

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

11 2016 / XIV. ročník / 30. 11. 2016

OBSAH

I.

JUDIKÁTY

- 3464.** Správní řízení: plná moc
zástupce 1015
- 3465.** Správní řízení: lhůta k podání
odvolání 1019
- 3466.** Správní řízení: dokazování;
listina vzniklá vytištěním
internetové stránky 1025
- 3467.** Správní řízení: rozhodnutí
o prominutí zmeškání úkonu 1030
- 3468.** Správní trestání: přestupky
v silniční dopravě; nedovolené
stání 1031
- 3469.** Řízení před soudem: ochrana
před nezákonným zásahem;
k pojmu „*správní orgán*“; stížnost
pro porušení zákona. 1035
- 3470.** Řízení před soudem: návrh
na zrušení opatření obecné povahy;
lhůta k podání návrhu 1041
- 3471.** Daňové řízení: dokazování;
podjatost úředních osob;
provádění úkonů uložených
odvolacím orgánem 1048
- 3472.** Daň z příjmů: solidární zvýšení
daně; ztráta z příjmů ze samostatné
výdělečné činnosti 1050
- 3473.** Opatření obecné povahy: nařízení
omezení nebo zákazu vstupu
do honitby 1056
- 3474.** Opatření obecné povahy:
zveřejnění opatření obecné povahy;
námitky 1064
- 3475.** Územní plánování: záležitosti
nadmístního významu v územním
plánu 1067
- 3476.** Značení lihovin: registrace osoby
povinné značit líh;
kamerový systém; rozsah
a způsob sledování 1076
- 3477.** Místní referendum: podmínka
řízení – potřeba ochrany práv ... 1078
- 3478.** Služební poměr příslušníků
bezpečnostních sborů: přepočít
výsluhového příspěvku;
použití analogie 1083
- 3479.** Důchodové pojištění: starobní
důchod; hodnocení doby
pojištění 1087
- 3480.** Státní sociální podpora:
příspěvek na zvláštní pomůcku... 1092
- 3481.** Kompetenční spory: spor
z veřejnoprávní smlouvy 1099
- 3482.** Pobyt cizinců: povolení
k přechodnému pobytu;
obcházení zákona 1104
- 3483.** Pobyt cizinců: povolení
k trvalému pobytu; podmínka
nezaopatřenosti 1110

I. JUDIKÁTY

3464

Správní řízení: plná moc zástupce

k § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Aby se v konkrétním správním řízení mohlo jednat o zastoupení ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu (tj. o zastoupení na základě tzv. prezidiální plné moci), je nutno naplnit zákonem stanovené vyšší formální požadavky kladené na plnou moc tohoto typu. Zmocnění tak musí být uděleno pro neurčitý počet řízení zahájených v určené době v budoucnu, nebo bez omezení, avšak vždy ve vztahu k určitému předmětu (k určité věci nebo činnosti konkrétní osoby), podpis na plné moci musí být úředně ověřen a plná moc musí být do zahájení řízení uložena u věcně příslušného správního orgánu (popř. udělena do protokolu). Nejsou-li uvedené podmínky naplněny, o plnou moc prezidiálního typu se nejedná.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 6. 2016, čj. 30 A 63/2015-44)

Věc: Společnost s ručením omezeným AgriStar – agrochemicals proti Ministerstvu zemědělství o uložení pokuty.

Dne 23. 10. 2013 zahájil Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský (správní orgán I. stupně) podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, u žalobkyně kontrolu. Oznámení o tom doručil žalobkyni a advokátu JUDr. Pavlu Brachovi. Dne 6. 10. 2014 vydal správní orgán I. stupně oznámení o zahájení správního řízení, které doručil dne 9. 10. 2014 pouze jmenovanému advokátovi.

Žalobkyně reagovala na oznámení o zahájení správního řízení vyjádřením ze dne 16. 10. 2014, ve kterém argumentovala, že oznámení o zahájení řízení bylo doručeno toliko JUDr. Pavlu Brachovi, kterého však žalobkyně zplnomocnila k zastupování ve správním řízení až dne 10. 10. 2014. Žalobkyni přitom nebylo oznámení o zahájení řízení doručeno vůbec. Žalobkyně se tudíž domnívala, že nedošlo k zahájení správního řízení, neboť k doručení oznámení došlo v rozporu s § 46 odst. 1 správního řádu.

Správní orgán I. stupně následně vydal rozhodnutí ze dne 16. 12. 2014, kterým žalobkyni uložil pokutu ve výši 50 000 Kč za správní delikt podle § 79g odst. 1 písm. n) zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči, pro nedodržení čl. 28 odst. 1 nařízení Evrop-

ského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnic Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS, kterého se měla žalobkyně dopustit tím, že uvedla na trh nepovolený přípravek.

Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí bránila odvoláním, které žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 4. 2015 zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. V odůvodnění ve shodě se závěry správního orgánu I. stupně uvedl, že z předloženého spisového materiálu vyplynulo, že dne 29. 10. 2013 byl při nahlížení do správního spisu sepsán za účasti jednatele žalobkyně protokol, v němž je zachyceno výslovné prohlášení tohoto jednatele, že „generální plná moc ze dne 10. 12. 2012 udělená JUDr. Pavlu Brachovi pro další komunikaci s úřadem nadále trvá“. Žalovaný dovodil, že plná moc pro tohoto advokáta ze dne 10. 12. 2012 splňuje náležitosti plné moci udělené dle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, neboť už před začátkem samotného správního řízení byla tato úředně ověřená plná moc uložena u správního orgánu, jak je zřejmé z uvedeného protokolu. Žalovaný se neztotožnil ani s námitkou žalobkyně ohledně uplynutí prekluzivní lhůty k zahájení

správního řízení. Žalovaný posoudil běh této lhůty v návaznosti na § 40 odst. 1 písm. b) správního řádu, dle kterého konec lhůty nastane toho dne, který se svým označením shoduje se dnem, v němž nastala skutečnost, která má za následek počátek plynutí běhu lhůty. Vzhledem k tomu, že o porušení zákona se správní orgán dozvěděl dne 9. 10. 2013, započala subjektivní prekluzivní lhůta k zahájení řízení běžet dne 9. 10. 2013. Poslední den této lhůty tedy nastal dne 9. 10. 2014, kdy také došlo k zahájení řízení o správním deliktu.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Brně.

Žalobkyně namítala, že správní orgán I. stupně vydal rozhodnutí ve správním řízení, které nebylo zahájeno správně. Žalobkyně přitom poukázala na znění § 46 odst. 1 správního řádu. Dle jejího názoru z uvedeného ustanovení jednoznačně vyplývá, že oznámení o zahájení správního řízení je nezbytné doručit účastníku řízení. V daném případě přitom správní orgán I. stupně vyňal z jiného správního spisu či z kontrolního spisu plnou moc ve prospěch advokáta JUDr. Pavla Bracha, z níž vyplývá zastoupení generální povahy, a fyzicky ji založil do správního spisu předmětného správního řízení. Od této chvíle pak žalovaný považoval za zřejmé, že žalobkyně je zastoupena na základě plné moci i pro účely předmětného správního řízení. S tímto postupem však žalobkyně nesouhlasila a uvedla, že její právní zástupce nikdy nebyl zmocněncem ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu. Dle § 46 odst. 1 správního řádu je nezbytné oznámení o zahájení správního řízení doručit účastníku řízení, a nikoli zástupci, nemá-li správní orgán postaveno najisto, že jej advokát v tom kterém řízení zastupuje. To však nemá na počátku správního řízení nikdy, pokud účastník řízení není zastoupen dle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu; to se však v tomto případě nestalo. Dále žalobkyně uvedla, že pro dané řízení neustanovila ani opatrovníka pro doručování. Správní orgán I. stupně měl proto oznámení o zahájení správního řízení poslat k rukám samotné žalobkyně. To však neučinil, a tedy k doručení oznámení o zahájení správního

řízení dle žalobkyně došlo až dnem 10. 10. 2014, kdy JUDr. Pavel Brach předal oznámení o zahájení řízení žalobci.

Dle žalobkyně pak správní orgány nikdy nezjišťovaly, zda byla předmětná plná moc u správního orgánu I. stupně uložena ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu. V této souvislosti žalobkyně namítala, že její zástupce nikdy nebyl a nadále není žalobkyní zmocněn ve smyslu citovaného ustanovení, nikdy žalobkyni nezastupoval v rozsahu „neurčitého počtu řízení s určitým předmětem“ a takové zmocnění ani jeden z nich správnímu orgánu neoznamoval oficiální cestou s konkrétní žádostí o uložení takové plné moci. Na tomto závěru pak nic nemění ani skutečnost, že v daném případě byla vydána generální plná moc. Ta totiž neznamená nic jiného, než že ji lze použít ve vztahu k třetím osobám jen tehdy, stanovili tak konkrétní dohoda o plné moci. Proto fakt, že správní orgán I. stupně doslova vytáhl z jiného správního spisu plnou moc, nadto vedeného v rámci kontrolní činnosti, a nikoli činnosti správně rozhodovací, nemůže znamenat, že tato osoba je zástupcem účastníka v dalším správním řízení, není-li deklarován jasný projev vůle, dle kterého je zástupce účastníka řízení oprávněn přijímat veškerou korespondenci v tom kterém správním řízení, a to včetně oznámení jeho zahájení. Pokud tedy správní orgány dopředu ani nezjistily stanovisko zástupce žalobkyně k tomu, zda tvrzení žalobkyně učiněné dne 29. 10. 2013 do protokolu o nahlížení do spisu dopadalo i na předmětné správní řízení, nemohlo dojít k řádnému oznámení zahájení správního řízení, neboť toto nebylo ve smyslu § 46 odst. 1 správního řádu doručeno přímo k rukám žalobkyně, ale pouze jejímu advokátovi.

Žalobkyně rovněž připomněla, že v daném případě došlo k zániku její odpovědnosti za porušení zákona o rostlinolékařské péči, neboť nebylo zahájeno ve lhůtě dle § 79i odst. 4 zákona o rostlinolékařské péči.

Žalovaný ve svém vyjádření odkázal zejména na odůvodnění napadeného rozhodnutí a rozhodnutí správního or-

gánu I. stupně. Žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2007, čj. 2 As 74/2006-134, z něhož vyplývá, že „[p]ředložil-li účastník v některém z předcházejících správních řízení správnímu orgánu tzv. generální plnou moc udělenou zástupci, v dalším samostatném správním řízení na ni musí alespoň upozornit“, není však povinen ji znovu předkládat. Dle žalovaného přitom v projednávaném případě správní orgán I. stupně o generální plné moci, jejíž existenci a platnost potvrdila žalobkyně již před zahájením správního řízení, věděl, a proto od počátku doručoval písemnosti právnímu zástupci žalobkyně. Pokud žalobkyně chtěla zprostit zvoleného zástupce zastupování, musela by takový projev vůle správnímu orgánu dát jasně najevo, což vyplývá též z rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 3. 2014, čj. 58 A 52/2011-40.

Žalobkyně v reakci na vyjádření žalovaného uvedla, že žalovaným citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 74/2006-134 na nyní projednávanou věc vůbec nedopadá. Navíc odkazem na toto rozhodnutí žalovaný popřel celé své odůvodnění napadeného rozhodnutí. Z tohoto rozhodnutí dle žalobkyně vyplynulo, že plnou moc založenou v jednom správním spisu nelze použít v jiném správním řízení, pokud na to žalobkyně výslovně správní orgán neupozorní. Správní orgán I. stupně se pokusil za každou cenu zahájit správní řízení, aniž by jakkoli zjišťoval, zda avizovaný zástupce skutečně zástupcem žalobkyně byl.

Proti tomu žalovaný namítl, že žalobkyně vůbec nezpochybnila, že zvolený právní zástupce jednal v jejím zájmu ani že by písemnosti doručované právnímu zástupci nedorazily do sféry její působnosti. Naopak se nechala týmž advokátem zastupovat i nadále, z čehož je zjevné, že tato námitka měla čistě formální povahu a nebyla spojena s žádnou reálnou újmu na procesních právech žalobkyně.

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

Z odůvodnění:

VI.

Posouzení věci krajským soudem

(...) Na úvod krajský soud připomíná, že v projednávané věci není mezi účastníky řízení spor ohledně otázek týkajících se samotného spáchání správního deliktu, ale pozornost je věnována otázkám procesního charakteru, a to konkrétně účinnému zahájení správního řízení ze strany správního orgánu I. stupně a dále s tím související otázce zániku odpovědnosti žalobkyně v důsledku uplynutí jednoroční subjektivní prekluzivní lhůty pro zahájení řízení o správním deliktu. (...)

Dle § 46 odst. 1 správního řádu je řízení z moci úřední „zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi. Oznámení musí obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.“

Zastoupení na základě zmocnění (plné moci) správní řád upravuje v § 33. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení platí, že účastník si v řízení může zvolit zmocněnce. „Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí. Plnou moc lze udělit i ústně do protokolu. V téže věci může mít účastník současně pouze jednoho zmocněnce.“

Ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu dále upravuje čtyři základní typy zmocnění z hlediska rozsahu, v jakém plná moc opravňuje zmocněnce, aby za zmocnitele ve správním řízení jednal. Zmocnění tak může být uděleno

„a) k určitému úkonu, skupině úkonů nebo pro určitou část řízení,

b) pro celé řízení,

c) pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou zahájena v určené době nebo bez omezení v budoucnu; podpis na plné moci musí být v tomto případě vždy

úředně ověřena a plná moc musí být do zahájení řízení uložena u věcně příslušného správního orgánu, popřípadě udělena do protokolu, nebo

d) v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona“.

V duchu tradičního pojmosloví se tak pod písmenem a) skrývá prostá plná moc, pod písmenem b) procesní plná moc a pod písmenem c) tzv. plná moc prezidiální. Dle § 34 odst. 2 správního řádu pak platí, že „[s] výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci“.

Jak již bylo uvedeno výše, v posuzované věci žalovaný v napadeném rozhodnutí uzavřel, že plná moc ze dne 10. 12. 2012, založená ve správním spisu, je plnou mocí ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, neboť už před začátkem samotného správního řízení byla tato úředně ověřená plná moc uložena u správního orgánu, jak je zřejmé z protokolu ze dne 29. 10. 2013.

Z odůvodnění napadeného rozhodnutí ovšem není vůbec patrné, jaké důvody vedly žalovaného k vyslovení tohoto závěru, jakými úvahami byl v této souvislosti veden a o které konkrétní důkazy (mimo protokol ze dne 29. 10. 2013) žalovaný tyto své závěry opírá. Žalovaný tak bez jakýchkoli úvah a hodnocení, která by mohla být podrobena soudnímu přezkumu, přistoupil přímo k vyslovení závěru, že předmětná plná moc je plnou mocí ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu. Zcela přitom pominul požadavky kladené citovaným ustanovením zákona na plnou moc tohoto typu, nezabýval se jejich naplněním, ale pouze konstatoval, že předmětná plná moc tyto požadavky splňuje. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí tak vůbec nevyplyvá, z čeho konkrétně a o jakou část správního spisu žalovaný opírá svá zjištění, že by žalobkyně u správního orgánu uložila plnou moc splňující požadavky stanovené § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, tj. že by z této plné moci bylo patrné, že byla advokátu JUDr. Pavlu Brachovi udělena pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem a že pod-

pis žalobkyně na této plné moci byl též úředně ověřen. V této části je proto nutno odůvodnění napadeného rozhodnutí považovat za zcela nedostatečné, až za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Poukazují-li pak žalovaný v této souvislosti na obsah protokolu ze dne 29. 10. 2013, pak je nutno konstatovat, že ani z vyjádření jednatele žalobkyně citovaného výše není možno jakkoli dovodit, že by se v případě plné moci ze dne 10. 12. 2012 mělo jednat o zastoupení na základě § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu. Jmenovaný do protokolu v průběhu kontroly (s ohledem na skutečnost, že se sám dostavil k nahlížení do spisu) toliko správnímu orgánu potvrdil, že zastoupení JUDr. Pavlem Brachem a plná moc nadále trvá pro další komunikaci s úřadem. Nelze tedy ani dovodit, že by snad plná moc prezidiálního typu měla být tímto prohlášením udělena žalobkyni do protokolu.

Případné pak nejsou v této souvislosti ani poukazy žalovaného na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 74/2006-134, obsažené ve vyjádření k podané žalobě, neboť jak žalobkyně správně poukázala ve své replice, toto rozhodnutí a závěry v něm obsažené vůbec nedopadají na daný případ a řeší odlišné skutkové okolnosti. Konkrétně použití tzv. generální plné moci předložené v jednom správním řízení v dalším samostatném správním řízení, a to pouze při splnění podmínky, že na ni účastník řízení správní orgán upozorní. O takový případ se ovšem v posuzované věci vůbec nejednalo.

Nad rámec výše uvedeného pak krajský soud (i s ohledem na obsah v žalobě uplatněných námitek) pokládá za nutné vyjádřit se k charakteru plné moci ze dne 10. 12. 2012. Krajský soud v této souvislosti opětovně připomíná požadavky kladené správním řádem na plnou moc ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) tohoto zákona. Prezidiální plná moc má pro správní proces explicitní úpravu a její použití je uvedeným ustanovením výrazně omezeno. Pro plnou moc ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) stanoví správní řád vyšší formální požadavky. Takové zmocnění může být uděleno pro neurčitý počet řízení, která se však vždy musí vztahovat k určitému předmětu řízení,

to znamená k určité věci nebo činnosti konkrétní osoby. Tato skutečnost přitom musí být z obsahu plné moci jasně patrná. Podpis na prezidiální plné moci pak musí být úředně ověřen a plná moc musí být uložena u věcně a místně příslušného správního orgánu do zahájení správního řízení. Žádnému z těchto zákonných požadavků však plná moc ze dne 10. 12. 2012 nevyhovuje, neboť nemá ani přesně definovaný předmět řízení, ani formální náležitosti správním řádem předpokládané, ani nebyla zákonem předpokládaným způsobem uložena u věcně a místně příslušného správního orgánu, resp. z obsahu správního spisu není patrné, že by žalobkyně či jím zpl-

nomocněný zástupce projevíli jakoukoli vůli předmětnou plnou moc takto u správního orgánu uložit. Předmětná plná moc je svým obsahem obecnou generální plnou mocí, která vyjadřuje vůli žalobkyně (shodně jako např. v řízení soudním) nechat se zastupovat v plné moci uvedeným zplnomocněným zástupcem. Krajský soud se tedy ztotožnil s uplatněnými žalobními námitkami, dle kterých žalovaný postupoval chybně, pokud plnou moc v nyní souzené věci posoudil jako plnou moc ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, ačkoliv k tomu vůbec nebyly splněny zákonné podmínky a aniž by těmto závěrům skýtal oporu obsah předloženého správního spisu. (...)

3465

Správní řízení: lhůta k podání odvolání

k § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Pro posouzení toho, zda byla ve smyslu § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu zachována lhůta k podání odvolání, je v případě podání odvolání prostřednictvím držitele poštovní licence za pomoci elektronické služby DopisOnline rozhodující okamžik žádosti o poštovní službu, který byl držitelem poštovní licence podateli potvrzen jako den podání doporučené zásilky na poštovní stvrzení. Akceptace elektronické objednávky služeb pošty ze strany držitele poštovní licence totiž bez dalšího implikuje podání zásilky do poštovní sítě k přepravě, a tedy uzavření poštovní smlouvy.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci, ze dne 14. 7. 2016, čj. 60 A 4/2016-109)

Prejudikatura: č. 791/2006 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 153/1997 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 325/96) a č. 202/2006 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 110/06).

Věc: Petr S. proti Krajskému úřadu Libereckého kraje o řízení o přestupku.

Magistrát města Jablonec nad Nisou, správní odbor, oddělení přestupků (správní orgán I. stupně), vydal dne 30. 9. 2015 rozhodnutí, kterým byl žalobce shledán vinným z přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu).

Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl jako opožděné. Dle žalovaného bylo rozhodnutí orgánu I. stupně doručeno žalobci prostřednictvím datové schránky jeho zmocněnce dne 2. 10. 2015. Od tohoto dne

počala běžet 15denní lhůta pro odvolání, která skončila dne 19. 10. 2015. Ve lhůtě nebylo správnímu orgánu I. stupně odvolání doručeno, žádné odvolání adresované tomuto správnímu orgánu nebylo podáno ani k poštovní přepravě, proto rozhodnutí orgánu I. stupně nabylo dne 20. 10. 2015 právní moci. Žalovaný konstatoval, že odvolání proti rozhodnutí orgánu I. stupně bylo k poštovní přepravě podáno až dne 20. 10. 2015 a správnímu orgánu I. stupně bylo doručeno dne 22. 10. 2015, tedy opožděně.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad

Labem, pobočce v Liberci. Žalobce nesouhlasil se závěrem o opožděnosti odvolání, neboť odvolání k poštovní přepravě podal dne 19. 10. 2015, tedy včas, v souladu s § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu. Držiteli poštovní licence odvolání předal dne 19. 10. 2015. K podpoře svého tvrzení navrhoval provést důkaz podacím lístkem vyhotoveným společností Česká pošta, s. p., v němž je jako datum podání uveden den 19. 10. 2015. Žalobce uvedl, že dle aplikace pošty *Track & Trace* dostupné na internetových stránkách pošty byla zásilka podána dne 20. 10. 2015, tento údaj však podle žalobce není relevantní. Žalobce nemůže ovlivnit případnou chybu držitele poštovní licence ani okamžik, kdy je předaná zásilka zpracována. Podle žalobce je podstatné, že zásilku držiteli poštovní licence předal dne 19. 10. 2015 a týž den mu držitel poštovní licence potvrdil jako datum podání zásilky. Z uvedených důvodů bylo odvolání podáno v zákonné lhůtě a napadené rozhodnutí žalovaného je nezákonné.

V písemném vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že k podacímu lístku se nemůže vyjádřit, neboť jej nemá k dispozici. Z dostupných informací zjištěných z vlastní zásilky, kterou bylo správnímu orgánu I. stupně odvolání doručeno, lze učinit závěry, které byly uvedeny v napadeném rozhodnutí. Na razítku na obálce je jako datum podání uvedena číslice začínající 2. Dle čísla zásilky bylo možné na internetových stránkách České pošty zjistit, že zásilka s odvoláním byla podána dne 20. 10. 2015, tedy opožděně. Doklad o tomto zjištění je součástí spisové dokumentace. Dne 19. 10. 2015 žalobce podal pouze elektronický dokument, ze kterého je následně službou Postservis vytvořena poštovní zásilka, která byla předána k poštovní přepravě. Dne 19. 10. 2015 tedy žalobce držiteli poštovní licence nepodal poštovní zásilku adresovanou správnímu orgánu I. stupně, ale učinil pouze elektronické podání, ze kterého byla vytvořena poštovní zásilka až následně, a tato byla předána k doručení. Den elektronického podání žalobce vůči držiteli poštovní licence nelze považovat za den podání poštovní zásilky ve smyslu § 40 odst. 1

písm. d) správního řádu. Z běžně dostupných informací z internetové stránky lze zjistit, že základem služeb Postservis je elektronické podání zásilek, tisk dokumentů, jejich vkládání do obálek a průběžné předávání hotových zásilek do poštovní přepravy. Poštovní zásilka je podána až v den, který je uveden v informačním systému pošty pro sledování zásilek. V den, kdy žalobce učinil elektronické podání držiteli poštovní licence, nepodal žádnou poštovní zásilku, ale elektronický dokument, ze kterého byla následně vytvořena poštovní zásilka.

Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) K projednání žaloby nařídil krajský soud ústní jednání. Při něm oba účastníci řízení setrvali na svých stanoviscích. Krajský soud podle § 77 s. ř. s. provedl dokazování podacím lístkem předloženým žalobcem k podání zásilky, dále vyžádaným vyjádřením České pošty ze dne 21. 6. 2016 k předložení podacímu lístku a podání předmětné zásilky a také výpisem podpůrného programu služby DopisOnline HP provoz, který pošta ke svému vyjádření připojila. Krajský soud dále provedl dokazování Obchodními podmínkami pro poskytování služby Dopis Online, zejména čl. 1–5 a 9, a také částí Poštovních podmínek České pošty, s. p., Základní poštovní služby, platných od 1. 10. 2015, které si pro účely posouzení věci vyžádal u regionální pošty v Liberci. Z nich pak konkrétně citoval články 6 a 8, které se týkají uzavření smlouvy o poskytnutí poštovní služby a uzavření smlouvy, jestliže podnik podání stvrzuje, a článek 13, který se vztahuje k doporučené zásilce.

Po provedeném dokazování žalobce vyjádřil přesvědčení, že provedené důkazy podporují jeho argumentaci. Rozhodně je, že den 19. 10. 2015 mu byl poštou potvrzen jako den podání zásilky obsahující odvolání. V tento den se zásilka ocitla v systému pošty, nikoli jiného subjektu, přičemž pošta byla povinna jako jediný držitel úplné poštovní licence

podání doručit. I když smluvní podmínky hovoří o zpracování zásilky po 16:00 hod., je možné, že zásilka je do přepravy podána dříve. Podle žalobce není rozhodné, kdy pošta soubor vytiskne a předá do sítě k přepravě. Žalobce jako účastník řízení legitimně očekával, že den na podacím lístku je dnem podání, a očekával, že podání bude řádně doručeno. Žalobce na soud apeloval, že je třeba zohlednit moderní formy možnosti podání, které Ing. J. vystupující jako zmocněnec ve více případech využívá. Tento postup šetří i náklady na činnost pošty a přináší oběma stranám ulehčení. I správní řád preferuje elektronické podání, a proto by judikatura soudů měla zohlednit tyto moderní možnosti podání. Žalobce se dovolával principu vstřícnosti a spolupráce správního orgánu vůči účastníkům řízení, a proto by měla být elektronická forma podání akceptována. Dodal, že argumentoval-li by správní orgán tím, že za využití webového rozhraní nelze spolehlivě identifikovat odesílatele podání, taková skutečnost není závadou. Pokud by měl správní orgán o podání pochybnosti, mohl by je odstranit obvyklou výzvou k odstranění vad podání, včetně absence podpisu.

Na předestřenu argumentaci žalovaný reagoval tak, že rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem, když správní orgán mohl vycházet pouze ze skutečností, které měl k dispozici. K dispozici přitom měl podané odvolání žalobce, nečitelné razítko pošty začínající číslicí 2, a proto si správní orgán vyhotovil záznam o sledování zásilky, ze kterého vyplynulo datum podání 20. 10. 2015. Bylo tedy legitimně rozhodnuto o tom, že odvolání bylo podáno dne 20. 10. 2015, tedy opožděně. Není správné správnímu orgánu podsouvat, že by si měl zjišťovat další skutečnosti. Toto by šlo zcela nad možnosti jeho činnosti, proto je třeba trvat na tom, že za dané situace správní orgán nepochybil. Dále žalovaný zdůraznil, že účastník řízení může podání podat elektronicky, potom je takové podání podáno dnem, kdy je doručeno do datové schránky. U zmíněného hybridního způsobu podání, který žalobce využil, musí vzít i odvolatel v potaz obchodní podmínky, kterým se

musí přizpůsobit. Musí počítat s tím, že později učiněné podání bude zpracováno později. Z obchodních podmínek lze dovodit, že dne 19. 10. 2015 odvolatel objednal posílání zásilky, ale tu mohla pošta přijmout až 20. 10. 2015. Nelze dospět k závěru, že podání bylo učiněno už dne 19. 10. 2015, neboť pošta také musí ověřit, zda je podání kompletní a zda je např. zaslaná listina konvertibilní.

Po provedeném ústním jednání dospěl soud k následujícím závěrům.

Předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí žalovaného jako odvolacího orgánu, jímž bylo zamítnuto jako opožděné žalobcovo odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Při přezkumu takového svou povahou procesního rozhodnutí soud pouze zkoumá, zda byly splněny podmínky pro zamítnutí odvolání jako opožděného podle § 92 odst. 1 správního řádu.

Lhůta k podání odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně je dle § 83 odst. 1 správního řádu 15denní a začíná běžet ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Podle § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu je odvolací lhůta zachována, *„je-li posledního dne lhůty učiněno podání u věcně a místně příslušného správního orgánu anebo je-li v tento den podána poštovní zásilka adresovaná tomuto správnímu orgánu, která obsahuje podání, držitelé poštovní licence nebo zvláštní poštovní licence anebo osobě, která má obdobné postavení v jiném státě“*.

V souzeném případě není mezi účastníky řízení sporu o tom, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo žalobci doručeno prostřednictvím jeho zmocněnce Ing. M. J. do datové schránky dne 2. 10. 2015. Od tohoto dne počala běžet 15denní lhůta pro podání odvolání, poslední den lhůty připadl na pondělí 19. 10. 2015. Odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalobce podal prostřednictvím svého zmocněnce Ing. J. písemně, odvolání bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno v písemné podobě jako doporučená zásilka dne 22. 10. 2015. Dle informace z internetových stránek České pošty o sledování

zásilek (*Track & Trace*), pořízené správním orgánem I. stupně dne 22. 10. 2015 a založené do správního spisu, byl jako datum podání zásilky uveden den 20. 10. 2015. Podací razítko pošty otištěné na obálce zásilky, ve které bylo odvolání žalobce doručeno, není zcela čitelné, ovšem vyplývá z něj alespoň, že datum uvedené uprostřed začíná číslicí 2, jak uváděl žalovaný. Z podacího lístku předloženého žalobcem ve spojení s vyjádřením České pošty ze dne 21. 6. 2016 a výpisu podpůrného programu služby DopisOnline má krajský soud za prokázané, že žalobce odvolání podal České poště jako doporučenou zásilku prostřednictvím elektronického systému služby DopisOnline na serveru www.postservis.cz, a to dne 19. 10. 2015 v 18:56 hod. Jako datum podání zásilky bylo žalobci potvrzeno datum 19. 10. 2015. Vlastní zásilka byla vyrobena a předána do poštovního provozu dne 20. 10. 2015.

Podstatou sporu je výklad § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu a v něm užitého termínu „*lhůta je zachována*“, je-li „*v tento den podána poštovní zásilka adresovaná tomuto správnímu orgánu, která obsahuje podání, držitelé poštovní licence*“ a otázka, který den je třeba považovat za den podání poštovní zásilky při využití elektronického systému služby DopisOnline na serveru www.postservis.cz držitele poštovní licence Česká pošta.

Při zodpovězení shora nastolené otázky a výkladu § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu soud vycházel ze závěrů Ústavního soudu prezentovaných v nálezu ze dne 1. 11. 2006, sp. zn. IV. ÚS 110/06, č. 202/2006 Sb. ÚS. V tomto nálezu se Ústavní soud vyslovil k výkladu slovního spojení „*lhůta je zachována, je-li [...] podání odevzdáno orgánu, který má povinnost je doručit*“ ve smyslu § 57 odst. 3 o. s. ř. a posuzoval okamžik odevzdání zásilky České poště jako držiteli poštovní licence. Ústavní soud vyslovil, že je třeba při výkladu daného slovního spojení postupovat nikoli formálně, že je namístě vzít v potaz moment uzavření poštovní služby neformálním úkonem podáním – s tím, že den podání je třeba posoudit v intencích schválených poštovních podmínek a že tento

den je osvědčován držitelem poštovní licence na podací stvrzence (k tomu srov. i nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 12. 1997, sp. zn. IV. ÚS 325/96, č. 153/1997 Sb. ÚS). Ústavní soud přitom vycházel z dosavadní judikatury Nejvyššího soudu týkající se odevzdání zásilky pošty a charakteru údajů v podacím lístku (srov. např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 1994, sp. zn. 50 Cm 13/94, podle něhož: „*Pro posouzení toho, zda byla odvolací lhůta zachována, je v případě podání odvolání pomocí pošty rozhodující okamžik odevzdání tohoto podání pošty, a není tedy např. rozhodující to, kdy pošta začne přepravu zásilky skutečně provádět. Okamžik odevzdání zásilky pošty vyplývá např. z potvrzení pošty na podacím lístku, jde-li o doporučenou zásilku, nebo z potvrzení pošty v knize odeslané pošty apod. Datum uvedené poštou na obálce zásilky se obvykle shoduje s okamžikem odevzdání zásilky pošty, ale není vyloučeno, že je zde uvedeno datum pozdější, zpravidla následující den po převzetí zásilky, kdy je zásilka expedována z podací pošty. Pro posouzení zachování odvolací lhůty není proto datum uvedené na obálce určující.*“). Přestože se vyslovené závěry týkají zachování lhůty k podání dovolání, resp. odvolání podle relevantních ustanovení občanského soudního řádu, jsou podle přesvědčení soudu použitelné i na projednávanou věc. Instituty zachování lhůty, v níž je účastník řízení povinen učinit určitý procesní úkon, v návaznosti na podání zásilky obsahující podání účastníka řízení držiteli poštovní licence, totiž musí být vykládány v zájmu zachování jednoty právního řádu shodně, ať jsou zakotveny pro účely soudního, či správního řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2006, čj. 2 Afs 81/2004-54, č. 791/2006 Sb. NSS).

V návaznosti na právě uvedené soud konstatuje, že rámec právní úpravy doručování podání správním orgánům (stejně jako soudům) vytváří zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách, a z něj vycházející poštovní podmínky (§ 6 zákona o poštovních službách).

Vlastní pravidla podávání a doručování poštovních zásilek [mezi jinými i doporučených ve smyslu 3 odst. 1 písm. d) zákona o poštovních službách] jsou upravena v poštovních podmínkách, jejichž vyhlášením nabízí osoba poskytující poštovní služby – provozovatel podle § 2 písm. c) zákona o poštovních službách – každému uzavření poštovní smlouvy podle těchto poštovních podmínek. Je třeba zdůraznit, že provozovatel je podle § 4 odst. 1 a 2 zákona o poštovních službách povinen uzavřít poštovní smlouvu s každým, kdo mu její uzavření v mezích poštovních podmínek a způsobem v nich stanoveným navrhne, tento postup musí poštovní podmínky obsahovat, přičemž dle § 33 odst. 1 písm. b) zákona o poštovních službách je jeho povinností nabízet poštovní služby podle poštovních podmínek. Uzavřením poštovní smlouvy vznikají provozovateli povinnosti stanovené zákonem o poštovních službách a poštovními podmínkami, popř. stanovené dalšími ujednáními mezi odesílatelem a provozovatelem. Mezi tyto povinnosti dle § 5 odst. 1 zákona o poštovních službách patří povinnost provozovatele dodat poštovní zásilku příjemci.

Podle článku 6 poštovních podmínek České pošty platných od 1. 10. 2015 je smlouva o poskytnutí poštovní služby uzavřena poštovním podáním. Podle čl. 8 odst. 1 poštovních podmínek se za den podání (pro případ uzavření poštovní smlouvy, jestliže je podání podnikem – provozovatelem – stvrzeno) považuje den, v němž byl podnik o poštovní službu požádán. O poskytnutí poštovní služby lze v době k tomu určené žádat způsobem a v místě stanoveném v čl. 6 odst. 4 poštovních podmínek. V souladu s čl. 6 odst. 1 poštovních podmínek je smlouva o poskytnutí poštovní služby uzavřena poštovním podáním, tedy převzetím poštovní zásilky dle § 2 písm. m) zákona o poštovních službách. Podání provozovatel podle čl. 8 odst. 2 poštovních podmínek stvrzuje na podací stvrzence, která má stanovenou formu. Na podací stvrzence pošta podle čl. 8 odst. 3 písm. d) poštovních podmínek

stvrzuje den podání. Dokladem o dni podání zásilky je tedy podací stvrzenka, na které držitel poštovní licence odesílateli stvrzuje den podání zásilky. Lze dodat, že podací stvrzenka je dokladem, který je oprávněná osoba – odesílatel – povinna předložit i při dalších úkonech, které s přepravou zásilky souvisejí. Oproti povinnému osvědčení dne podání zásilky na podací stvrzence dle čl. 8 odst. 3 písm. d) poštovních podmínek, je ve smyslu čl. 8 odst. 7 poštovních podmínek údaj o dni, kdy k podání došlo, obsažený v razítku na poštovní zásilce fakultativní.

Ze shora uvedeného tedy vyplývá, že dnem podání zásilky je den, v němž byl provozovatel – držitel poštovní licence – o poštovní službu požádán a dokladem o dni podání zásilky je zásadně podací stvrzenka. Z těchto postulátů ostatně vychází shora citovaná judikatura.

Článek 6 odst. 4 poštovních podmínek výslovně nepočítá s elektronicky podanou žádostí o poskytnutí poštovní služby. Nicméně prostřednictvím služby DopisOnline poskytované na serveru www.postservis.cz Česká pošta jako držitel poštovní licence nad rámec uvedeného článku umožnil oprávněným osobám – svým zákazníkům – objednat podání zásilek elektronicky. Vztah mezi zákazníkem a Českou poštou při poskytování této služby upravují již zmíněné obchodní podmínky, k nimž je třeba v projednávaném případě také přihlídnout, neboť se rovněž vztahují k uzavření smlouvy s Českou poštou.

Podle článku 2.3 obchodních podmínek umožňuje služba DopisOnline zákazníkovi objednat zpracování (tisk a kompletace – balení a potisk obálky) a podání uvedených poštovních zásilek (mj. doporučených do určité hmotnosti) do poštovní sítě. Objednávka se činí prostřednictvím elektronického formuláře po registraci zákazníka, za pomoci zaslání datového souboru (článek 3 obchodních podmínek). Podle článku 4.2 je smlouva mezi zákazníkem a poštou, uzavřena okamžikem, kdy pošta akceptuje řádně vyplněnou a potvrzenou elektronickou objednávku odeslanou přes <https://online>.

postservis.cz. Podáním zásilky do poštovní přepravy je uzavřena poštovní smlouva podle zákona o poštovních smlouvách, jejíž obsah určují poštovní podmínky platné v den podání zásilky. Podle článku 5 obchodních podmínek je povinností pošty tisknout a kompletovat dokumenty dle objednávky a zásilky zpracovat a předat k poštovní přepravě, a to zásilky přijaté do 16:00 hod. též den. Podle článku 9.1 obchodních podmínek se smluvní vztah mezi zákazníkem a poštou řídí do okamžiku poštovního podání občanským zákoníkem z roku 2012 a končí poštovním podáním elektronicky objednané zásilky. Od okamžiku podání ve smyslu poštovních podmínek se vztah mezi zákazníkem a poštou řídí zákonem o poštovních službách a poštovními podmínkami.

Protože lze službu DopisOnline k elektronickému objednání zpracování a podání zásilky využít nepřetržitě, ovšem též den je Česká pošta povinna zpracovat a k poštovní přepravě do poštovní sítě předat jen zásilky přijaté do 16:00 hod., dochází u zásilek přijatých po uvedeném čase k tomu, že okamžik objednání poskytovaných služeb (včetně poštovních dle zákona o poštovních službách) a okamžik uzavření poštovní smlouvy [podáním poštovní zásilky, tedy zásilky vytištěné a kompletované zásilky ve smyslu § 2 písm. a), m) zákona o poštovních službách] do poštovní přepravy se neshodují.

Za takové situace je však třeba přihlídnout k tomu, že poštovní služby musí být Českou poštou jako držitelem poštovní licence zásadně poskytovány podle zákona o poštovních službách za podmínek stanovených poštovními podmínkami. Podle nich platí, jak již bylo rozvedeno shora, že za den podání, který také držitel poštovní licence oprávněné osobě potvrzuje stanovenou formou – podací stvrzenkou, se považuje den, v němž byla pošta o poštovní službu požádána.

Žalobce prokazatelně o poskytnutí poštovních služeb, konkrétně o doporučené

dodání zásilky obsahující jeho odvolání adresované správnímu orgánu I. stupně, držitele poštovní licence požádal již dne 19. 10. 2015. Tento den mu byl držitelem poštovní licence v souladu s poštovními podmínkami osvědčen na podacím lístku jako den podání zásilky. Den 20. 10. 2015, který byl jako den podání označen na razítku, jímž byla zásilka opatřena, stejně jako den, který byl jako den podání uveden v elektronickém systému pošty *Track & Trace*, jenž umožňuje sledování přepravy zásilky, není podstatný. Pro posouzení toho, zda byla ve smyslu § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu zachována lhůta k podání odvolání, je v případě podání odvolání prostřednictvím držitele poštovní licence za pomoci elektronické služby DopisOnline rozhodující okamžik žádosti o poštovní službu, který byl držitelem poštovní licence podateli potvrzen jako den podání doporučené zásilky na poštovní stvrzence. Akceptace elektronické objednávky služeb pošty ze strany držitele poštovní licence totiž bez dalšího implikuje podání zásilky do poštovní sítě k přepravě, a tedy uzavření poštovní smlouvy.

Z uvedeného tedy krajský soud dovazuje, že v zákonné odvolací lhůtě žalobce podal zásilku adresovanou správnímu orgánu I. stupně, která obsahovala jeho odvolání, držiteli poštovní licence ve smyslu § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu. Lhůta k podání odvolání byla zachována. Žalovaný rozhodl o podaném odvolání v rozporu se zákonem, pokud jej podle § 92 odst. 1 správního řádu zamítnul jako opožděné.

Obiter dictum si krajský soud dovolí poznamenat, že by bylo více než vhodné, aby Česká pošta jako držitel poštovní licence v systému, kterým veřejně dálkovým přístupem (na <http://www.postaonline.cz/trackandtrace/>) subjektu, který zná podací číslo doručované zásilky, umožňuje sledovat průběh doručování zásilky, a to nejen její dodání, ale i podání, jako den podání zásilky uváděla den, který jako den podání v souladu s poštovními podmínkami osvědčí stanoveným způsobem jejímu odesílateli.

Správní řízení: dokazování; listina vzniklá vytištěním internetové stránky

k § 51 a násl. správního řádu (č. 500/2004 Sb.) ve znění zákona č. 413/2005 Sb.

Pokud je dokazovanou skutečností neuvedení určité obsahové informace na internetové stránce, případně grafická nebo vizuální podoba stránky, tak listina vzniklá jejím vytištěním, které mohlo určité části stránky potenciálně obsahující předmětné informace nezachytit, není sama o sobě ke zjištění věrného obsahu stránky dostatečná.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2016, čj. 1 As 80/2016-30)

Prejudikatura: č. 1841/2009 Sb. NSS a č. 2312/2011 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným CARWEST proti České obchodní inspekci o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalované.

Žalobkyně podniká v oblasti zprostředkování spotřebitelských úvěrů. Česká obchodní inspekce, Inspektorát Plzeňský a Karlovarský, rozhodnutím ze dne 27. 1. 2014 žalobkyni uložila pokutu ve výši 50 000 Kč, neboť dle názoru inspektorátu žalobkyně porušila povinnosti uvedené v § 4 zákona č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru, čímž naplnila skutkovou podstatu správního deliktu uvedenou v § 20 odst. 1 písm. a) téhož zákona. K porušení těchto povinností mělo dojít tím, že nabídka vázaného spotřebitelského úvěru prostřednictvím reklamy na internetových stránkách www.carwest.cz/splatky-leasing neobsahovala jasným, výstižným a zřetelným způsobem formou reprezentativního příkladu informace uvedené v příloze č. 1 písm. b), c), d), e), f) a g) k zákonu o spotřebitelském úvěru, tj.:

1) výpůjční úrokovou sazbu, a to spolu s údaji o veškerých poplatcích, které jsou součástí celkových nákladů spotřebitelského úvěru pro spotřebitele,

2) celkovou výši spotřebitelského úvěru,

3) výši jednotlivých splátek a celkovou částku splatnou spotřebitelem a

4) dobu trvání spotřebitelského úvěru (tento údaj nebyl uveden konkrétně; uve-

deno pouze „*délka splácení obvykle 6–72 měsíců*“).

Žalobkyně proti rozhodnutí inspektorátu podala odvolání. Žalovaná rozhodnutím ze dne 8. 1. 2015 dle § 90 odst. 5 správního řádu rozhodnutí inspektorátu částečně změnila (v části pro nynější soudní přezkum irelevantní) a ve zbytku jej potvrdila.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované žalobu u Krajského soudu v Plzni. Krajský soud žalobu považoval za důvodnou a napadené rozhodnutí žalované zrušil rozhodnutím ze dne 29. 2. 2016, čj. 30 A 14/2015–59. Krajský soud žalované vytkl nedostatečné zjištění skutkového stavu. Jediným podkladem pro napadené rozhodnutí byla tištěná podoba internetových stránek. Tato podoba však neodpovídá faktickému stavu internetových stránek tak, jak se spotřebiteli v prohlížeči zobrazuje. Vytištěná internetová stránka není totéž, jako snímek obrazovky zachycující stránku pomocí funkce „*printscreen*“. Při tisku stránky dochází k deformaci obsahu a nepřesnému zobrazování. Toto své tvrzení krajský soud doprovodil ukázkou snímku obrazovky („*screenshot*“) a ukázkou podoby vytištěné internetové stránky žalobkyně ze dne 22. 8. 2013 (dle soudu nejstarší dokumentovatelné podoby stránky zjištěné z archivu internetových stránek; relevantní kontrola byla provedena dne 15. 4. 2013).

Navíc tištěná internetová stránka nevylučuje, že některé z částí textu a grafiky ze zobrazované internetové stránky nejsou interaktivní, a neumožňují tak otevřít cestu k dalším informacím.

Žalovaná (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Co do nesprávně zjištěného skutkového stavu uvedla, že ani krajským soudem preferovaný způsob zachycení obsahu internetové stránky za pomoci funkce „*printscreen*“ není samospásný. Ani ten totiž nezaručuje, že se snímkem nebude dále manipulováno. Naopak vzniklý obraz lze dále pomocí různých programů upravovat. Relevantních cest, jak získat důkaz o obsahu internetové stránky, je tedy více. Vždy je nutné hodnotit důkazy ve spojení s dalšími skutečnostmi vyplývajících z průběhu kontroly. Ze sledu událostí je navíc zjevné, že povinné informace na internetových stránkách skutečně chyběly. Pracovníci inspektorátu provedli u žalobkyně kontrolu, při které sepsali protokol. V něm popsali vzhled předmětné internetové stránky a její zákonné nedostatky spočívající v absenci povinných údajů. Takto zachycený skutkový stav podložili výtiskem internetové stránky, ze které je jasné, kdy a kde se stránka na internetu nacházela. Kontrolní protokol bez jakýchkoliv výhrad zaměstnanec žalobkyně podepsal. Ani následně žalobkyně po doručení protokolu proti jeho obsahu nijak neprotestovala. Odpor proti příkazu podala z jiných důvodů, zachycený obsah internetových stránek v něm nezpochybňovala. Teprve v odvolání žalobkyně přišla se spekulací, že zachycený obsah mohl vzniknout v programu *Word* bez jejího vědomí. Žalobkyně neuvedla, v čem konkrétně manipulace měla spočívat ani které informace měly být zasazeny. Na to žalovaná reagovala zcela adekvátně, jestliže vysvětlila způsob získání důkazního prostředku, z čehož následně dovodila, že má za nepravděpodobné, že mohl být manipulován.

Žalovaná připustila, že některé prvky internetové stránky a grafika se při vytištění skutečně určitým způsobem deformují.

Žalobkyně však netvrdila, že by se chybějící informace nacházely v implementovaných prvcích či v interaktivní části textu či grafiky, které mohly být při vytištění eliminovány. Vytištění internetové stránky proto nemohlo mít ve světle ostatních skutečností za následek nedostatečně zjištěný skutkový stav, pro který by bylo nutné napadené rozhodnutí zrušit. Že způsob zachycení internetové stránky jejich obsah nijak relevantně nepozměnil je zřejmé i z porovnání snímku obrazovky a vytištěné internetové stránky ve stavu ke dni 22. 8. 2013 provedeného krajským soudem. Snímek obrazovky ukazuje, že na stránkách povinné údaje stále chybí a ani tam není žádný odkaz vedoucí k takovým informacím.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...)

III.B Hodnocení důkazů žalovanou

(...) [29] Nejvyšší správní soud se ve své rozhodovací činnosti již k postupu zachycení obsahu internetových stránek vyjádřil tak, že *„obsah jedné a té samé internetové stránky vzhledem k povaze internetu může být – a obvykle též je – proměnlivý v čase (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 4. 2009, čj. 1 As 30/2009-70, ve věci Adam Berčík proti Úřadu městského obvodu Ústí nad Labem – město, bod [28]). [...] Pokud tedy správní orgán nezachytí stav internetové stránky, kterou vzal v potaz pro své rozhodování, ať již tiskem, nebo uložením na elektronický nosič dat, znemožní tak v podstatě správnímu soudu úkol vycházet při přezkumu rozhodnutí ze skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Není totiž žádná záruka, že informace na určité internetové stránce budou v okamžik soudního přezkumu odpovídat informacím, které na určité internetové stránce byly*

v okamžik správního rozhodnutí“ (rozsudek ze dne 12. 4. 2011, čj. 1 As 33/2011-58, č. 2312/2011 Sb. NSS, bod [27]; zvýraznění doplněno). Rozhodnutí hovoří o tisku, přitom není zřejmé, zda má na mysli tisk snímku obrazovky, nebo postačí tisk internetové stránky.

[30] V rozhodnutí ze dne 20. 5. 2015, čj. 4 As 58/2015-31, se zase Nejvyšší správní soud vyjádřil k možnosti dokazování obsahem internetové encyklopedie Wikipedia. Uvedl, že „*správní orgány nejsou § 51 odst. 1 správního řádu zásadně omezeny ve výběru důkazních prostředků*. ‚Hodnocením důkazů je myšlenková činnost, kterou je provedeným důkazům přisuzována hodnota závažnosti (důležitosti) pro rozhodnutí, hodnota zákonnosti a posléze hodnota pravdivosti (věrohodnosti)‘ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2007, čj. 7 Afs 128/2006–67). Ačkoli důkaz provedený příspěvkem z otevřené internetové encyklopedie může být méně věrohodný, což správní orgán posoudí v každém jednotlivém případě v rámci zásady volného hodnocení důkazů (§ 50 odst. 4 správního řádu), rozhodně [není] a priori nepřípustný.“

[31] Cest k prokázání obsahu internetové stránky je tedy více. Snímek obrazovky i pouze vytištěná stránka jsou přípustnými způsoby. V tomto ohledu se však názor krajského soudu s názorem žalované neliší. Jádrem neshody tkívá v hodnocení důkazu. Krajský soud zpochybňuje věrohodnost a dostatečnost zachycení reálného obsahu internetových stránek. V tomto s ním vzhledem k okolnostem tohoto případu Nejvyšší správní soud souhlasí.

[32] Věrohodný způsob zachycení obsahu internetových stránek závisí na tom, jakou část obsahu stránek je třeba dokázat.

Například pokud je třeba dokázat tvrzení uvedené v textu publikovaném na internetových stránkách, postačí vytištění části stránky s textem bez grafických prvků. Z judikatury Nejvyššího správního soudu je v takových situacích patrné, že právě tímto způsobem soud činí skutková zjištění vyplývající z obsahu internetových stránek (srov. rozsudek ze dne 4. 3. 2009, čj. Pst 1/2008-66, č. 1841/2009 Sb. NSS, bod [35]). Pokud ovšem nepůjde pouze o text, ale i jím doprovázené grafické prvky (např. obrázky zboží, ilustrace atp.), zachycení obsahu stránky musí být provedeno tak, aby relevantní grafické prvky nebyly deformovány či eliminovány.

[33] Způsob zachycení obsahu internetových stránek předurčuje rovněž to, zda je předmětem dokazování otázka, zda konkrétní informace s konkrétním obsahem na stránkách publikována byla (např. zda byl na internetu publikován dehonestující článek), anebo je předmětem dokazování absence určité informace na internetové stránce (např. právě neuvedení povinných náležitostí reklamy). Zatímco v prvním případě by vytištění internetové stránky dokumentující pouze existenci prokazované skutečnosti dostačovalo, ve druhém případě je třeba zachytit podobu internetové stránky komplexněji. Je třeba zdokumentovat všechny prvky internetové stránky, které by reálně byly schopné nést určité sdělení, které na stránkách má absentovat.

[34] Dříve než soud uvedená východiska dokazování obsahu internetových stránek aplikuje na projednávanou kauzu, pro ilustraci uvádí *snímek obrazovky* zobrazující úvodní internetovou stránku www.nssoud.cz a zachycení totožné internetové stránky jejím *vytištěním* (stav stránky ke dni 22. 8. 2016):

http://www.nssoud.cz/Úvod/art/1

Nejvyšší správní soud | Úvod

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

O soudní správní soudnictví Úřední deska Rozhodovací činnost Sbírka rozhodnutí Rozlišení senát Zvláštní senát Řízení před Ústavním soudem Předložení otázek Oddělení dokumentace a analytiky Vnější vztahy

A+ A- A Hlavní strana Hledat v textu

ROZHODNUTÍ SPRÁVNÍCH SOUDŮ

Soud: --vše--
 Spisová značka: --vše-- /
 Spisová značka (realita):
 Rozlišení hledání **HLEDAT**

RYCHLÉ ODKAZY

Úhrada soudních poplatků
 Informace o řízení
 Tiskové zprávy
 Podatelna
 Kontakty

UŽITEČNÉ ODKAZY

Adresář pro ustanovení NSS
 Nevládí organizace v oblasti práva
 Orgány České republiky
 Vyhledávač a databáze
 Mezinárodní organizace
 Profesionální komory

NOVINKY E-MAILEM

@ **PŘIHLÁŠIT**

ÚVOD



Nejvyšší správní soud sídlí v Brně. Je vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví.

Soustavu soudů ve správním soudnictví tvoří jednak krajské soudy, u nichž je správní soudnictví od další pravomoci odděleno pouze vnitřní organizací příslušného soudu, a jednak Nejvyšší správní soud, který je soudním orgánem specializovaným výlučně pro oblast správního soudnictví. Nejvyšší správní soud, jako soud především kasační, dbá v rámci své činnosti o zákonnost a jednotu rozhodování krajských soudů a správních orgánů tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech směřujících proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů ve správním soudnictví, jímž se stěžovatelé domáhají zrušení napadených rozhodnutí. Tato ochrana proti nezákonným rozhodnutím správních orgánů je dále nově doplněna o ochranu před jeho nečinností a před nezákonnými zátahy správního orgánu.

Nejvyšší správní soud dále rozhoduje ve věcech volebních, ve věcech rozpuzlení politických stran a politických hnutí, pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti. Nejvyšší správní soud také rozhoduje o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů ve věcech zrušení opatření obecné povahy nebo jejich části pro rozpor se zákonem, stejně jako o kasačních stížnostech ve věcech místního a krajského referenda.

Do pravomoci Nejvyššího správního soudu patří rovněž rozhodování některých kladných nebo záporných kompetenčních sporů mezi orgány veřejné správy. Nejvyšší správní soud je také kárným soudem pro řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.

Poslední aktualizace: 19.12.2014

AKTUALITY

Pracovník údržby **VÍCE**

DALŠÍ AKTUALITY

JEDNÁNÍ SOUDU

Nepřítomnost soudce 5
 91 z.d. 6/2002 Sb.
 Sp. zn.: 16 Kas 6/2015
 Datum jednání: 08.09.2016

Kárná odpovědnost - Kárná odpovědnost státních zástupců
 Sp. zn.: 12 Kas 2/2016
 Datum jednání: 20.09.2016

DALŠÍ JEDNÁNÍ

Nové vydání Sbírky rozhodnutí NSS
 main.aspx?
 cbs=artikart_id=8335

Hlavní strana Často kladené dotazy Napište nám Mapa stránek Prohlášení o přístupnosti Bezbariérový přístup Tisk stránky

Copyright © 2003 - 2010 Nejvyšší správní soud. Všechna práva vyhrazena.

Hlavní stránka

Hledat v obsahu

ÚVOD



Nejvyšší správní soud sídlí v Brně. Je veřejným soudním orgánem ve všech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví.

Soudem soudů ve správním soudnictví není žádná krajní soud, a nicméně je správní soudnictví od další pravomoci oddělené pouze kvůli organizaci předsedního soudu, a jednak Nejvyšší správní soud, který je soudem orgánem soudnictví veřejného vykonává pro celou správní soudnictví. Nejvyšší správní soud, jako soud předsední kancelář, dle v rámci své činnosti o sdělování a jednání rozhodnutí krajních soudů a správních orgánů, je rozhoduje o každém sdělování sdělování proti pravomocným rozhodnutím krajních soudů ve správním soudnictví, proti se sdělování domáhají soudní orgánů rozhodnutí. Tato ochrana proti rozhodnutím rozhodnutím správních orgánů je dle své dispozice o ochrana před jeho sdělování a před rozhodnutím sdělování správních orgánů.

Nejvyšší správní soud dle rozhoduje ve všech věcech, ve všech soudních politických ústředí a politických ústředí, posuzování nebo rozhodování jejich činnosti. Nejvyšší správní soud také rozhoduje o každém sdělování proti rozhodnutím krajních soudů ve všech soudních orgánech dle své dispozice nebo jejich činnosti nebo jejich činnosti, stejně jako o každém sdělování ve všech sdělování a každém sdělování.

Do pravomoci Nejvyššího správního soudu patří rovněž rozhodování občanských ústředí nebo záporů kompetenčních sporů mezi orgány veřejné správy. Nejvyšší správní soud je také hlavním soudem pro činnost ve všech soudních, ústředních ústředí a soudních ústředí.

Poslední aktualizace: 19.12.2014

<http://www.nssoud.cz/Uvod/art/1>

22.8.2016

[35] Žalovaná žalobkyni potrestala za to, že jasným, výstižným a zřetelným způsobem v reklamě na internetových stránkách ne uvedla určité informace o nabízeném spotřebitelském úvěru. Takováto informace se typicky sděluje pomocí textu, nikoliv pomocí grafických částí internetové stránky. Samotná reklama na spotřebitelský úvěr, obsahující některé podmínky spotřebitelského úvěru, byla na stránkách uvedena právě formou prostého textu. Jeví se tedy zcela nepravděpodobné, že by jiné podmínky byly uvedeny v grafické části na některém z obrázků na internetové stránce.

[36] Z výše uvedeného ilustrativního srovnání stránek Nejvyššího správního soudu je nicméně zřejmé, že zachycením internetové stránky tiskem se mohou vytratit nejenom určité grafické prvky, ale i prvky obsahující plnohodnotný text a veškeré odkazy směřující

cí uživatele na další informace. Přitom právě v těchto částech se zákonem požadované informace o úvěru mohly jasně, výstižně a zřetelně nacházet.

[37] Správní orgány nedostály své povinnosti zjistit skutkový stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Pochybnosti přetrvávají. Je tomu tak hlavně díky způsobu zachycení obsahu internetové stránky, ze kterého nelze jednoznačně dovodit, že požadované informace na internetové stránce uvedeny nebyly. V dalším řízení musí správní orgány zachytit obsah veškerých částí internetových stránek, ve kterých mohly být informace naplňující požadavky zákona uvedeny. Alternativně mohou správní orgány doplnit dokazování v tom smyslu, že prvky internetové stránky, které byly vytištěním stránky eliminovány, požadované informace neobsahovaly. (...)

Správní řízení: rozhodnutí o prominutí zmeškání úkonu

k § 41 odst. 6 a § 150 odst. 3 správního řádu (č. 500/2004 Sb.) ve znění účinném do 28. 7. 2016
 k § 65 odst. 1 soudního řádu správního ve znění účinném do 30. 4. 2015
 k § 87 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 30. 9. 2016

Usnesení, jímž správní orgán rozhoduje o žádosti o prominutí zmeškání úkonu podle § 41 odst. 6 správního řádu, je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud je zmeškaným úkonem odpor proti příkazu podle § 150 odst. 3 správního řádu (podle § 87 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2016, čj. 3 As 248/2015-22)

Věc: Ing. Martin K. proti Krajskému úřadu Libereckého kraje o prominutí zmeškání úkonu, o kasační stížnosti žalobce.

Příkazem Magistrátu města Liberec ze dne 29. 1. 2015 byl žalobce uznán vinným z přestupků podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 1 a písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, a podle § 53 odst. 2 zákona o přestupcích, jichž se měl jako řidič dopustit tím, že za jízdy držel telefonní přístroj v ruce, a dále tím, že užil k jízdě vozidlo, které bylo z důvodu neplatné technické kontroly technicky nezpůsobilé k provozu na pozemní komunikaci. Za tyto přestupky mu byla uložena pokuta v souhrnné výši 2 000 Kč. Příkaz byl žalobci doručen dne 12. 2. 2015.

Přípisem ze dne 18. 3. 2015 upozornil žalobce uvedený úřad na skutečnost, že dne 20. 2. 2015 po předchozím ústním upozornění příslušné pracovnice podal prostřednictvím České pošty proti příkazu písemně odpor. Dle jeho názoru musel být tento odpor správnímu orgánu doručen ještě před vyznačením právní moci příkazu. Pro případ, že zásilka do té doby nebyla doručena, oznámil žalobce, že tímto podává odpor znovu spolu se žádostí o navrácení v předešlý stav a prominutí zmeškání úkonu podle § 41 správního řádu. Ve výše uvedených okolnostech pak spatřoval vážné důvody ve smyslu citovaného ustanovení zákona.

Správní orgány obou stupňů tyto skutečnosti za vážné důvody nepovažovaly a měly rovněž za to, že žalobce uplatnil svoji žádost po uplynutí subjektivní lhůty uvedené v § 41 odst. 2 správního řádu, proto Magistrát měs-

ta Liberec rozhodnutím ze dne 26. 3. 2015 a následně Krajský úřad Libereckého kraje rozhodnutím ze dne 14. 5. 2015 žalobcovu žádost rozhodnutím ze dne 26. 3. 2015 zamítl.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu Ústí nad Labem, pobočky v Liberci, který ji rozhodnutím ze dne 22. 10. 2015, čj. 60 A 9/2015-29, zamítl. Žalobce (stěžovatel) proto podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných stížnostních bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Dříve než mohl přistoupit k meritornímu posouzení případu, musel ovšem ještě Nejvyšší správní soud uvážit, zda v řízení před krajským soudem byly splněny podmínky, za nichž může soud jednat ve věci. Spornou totiž byla otázka, zda rozhodnutí o žádosti o prominutí zmeškání úkonu podle § 41 odst. 6 správního řádu je vůbec rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., či nikoliv, tedy zda se jedná o úkon, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva či povinnosti fyzických nebo právnických osob. Krajský soud se této otázce explicitně nevěnoval, ač v kontextu projednávané věci šlo o otázku zásadní, proto potřebné úvahy k této otázce doplňuje Nejvyšší správní soud.

K věci je nutno úvodem předeslat, že za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., která podléhají soudnímu přezkumu, jsou považována vždy rozhodnutí vydaná podle § 67 odst. 1 správního řádu, z usnesení pak ta o zastavení řízení podle § 66 správního řádu a o odložení věci podle § 43 správního řádu. Z ostatních usnesení podléhají soudnímu přezkumu ještě usnesení o námitce podjatosti podle § 14 správního řádu, o účastenství v řízení podle § 28 odst. 1 správního řádu a o prominutí zmeškání lhůty podle § 41 odst. 6 správního řádu, už ale pouze v rámci § 75 odst. 2 s. ř. s., tedy při přezkumu navazujících rozhodnutí, pro něž byla uvedena usnesení podkladem. Ostatní usnesení, jež pro svoji povahu nemají dopad do práv účastníků, soudně přezkoumat nelze. Uvedený rozsah soudního přezkumu koresponduje rozsahu přezkumu správního, tak jak je vymezen v § 94 odst. 3 správního řádu.

S ohledem na výše uvedené lze uzavřít, že rozhodnutí o prominutí zmeškání lhůty podle § 41 odst. 6 správního řádu není v obecné rovině rozhodnutím s atributy podle § 65 odst. 1 s. ř. s., a nepodléhá tedy samostatně soudnímu přezkoumání. V dané věci je však třeba vzít v úvahu i specifické okolnosti projednávané-

ho případu. Je zřejmé, že pokud by účastník řízení podával žádost např. o prominutí zmeškání úkonu odvolání, bylo by zamítnutí žádosti spojeno i se zamítnutím souběžně podaného odvolání pro opožděnost podle § 92 správního řádu, takže by bylo možné podat správní žalobu proti tomuto rozhodnutí a v ní namítat nezákonnost podkladového usnesení o zamítnutí žádosti o prominutí zmeškání úkonu. Zde se ovšem žádost o prominutí zmeškání úkonu vztahovala k odporu, o němž správní orgán následně nerozhoduje, ale již samotným podáním odporu se vydaný příkaz ruší (viz § 150 odst. 3 správního řádu, případně § 87 odst. 4 zákona o přestupcích). Rozhodnutí o žádosti o prominutí zmeškání úkonu tak má v takovém případě přímý dopad do hmotných práv účastníka, neboť v závislosti na výsledku rozhodnutí o žádosti buď existuje pravomocný příkaz o uložení sankce, nebo v důsledku podaného odporu ještě není o uložení povinnosti rozhodnuto. Jedině v tomto specifickém a výjimečném případě lze tedy usnesení o žádosti o prominutí zmeškání úkonu podle § 41 odst. 6 správního řádu považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., kdy následně rozhodnutí o odvolání je přímo přezkoumatelné v řízení o žalobě. (...)

3468

Správní trestání: přestupky v silniční dopravě; nedovolené stání

k § 2 písm. n) a o) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)

I. Při vymezení skutku nedovoleného stání podle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, není potřeba, aby správní orgány zjišťovaly přesný časový interval, po který bylo vozidlo nedovoleně uvedeno do klidu, postačí zjištění o konkrétní době (určené např. hodinou a minutou), ve které již uvedení vozidla do klidu překročilo dobu dovolenou pro zastavení.

II. Z díkce § 2 písm. o) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, nepřímo plyne povinnost řidiče zajistit (např. svou přítomností u vozidla) neodkladné odstavení zastaveného vozidla, vyžaduje-li to dopravní situace. Pokud toto řidič nezajistí a vozidlo ponechá v klidu, jedná se již o vozidlo stojící podle § 2 písm. n) téhož zákona.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 6. 2016, čj. 20 A 2/2015-19)

Předjudikatura: náleze Ústavního soudu č. 12/2004 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 546/03).

Věc: Ivan K. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o uložení pokuty.

Žalobce byl uznán vinným z přestupků podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, kterých se měl dopustit tím, že dne 24. 10. 2014 v 8:20 hodin v Moravské Ostravě, na ulici Bráfova, jako řidič motorového vozidla tovární značky Honda Civic parkoval v působnosti dopravního značení IP25a „zóna s dopravním omezením“ – „*zákazu stání, mimo místa určená k parkování*“. Tímto jednáním porušil § 4 písm. c) zákona o silničním provozu v návaznosti na § 12 odst. 1 písm. gg) vyhlášky č. 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla a úprava provozu na pozemních komunikacích. Správní orgán I. stupně, Magistrát města Ostravy, odbor dopravně správních činností, rozhodl o vině žalobce dne 14. 5. 2015 a za uvedené jednání mu uložil podle § 125 odst. 4 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, sankci, a to pokutu ve výši 1 500 Kč. Správní orgán vycházel ze spisové dokumentace obsahující oznámení přestupku, úředního záznamu Policie ČR ze dne 24. 10. 2014, evidenční karty řidiče, fotodokumentace vozidla Honda neoprávněně stojícího na ulici Bráfova, ze svědecké výpovědi Ing. Vladimíra B. a z výpovědi žalobce. Žalobce před správním orgánem uvedl, že s přestupkem nesouhlasí, jelikož před policistou z místa odjel, na uvedeném místě stál pouze na dobu nezbytně nutnou po dobu zanesení pneumatik do domu. Žalobce dále uvedl, že na něj zvonil policista a řekl, ať si vozidlo přeparkuje, přičemž uvedl, že tyto skutečnosti může potvrdit jeho syn a manželka. Svědek Ing. Vladimír B. (zasahující policista) uvedl, že se žalobcem nehovořil, pouze vozidlo nafotil, a po 10 až 15 minutách obešel blok, aby se přesvědčil, zda vozidlo neodjelo a zda ho případně nemá vyškrtnout ze seznamu špatně parkujících vozidel, který si za tím účelem sepsal.

Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 8. 2015 zamítl. Žalovaný uvedl, že neshledal v postupu správního orgánu I. stupně žádné procesní vady, které by mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí, a přestupek byl obviněnému prokázán bez důvodných pochybností, přičemž se též

vyjádřil k materiální stránce a zavinění přestupku. Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného u Krajského soudu v Ostravě žalobu, ve které formuloval několik žalobních námitek, mimo jiné: (i) první žalobní námitka byla založena na skutečnosti, že žalobce v daném místě s vozidlem nestál, nýbrž pouze zastavil, když vykládal z vozidla pneumatiky, a to v čase cca od 8:05 do 8:25, nikoli od 8:20 do 9:05, přičemž pneumatiky odnášel do nejbližšího zabezpečeného prostoru – žalobce nesouhlasil s názorem správních orgánů, že měl vyloučit náklad na chodník a auto přeparkovat, přičemž mohl náklad zabezpečit další osobou; (ii) druhá námitka směřovala do otázky naplnění materiální stránky přestupku; (iii) třetí námitka směřovala proti neprovedení výsledku svědků, které žalobce navrhoval; (iv) dále žalobce namítal dlouhou dobu od údajného přestupku do zahájení řízení o přestupku, která měla za následek to, že údajně již neexistuje kamerový záznam, který by prokázal dobu a místo odstavení vozidla z ulice Bráfova na ulici 30. dubna; (v) poslední námitka směřovala proti tomu, že správní orgán I. stupně uvedl za přestupek stání delší než tři minuty, přičemž žalovaný vykládal ustanovení zákona o silničním provozu jinak a účelově. U jednání před soudem pak žalobce rozvinul svou úvahu o podstatě „*zastavení*“ vozidla tak, že je nemyšlitelné, aby pouze náklad vložil na chodník a zanechal jej tam nezabezpečený, protože je povinen svůj majetek chránit proti odcizení.

Krajský soud v Ostravě žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Právní posouzení věci samé

(...) [15] **První námitce** žalobce, která směřuje proti posouzení zjištěného skutkového stavu jakožto stání vozidla, krajský soud nepřisvědčil. S touto námitkou přímo souvisí též námitka třetí a čtvrtá, neboť tyto směřují proti nedostatečným skutkovým zjištěním správních orgánů, pročež budou krajským soudem tyto námitky vypořádávány společně. V rámci správního řízení byly zjištěny dvě různé verze průběhu skutkového děje, verze zasahujícího policisty a verze žalobce, při-

čemž se obě liší především v době, po kterou vozidlo žalobce „parkovalo“ na předmětném místě, přičemž policista při výslechu neuvedl konkrétní dobu, nicméně odkázal na úřední záznam, který vyhotovil, a kde je uvedena doba stání od 8:20 do 9:05. Oproti tomuto žalobce uváděl při své výpovědi čas 8:05 až 8:25. Správní orgán I. stupně se při svém rozhodování přiklonil k verzi policisty, nadto je potřeba uvést, že žalovaný dále tyto úvahy rozvádí, když v napadeném rozhodnutí dospívá k závěru o spáchání přestupku i při připuštění pravdivosti tvrzení žalobce. Krajský soud v těchto úvahách dává za pravdu žalovanému, neboť pokud žalobce vypověděl (a též shodně tvrdí v podané žalobě), že v daném místě zastavil za účelem vyložení nákladu (litých kol a pneumatik), který následně odnášel do nejbližšího zabezpečeného prostoru a zároveň nebyl u vozidla, když naň musel policista zvonit (což policista popírá), aby žalobce upozornil na nevhodné parkování, pak i tento popis skutkového děje odpovídá naplnění přestupku, pro který byl žalobce správním orgánem I. stupně uznán vinným, jak bude podrobně odůvodněno níže. Vzhledem k tomuto závěru nebylo povinností správních orgánů provádět další žalobcem navržené dokazování, a to ať už se jedná o svědecké výpovědi jeho syna a manželky, nebo navržený kamerový záznam; ze shodných důvodů též krajský soud zamítl provedení těchto důkazů v řízení před soudem.

[16] Zásadní otázku pro vyřešení první námitky je potřeba hledat ve vymezení pojmů *zastavení* a *stání* podle § 2 písm. n) a o) zákona o silničním provozu, neboť pokud by žalobce v daném místě „pouze“ zastavil, přestupku by se nedopustil. Shora citované ustanovení zákona o silničním provozu definuje pojem *stání* pomocí časového určení doby uvedení vozidla do klidu delší než doba *zastavení*, přičemž doba *zastavení* je v předmětné věci určena jako doba *nezbytně nutná k neprodlenému složení nákladu*. Je tedy nezbytné odpovědět na otázku, zda žalobce překročil dobu nezbytně nutnou k neprodlenému složení nákladu, či nikoli.

[17] Oba pojmy, resp. související zákazy jsou společně propojeny, neboť mají totožný objekt, tj. chrání zájem společnosti na plynulosti a bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích, komfortu parkování vozidel a pohybu chodců v dopravně exponovaných částech měst, zajištění dostupnosti budov atd. Při rozhodování o konkrétní regulaci zákazu stání je potřeba vycházet ze shora popsaných zájmů, přitom nesmí docházet ke zbytečnému či šikanóznímu omezování možnosti parkování, neboť maximum ochrany, tj. např. úplný zákaz zastavení mimo zvlášť zbudovaná parkoviště, by vedlo k naprostému vyprázdnění smyslu provozu na pozemních komunikacích, který slouží nejen společnosti jako celku, ale též každému jednotlivci. V tomto směru je potřeba hledat vyváženost mezi omezením, které jistě sleduje „*bohulibý*“ účel, a zásahem do práv jednotlivce [srov. čl. 2 odst. 3 a odst. 4 Ústavy a obdobně čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“)]. Není samoučelné připomenout též názor Ústavního soudu vyjádřený v nálezu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. I. ÚS 546/03, č. 12/2004 Sb. ÚS: „*Autonomie vůle a svobodného individuálního jednání je na úrovni ústavní garantována čl. 2 odst. 3 Listiny [...]. To jest, čl. 2 odst. 3 Listiny je třeba chápat ve dvojím smyslu. Ve své první dimenzi představuje strukturální princip, podle něhož lze státní moc vůči jednotlivci a jeho autonomní sféře (včetně autonomních projevů volních) uplatňovat pouze v případech, kdy jednání jednotlivce porušuje výslovně formulovaný zákaz upravený zákonem. Také takový zákaz však musí reflektovat toliko požadavek spočívající v zabránění jednotlivci v zásazích do práv třetích osob a v prosazení veřejného zájmu, je-li legitimní a proporcionální takovému omezení autonomního jednání jednotlivce. Takový princip je pak třeba chápat jako esenciální náležitost každého demokratického právního státu [...]. Podobný obsah má také čl. 2 odst. 4 Ústavy. Ve své druhé dimenzi pak působí čl. 2 odst. 3 Listiny jako subjektivní právo jednotlivce na to, aby veřejná moc respektovala autonomní projevy jeho osobnosti, včetně projevů*

volních, které mají odraz v jeho konkrétním jednání, pokud takové jednání není zákonem výslovně zakázáno.“

[18] Omezení možnosti „zaparkování“ vozidla (přesněji jeho uvedení do klidu), pro konkrétní místo na vozovce, je možno obecně rozdělit do dvou kategorií: (i) úplné omezení, tj. zákaz zastavení; (ii) a částečné, tj. zákaz stání. Dané konkrétní místo tedy musí splňovat určitý stupeň kvalifikovaného požadavku na jeho regulaci daný objektem, jenž má omezení (zákaz) chránit. Proč není na daném místě možno vozidlo „zaparkovat jaksi trvale“, ale toliko jej uvést do klidu na dobu nezbytně nutnou k neprodlenému nastoupení nebo vystoupení přepravovaných osob anebo k neprodlenému naložení nebo složení nákladu? Odpověď je nabíledni, neboť na daném místě existuje zájem společnosti, aby vozidlo, jež je uvedeno do klidu, mohlo být z tohoto klidu též neprodleně (bezprostředně, okamžitě) uvedeno do pohybu a místo opustilo, a to pokud by reálně mělo dojít k porušení nebo ohrožení zájmu společnosti, ke kterému by „překážením“ vozidla došlo – krajský soud je toho názoru, že pouze takovýto výklad může obstát požadavkům uvedeným v bodu [17] tohoto rozsudku. *A contrario* je tedy nesprávný závěr, že pouhá délka časového úseku, po který bylo vozidlo uvedeno do klidu, odlišuje stání od zastavení, byť určení tohoto časového úseku může být v některých případech směřodatné – nikoli však v souzené věci, proto správní orgány nepochybily, pokud se časovým intervalem nezabývaly dopodrobna a neprováděly navrhované důkazy, neboť tyto byly již nadbytečné a na závěru o spáchání přestupku by nic neměnily. Správní orgány proto též správně časově popsaly skutek jako nedovolené stání v konkrétním čase 8:20, což je čas, o kterém bylo spolehlivě zjištěno, že v tento okamžik žalobce vozidlem stál nedovoleně, přičemž se jedná o čas shodný pro obě možné verze průběhu skutkového děje.

[19] Je potřeba se hlouběji zabývat tím, proč bylo vozidlo uvedeno do klidu. Žalobce uvádí, že tak učinil proto, aby složil náklad, přičemž sám připustil, že jej odnášel na nejbližší zabezpečené místo a u vozidla se v ur-

čité chvíli nenacházel, když naň podle jeho slov musel policista zvonit, aby ho upozornil na špatné parkování – a právě v tento moment se ze zastaveného vozidla stalo vozidlo stojící, neboť žalobce „nezabezpečil“ neprodlenou (tj. okamžitou) možnost odstavení vozidla pro případ, že by jeho vozidlo překáželo konkrétnímu zájmu společnosti (např. potřeby zaparkování sanitky, hasičského vozu, dopravní obsluhy, zásahu policie nebo prosté omezení ostatních účastníků silničního provozu).

[20] Pokud žalobce uvádí, že požadavek správních orgánů, aby náklad vyložil na ulici, ponechal jej nezabezpečený a auto přeparkoval, je naprosto nereálný, neboť žalobce je přesvědčen, že má povinnost svůj majetek zabezpečit, pak krajský soud konstatuje, že se žalobce mylí. Argumentace žalobce je v jádru správná, nicméně je potřeba vždy vyhodnocovat každou konkrétní situaci samostatně. Zastaví-li někdo vozidlo za účelem složení nákladu, musí tak učinit s ohledem na dopravní situaci. I při zastavení je potřeba postupovat tak, aby došlo pokud možno k co nejmenšímu zásahu do provozu na pozemní komunikaci, zvláště tam, kde je stání zakázáno, jako v případě projednávané věci. Jak shora vysvětleno, žalobce byl oprávněn svůj majetek, jenž z vozidla vykládal, zabezpečovat pouze takovým způsobem, který mu fakticky umožňoval být připravený kdykoli zastavené vozidlo okamžitě uvést do pohybu – mohl kupříkladu použít další osobu k zabezpečení vyloženého nákladu po dobu, než přeparkuje, nebo by tato osoba mohla být připravena v případě nutnosti s vozidlem odjet. Zjednodušeně řečeno, řidič je primárně povinen zabezpečit provozní situaci, tj. aby jeho vozidlo nepřekáželo dopravě nebo aby bylo případně přemístěno, až poté může vykládat svůj náklad z vozidla – pokud tedy řidič nezajistí možnost okamžitého přemístění vozidla a odnáší si svůj náklad pryč od vozidla, dopouští se dopravního přestupku, je-li v daném místě stání zakázáno. (...)

[26] Krajský soud se neztotožnil ani s **poslední žalobní námitkou** označenou jako bod (v). Předně je potřeba uvést, že správní

orgány svou klíčovou argumentaci neopřely o překročení třiminutového limitu pro zastavení vozidla, byť tuto skutečnost správní orgán I. prvního stupně nesprávně v odůvodnění uvádí, a to na s. 4 na konci prvního odstavce, ale o zcela jiné důvody, které krajský soud podrobně rozepsal v předchozí části tohoto rozsudku, pročez se touto námitkou zabýval pouze okrajově.

[27] Krajský soud dává žalobci za pravdu, že namítaná argumentace je v projedná-

vané věci zcela nepřiléhavá, když by mohla být relevantní pouze u přestupku spáchaného nedovoleným zastavením nebo stáním na vyhrazeném parkovišti [srov. s § 27 odst. 1 písm. o) zákona o silničním provozu], což není předmětem dnes souzeného sporu. Nicméně nevhodnou argumentaci použil pouze správní orgán I. stupně, a to pouze na jednom místě, aniž by tato jakkoli ovlivnila správnost rozhodnutí správních orgánů jako celku.

3469

Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; k pojmu „správní orgán“; stížnost pro porušení zákona

k § 266 trestního řádu ve znění účinném do 8. 4. 2015

k § 4 odst. 1 soudního řádu správního

Činnost odboru dohledu Ministerstva spravedlnosti a ministra spravedlnosti v rámci posuzování podnětů k podání stížnosti pro porušení zákona dle § 266 trestního řádu nespádá pod přezkumnou pravomoc soudů ve správním soudnictví dle § 4 odst. 1 s. ř. s., neboť uvedené entity nejednají jako „správní orgány“.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2016, čj. 2 As 117/2016-24)

Prejudikatura: č. 1717/2008 Sb. NSS a č. 1831/2009 Sb. NSS; usnesení Ústavního soudu č. 11/1998 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 365/97).

Věc: Pavel P. proti Ministerstvu spravedlnosti o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal dne 24. 1. 2015 u Vrchního státního zastupitelství v Praze podnět, kterým se domáhal podání stížnosti pro porušení zákona ve své trestní věci. Vrchní státní zastupitelství postoupilo podnět žalovanému dne 10. 3. 2015. Přípisem ze dne 8. 4. 2015 ředitel odboru justičního dohledu (dále jen „odbor dohledu“) z pověření ministra spravedlnosti sdělil žalobci, že po přezkoumání spisového materiálu ministr spravedlnosti neshledal důvody k podání stížnosti pro porušení zákona ve smyslu § 266 odst. 1 a odst. 2 trestního řádu a že podnět žalobce odložil.

Žalobce podal u Městského soudu v Praze z důvodu nezákonného zásahu ze strany žalovaného žalobu, kterou městský soud

odmítl usnesením ze dne 30. 3. 2016, čj. 9 A 132/2015-141.

Městský soud odůvodnil své usnesení tím, že ve správním soudnictví lze, nestanoví-li zákon jinak, přezkoumat pouze ty aktivity orgánů, které patří do působnosti rozhodování ve veřejné správě a zasahují do veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. V projednávaném případě však dle městského soudu nebyly naplněny dva ze tří prvků zákonné definice rozsahu přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví (§ 4 ve spojení s § 2 s. ř. s.). Městský soud uvedl, že bezprostřední ochrana práv fyzických a právnických osob je zaručena nikoli možností podávat podněty k podání stížnosti pro porušení zákona podle § 266 odst. 1 trestního řádu,

ale právními instituty zakotvenými v příslušných procesních předpisech (zde v trestním řádu). Ministr spravedlnosti tedy při rozhodování, zda podá stížnost pro porušení zákona, nerozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Městský soud dále uvedl, že ve správním soudnictví lze přezkoumat pouze takové aktivity orgánů veřejné moci, které patří do působnosti veřejné správy. Rozhodování žalovaného, resp. ministra spravedlnosti o podání stížnosti pro porušení zákona podle § 266 odst. 1 trestního řádu však dle městského soudu takovou činností není. Městský soud konstatoval, že soudy ve správním soudnictví nejsou oprávněny zasahovat do postupů státního zástupce či jiného orgánu činného v trestním řízení, potažmo rozhodovat o zákonnosti či správnosti těchto postupů. A ačkoliv žalovaný není orgánem činným v trestním řízení, městský soud uvedl, že za postup v trestním řízení bylo třeba považovat postup, jehož účelem je náležitě zjištění trestných činů a spravedlivé potrestání jejich pachatelů. Stížnost pro porušení zákona představuje mimořádný opravný prostředek v trestních věcech. Pokud se tedy žalobce domáhal „řádného“ přezkoumání svého podnětu k podání stížnosti pro porušení zákona, domáhal se tak, aby žalovaný v jeho trestní věci postupoval určitým způsobem. Správní soud by tedy při věcném posuzování žaloby musel přezkoumávat, zda žalovaný v souvislosti s trestním řízením postupoval správně, a v takovém případě by nepochybně ingeroval do trestního řízení. V rámci hodnocení správnosti postupu žalovaného by totiž posuzoval trestněprávní otázky, tj. např. zda byly dány podmínky pro podání stížnosti pro porušení zákona, resp. jaké (trestněprávní) aspekty žalobcovy věci měl vzít žalovaný v úvahu při vyřizování podnětu k podání stížnosti pro porušení zákona. Městský soud proto uzavřel, že žalovaný, resp. ministr spravedlnosti v rámci svého oprávnění podat stížnost pro porušení zákona podle § 266 odst. 1 trestního řádu nejedná jako správní orgán ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a nemohl se tak dopustit ani nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s.

Proti rozhodnutí městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, ve které namítal, že nezákonný zásah ze strany žalovaného měl spočívat v tvrzeném nepřezkoumání jeho trestního spisu a souvisejícího podnětu k podání stížnosti pro porušení zákona ve smyslu § 266 odst. 1 a odst. 2 trestního řádu, o čemž byl stěžovatel vyrozuměn prostřednictvím přípisu žalovaného ze dne 8. 4. 2014. Stěžovatel namítal, že nebrojil proti tomu, že ministr spravedlnosti nevyužil svého mimořádného a fakultativního práva podat stížnost pro porušení zákona, ale proti tomu, že došlo v rámci žalovaného k nezákonnému zásahu, jehož sekundárním následkem byla skutečnost, že ministr spravedlnosti zmíněnou stížnost ve prospěch stěžovatele nepodal. Stěžovatel měl za to, na rozdíl od městského soudu, že činnost žalovaného v rámci jeho oddělení trestního přezkumu odboru dohledu lze považovat za činnost přezkoumatelnou ve správním soudnictví. Tuto činnost nelze považovat za činnost orgánů činných v trestním řízení, nýbrž za dohledovou činnost vykonávanou mimo rámec trestního řízení.

Dále měl stěžovatel za to, že legislativní zkratku „*správní orgán*“ nelze vykládat restriktivně. Žalovaný je nepochybně orgánem moci výkonné, tudíž i na činnost jeho odboru dohledu se beze zbytku vztahuje striktní požadavek uplatňování státní moci jen v případech stanovených zákonem a v jeho mezích [čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), resp. čl. 2 odst. 3 Ústavy]. Odbor dohledu žalovaného realizuje oprávnění svěřené mu zákonem, které musí zůstat v zákonných mezích, a není oprávněn sám svévolně rozhodovat, které podněty přezkoumá, a které nikoliv (pak by popíral smysl a účel mimořádného a fakultativního práva ministra spravedlnosti podat stížnost pro porušení zákona). Pokud žalovaný (odbor dohledu) provede nezákonným způsobem výše naznačený zásah, tak ministr nemůže realizovat své výsostné právo, čímž zákonitě musí dojít ke zkrácení stěžovatele na jeho veřejných subjektivních právech, neboť je zbaven možnosti obrátit se na ministra spravedlnosti. Žalovaný tak v případě širšího chá-

pání legislativní zkratky „*správní orgán*“ rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Právo na spravedlivý proces v sobě implikuje právo každého na zajištění tzv. rovnosti zbraní. Zmíněnou rovnost zbraní je z pohledu efektivního práva na spravedlivý proces nutno chápat i v tom smyslu, že obviněnému jednotlivci bude zabezpečena rovnost přístupu k možnosti využít všech prostředků ve smyslu trestního řádu, tedy např. i právo ministra spravedlnosti podat stížnost pro porušení zákona ve smyslu § 266 odst. 1 a odst. 2 trestního řádu.

Stěžovatel souhlasil, že uvedené právo ministra je mimořádné a fakultativní. Neměla by mu být však upírána možnost, aby ministr spravedlnosti měl vůbec možnost seznámit se se závěry odboru dohledu žalovaného, a tudíž měl možnost využít svého práva. Porušení svého práva tak stěžovatel spatřoval v tom, že mu byla v důsledku nezákonného zásahu žalovaného upřena možnost dovolat se svým podnětem přezkumu ze strany žalovaného a s tím související úvahy ministra spravedlnosti o tom, zda svého mimořádného práva využije, či nikoliv, čímž došlo k zásahu do jeho právní sféry a bylo zasaženo jeho veřejné subjektivní právo.

Stěžovatel zdůraznil, že nemůže existovat činnost žalovaného, která se vymyká oblasti veřejné správy a s tím související kontrole soudů. I činnost odborů žalovaného může přivodit újmu na veřejných právech stěžovatele. Žalovanému bylo fakticky svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, neboť je to právě uvedený odbor, který svou správní činností v podobě stanovisek umožňuje realizovat mimořádný opravný prostředek dle trestního řádu. Činnost odboru nelze bez dalšího vyjmout z efektivní kontroly soudy. Pak by se právo ministra spravedlnosti mohlo uplatnit pouze v případě vybrané skupiny podnětů, u nichž by uvedený odbor rozhodl řádný přezkum vykonat, avšak ve stěžovatelem tvrzeném případě by osoba podávající podnět byla této možnosti zbavena zcela, a tedy v důsledku takového nezákonného zásahu by došlo k narušení rovnosti

zbraní v rámci trestního řízení, byť by se tak stalo ve sféře správní činnosti žalovaného, a tedy v oblasti veřejné správy. Optikou napadeného rozhodnutí by tak odboru dohledu nehrozil řádný postih v podobě ingerence soudů, ale jednalo by se o jakýsi exces státní moci v rámci žalovaného, který by postrádal jakoukoliv kontrolu ze strany správního soudnictví. Odbor dohledu by *de facto* rozhodoval o tom, zda ministr spravedlnosti své mimořádné a fakultativní právo využije, či nikoliv.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěrem městského soudu o odmítnutí žaloby. Zdůraznil, že rozhodnutí o podání stížnosti pro porušení zákona je ve výlučné kompetenci ministra spravedlnosti dle § 266 a násl. trestního řádu. Podněty sice šetří oddělení trestního přezkumu spadající pod odbor dohledu způsobem stanoveným v interní normativní směrnici, konkrétně v rozhodnutí ministryně spravedlnosti ze dne 13. 7. 2009, č. 22/2009, o vyřizování podnětů k podání stížnosti pro porušení zákona (dále jen „rozhodnutí ministryně spravedlnosti o vyřizování podnětů“), ministr spravedlnosti však není při svém rozhodování, zda stížnost podat či ne, vázán stanoviskem zaujatým tímto odborem. Je na ministrovi, jak nastaví procesy vedoucí k naplnění jeho výlučného práva a jak se nakonec ohledně podání stížnosti pro porušení zákona v jednotlivých případech rozhodne. Dále žalovaný uvedl, že stěžovatel jako podatel podnětu ke stížnosti pro porušení zákona neměl žádné subjektivní právo, do kterého by bylo možno postupem odboru dohledu v rámci šetření jeho podnětu zasáhnout; na základě výlučného práva ministra spravedlnosti totiž zcela jistě nelze dovodit vznik práv jakýchkoliv jiných, od něho odlišných, osob.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci

Nejvyšším správním soudem

(...) [14] Podle § 4 odst. 1 s. ř. s. „[s]oudy ve správním soudnictví rozhodují o

a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen „správní orgán“),

b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu,

c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu,

d) kompetenčních žalobách.“ (...)

[18] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že v projednávané věci je přezkoumáváno usnesení o odmítnutí žaloby z důvodu, že věc nespadá do pravomoci soudů ve správním soudnictví, neboť žalovaný, resp. ministr spravedlnosti při vyřizování podnětu k podání stížnosti pro porušení zákona dle § 266 trestního řádu není správním orgánem ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 4 odst. 1 s. ř. s. Napadené usnesení může být proto přezkoumáváno v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu pouze z hlediska námitek týkajících se zákonnosti tohoto usnesení podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., a tedy toho, zda je činnost žalovaného, resp. ministra spravedlnosti při vyřizování podnětu k podání stížnosti pro porušení zákona dle § 266 trestního řádu přezkoumatelná soudy ve správním soudnictví, konkrétně zda žalovaný, resp. ministr spravedlnosti je správním orgánem ve smyslu shora citovaného ustanovení, či ne.

[19] Co se týče rozsahu přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví, ten „vymezuje na zákonné úrovni soudní řád správní, konkrétně § 4 ve spojení s § 2 s. ř. s. Ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zavádí legislativní zkratku „správní orgán“. Tím se rozumí orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Tato legislativní zkratka se vztahuje nejen na pravomoc

správních soudů podle tohoto písmene zmíněného ustanovení, nýbrž i na pravomoci podle dalších písmen, tj. b), c) a d), tedy také na nečinnost „správního orgánu“ či jemu přiřítelný nezákonný zásah. Zákonná definice obsahuje tři prvky: za prvé, jedná se o orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů v definici uvedených. Za druhé, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Za třetí, toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS). V případě stěžovatele je namítán nezákonný zásah ze strany žalovaného, resp. ministra spravedlnosti (§ 82 a násl. s. ř. s.), a tak i tento musí splňovat prvky zákonné definice „správního orgánu“ v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[20] Stěžovatel především namítá, že nebrojil proti nezákonnému zásahu ministra spravedlnosti, ale odboru dohledu žalovaného, který pod legislativní zkratku správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 s. ř. s. spadá. Uvádí, že odbor dohledu nejedná jako orgán činný v trestním řízení, nýbrž jako správní orgán v rámci své dohledové činnosti vykonávané mimo rámec trestního řízení.

[21] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že podstatou daného případu je otázka vyřízení podnětu k podání stížnosti pro porušení zákona podle § 266 odst. 1 trestního řádu. V první řadě je nutno poukázat na to, že stížnost pro porušení zákona „je jedním z mimořádných opravných prostředků v trestním řízení“ (usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2003, sp. zn. I. ÚS 354/03).

[22] Dále, co se týče pravomoci rozhodovat o podání či nepodání stížnosti, ta je svěřena ministrovi spravedlnosti, a to bez jakýchkoliv omezujících zákonných podmínek, jak vyplývá z § 266 trestního řádu, a svědčí toliko a výlučně jemu. Podnět k podání stížnosti pro porušení zákona podle § 266 trestního řádu je pouze informací o určitém případě vhodném k podání této stížnosti. Je pak věcí subjektu oprávněného k podání stížnosti pro porušení zákona, jakou formou oznámí stěžovateli, jak věc z hlediska podnětu ke stížnosti

pro porušení zákona posoudil. Stejně tak je plně v pravomoci ministra spravedlnosti, zda podnět k podání stížnosti přijme, nebo nepřijme. Přijetí takového podnětu není právně vynutitelné (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. III. ÚS 1073/15).

[23] Nejvyšší správní soud tak konstatuje, že pokud ministr spravedlnosti v rámci své výlučné pravomoci podávat stížnosti pro porušení zákona, udělené mu v trestním řízení, určí, že podněty k těmto stížnostem bude zpracovávat odbor dohledu, jedná tak v mezích § 266 trestního řádu a i tuto činnost odboru dohledu je nutno považovat za činnost v rámci trestního řízení.

[24] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že odbor dohledu má za úkol přezkoumat podnět a navrhnout další postup z hlediska zákonnosti, ale i účelnosti případného podání stížnosti, včetně důvodů judikatorních. Odbor dohledu má přezkoumávat zákonnost celého napadeného rozhodnutí i všech rozhodnutí na něj obsahově navazujících, jakož i zákonnost řízení, které těmto rozhodnutím předcházelo (článek 1 a článek 2 rozhodnutí ministryně spravedlnosti o vyřizování podnětů). O případném odložení podnětu pak dle čl. 6 odst. 2 rozhodnutí ministryně spravedlnosti o vyřizování podnětů rozhoduje ministr (svým podpisem na seznamu věcí, v nichž byl aprobevován návrh na odložení). Nejvyšší správní soud má za to, stejně jako městský soud, že i z výše uvedeného plyne, že činnost odboru dohledu žalovaného i ministra spravedlnosti při posuzování podnětu k podání stížnosti pro porušení zákona je nutno považovat za postup, jehož účelem je náležitě zjištění trestných činů a spravedlivé potrestání jejich pachatelů (§ 1 odst. 1 trestního řádu), tedy činností v trestním řízení, a ne v oblasti veřejné správy.

[25] V nedávné době na názoru, že ve správním soudnictví nelze přezkoumávat jednání orgánů činných v trestním řízení, setrval Nejvyšší správní soud v poněkud jiných skutkových souvislostech i v rozsudku ze dne 21. 7. 2016, čj. 10 As 11/2016-153.

[26] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že činnost odboru dohledu žalovaného a ministra spravedlnosti v rámci posuzování podnětů k podání stížnosti pro porušení zákona dle § 266 trestního řádu nespadá pod přezkumnou pravomoc soudů ve správním soudnictví dle § 4 odst. 1 s. ř. s., neboť nejednají jako v tomto ustanovení uvedené „*správní orgány*“.

[27] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že shora citovaná správní a ústavní judikatura byla zpochybněna v bodu [21] usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2015, sp. zn. I. ÚS 2355/15. V této věci se Ústavní soud zabýval ústavní stížností obviněného a jeho obhájkyň, kteří namítali, že policie a vězeňská služba spolu s orgány státního zastupitelství zabránily obhájce a jejímu koncipientovi v rámci probíhajícího trestního stíhání v návštěvě vazebně stíhaného obviněného ve věznici. Ústavní soud zde poznamenal: „*Nad rámec shora uvedených důvodů pro odmítnutí ústavní stížnosti Ústavní soud uvádí, že je také otázkou, zda se proti stěžovateli definovanému zásahu orgánu veřejné moci nedalo brojit např. žalobou podanou dle § 82 [s. ř. s.], dle něhož, [k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný‘ (tzv. zásahová žaloba), jinými slovy zda stěžovatelé vůbec vyčerpali všechny opravné prostředky dle § 75 odst. 1 zákona [č. 182/1993 Sb.] o Ústavním soudu.*“ Uvedený právní názor Ústavního soudu se pravděpodobně blíží výkladu zastávanému stěžovatelem, a sice že „*správním orgánem*“ ve smyslu § 82 s. ř. s. a rozhodováním v oblasti veřejné správy je nutno rozumět i jednání ministra spravedlnosti podle § 266 trestního řádu, jakož i jednání kohokoli v rámci žalovaného, jehož ministr pověřil přípravou podkladů ke svému rozhodnutí. Do působnosti správního soudnictví by podle tohoto výkladu spadala soudní kontrola každého

jednání orgánu, který není soudem a jehož jednání není podrobeno samostatné soudní kontrole jiným než správním soudem (typicky jednání policejního orgánu nebo státního zástupce v rámci trestního řízení ve smyslu § 12 odst. 10 trestního řádu, jež by nepodléhalo samostatné soudní kontrole trestním soudem). Je nepochybné, že i pro takový výklad existují dobré důvody. Argumentem by bylo, že nelze odepřít soudní kontrolu určitého jednání orgánu veřejné moci, který není soudem (typicky již zmíněného policejního orgánu či státního zástupce), jež je zaměřeno vůči jednotlivci a přímo zasahuje do jeho práv, jen proto, že se děje v rámci specifického typu řízení (trestního řízení). Vymezení, zda daný orgán nesoudní povahy jedná v rámci trestního řízení, anebo v rámci jiného procesního postupu nebo jakkoli jinak, je totiž arbitrárním rozhodnutím zákonodárce, kterým by nemělo být možno měnit ústavně zaručený rozsah soudní ochrany práv jednotlivce plynoucí zejména z čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) a čl. 36 odst. 1 a odst. 2 Listiny.

[28] I pokud by se uvedený právní názor Ústavního soudu prosadil, takže důvod, pro který městský soud žalobu odmítl, by musel být považován za nezákonný, existoval by v nyní projednávané věci jiný důvod pro její odmítnutí. Stížnost pro porušení zákona lze považovat za zmocnění k volnému uvážení ministra spravedlnosti jako privilegovaného navrhovatele k podání, anebo naopak nepodání mimořádného opravného prostředku. Svou povahou se řízení ve věci stížnosti pro porušení zákona blíží dozorčímu prostředku v „klasickém“ správním či daňovém řízení, jakým je přezkumné řízení (§ 94 a násl. správního řádu, podobně § 121 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, či § 55b zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků⁹⁾). Podstatnou odlišností ovšem je, že zatímco prostor k volnému uvážení o tom, zda přezkumné řízení zahájí, má ve správním či daňovém řízení samotný správní orgán, jenž

rozhoduje, u stížnosti pro porušení zákona je toto volné uvážení svěřeno navrhovateli, který může „toliko“ zahájení řízení ve věci dozorčího prostředku iniciovat, přičemž ve věci samé rozhodne soud. Nicméně povaha volného a ničím nelimitovaného uvážení daných orgánů je ve všech případech podobná. Z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že jelikož uplatnění dozorčího prostředku je zcela na uvážení příslušného orgánu, nemůže být ten, v jehož zájmu by mohl být daný dozorčí prostředek uplatněn, dotčen na svých právech tím, že uplatněn není. Soudní přezkum nezahájení přezkumného řízení je proto správní judikaturou, jež vychází i z judikatury Ústavního soudu, vyloučen podle § 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, čj. 7 As 55/2007-71, č. 1831/2009 Sb. NSS, ze dne 26. 3. 2008, čj. 7 Afs 6/2008-33, či ze dne 22. 5. 2008, čj. 9 Ans 1/2008-135).

[29] K námitce stěžovatele, že by postupem žalovaného mohlo být zasaženo do jeho veřejného subjektivního práva obrátit se na ministra spravedlnosti se svým podnětem, Nejvyšší správní soud tedy s odkazem na výše uvedenou judikaturu uvádí, že žádné takové právo stěžovateli nesvědčí. Je oprávněním pouze ministra spravedlnosti v rámci trestního řízení, zda stížnost podá, či ne, a tedy i jak upraví proces zpracování podnětů. Postup žalovaného ani ministra spravedlnosti nemohl zasáhnout ani do práva stěžovatele na spravedlivý proces, jak naznačuje. Jak již uvedl Ústavní soud, „[s]tížností pro porušení zákona (ať již je, či není podána) nemohou být dotčena ústavně zaručená práva jedince, neboť jde nikoliv o rozhodnutí, ale toliko o procesní prostředek, umožňující podle uvážení ministra spravedlnosti v mimořádných případech soudní přezkum (pravomocného rozhodnutí) mimo obvyklé instanční pořadí. Pokud zmíněná práva mohou být porušena, může se tak stát jen buď v původním rozhodnutí, nebo v rozhodnutí, jímž obecný

⁹⁾ S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňovým řádem.

soud rozhodne o podané stížnosti pro porušení zákona. Neobstojí proto vývody, podle nichž úvaha ministra spravedlnosti, zda podanému podnětu k podání stížnosti pro porušení zákona vyhoví, či nikoli, porušuje čl. 36

odst. 1, čl. 38 odst. 2 a čl. 40 odst. 3 Listiny“ (usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2003, sp. zn. I. ÚS 354/03, obdobně usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 2. 1998, sp. zn. III. ÚS 365/97, č. 11/1998 Sb. ÚS).

3470

Řízení před soudem: návrh na zrušení opatření obecné povahy; lhůta k podání návrhu

k § 101a odst. 1 větě druhé a § 101b odst. 1 soudního řádu správního ve znění zákonů č. 127/2005 Sb. a 303/2011 Sb.

Soudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem návrhu je návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Druhým typem je návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014-36)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 130/2012 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 34/10).

Věc: Jozef H. proti Krajskému úřadu Zlínského kraje, za účasti 1) městys Buchlovice, 2) Davida Z. a 3) Jitky Z., o dodatečné povolení stavby, o kasační stížnosti žalobce.

Úřad městyse Buchlovice (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 12. 10. 2012 zamítl žádost žalobce o dodatečné povolení stavby „konstrukce 6 ks – voliéry pro chov exotického ptactva“ v katastrálním území Buchlovice. K odvolání žalobce žalovaný svým rozhodnutím ze dne 4. 3. 2013 částečně změnil rozhodnutí stavebního úřadu tak, že změnil název „usnesení“ na „rozhodnutí“ a dále z výroku rozhodnutí stavebního úřadu vypustil § 90 stavebního zákona z roku 2006; ve zbytku rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Důvodem zamítnutí žádosti žalobce byl rozpor stavby s územním plánem městyse Buchlovice z roku 2006 (dále jen „územní plán“). Posuzovaná stavba leží na pozemcích v ploše Bc, kterou územní plán vymezuje jako plochu pro bydlení – individuální bydle-

ní čistě. Jde o plochy nízkopodlažní zástavby s dominující funkcí individuálního bydlení v rodinných domech bez možnosti chovu drobného zvířectva. Dle regulativů územního plánu jsou na těchto plochách přípustné stavby pro individuální bydlení v rodinných domech s užitkovými zahradami, stavby pro dopravu v klidu (tj. stavby pro garážování, parkování a ostatní odstavné zpevněné plochy) a stavby nezbytné technické vybavenosti zajišťující obsluhu území. Podmíněně přípustné jsou na těchto plochách stavby individuální rekreace v rekreačních chalupách. Všechny ostatní urbanistické funkce, činnosti a zařízení, které nejsou uvedeny jako funkce, činnosti nebo zařízení přípustné nebo podmíněně přípustné, jsou pro plochy Bc dle regulativů územního plánu nepřipust-

né. Žalovaný uvedl, že pro posouzení souladu stavby s územním plánem je rozhodující doba, kdy je o stavbě vedeno správní řízení, resp. kdy je o ní rozhodováno.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, v níž namítal mimo jiné nezákonnost regulativu uvedeného v územním plánu, kterým se na ploše zahrnující jeho pozemky zakázal chov drobného zvířectva. Krajský soud v Brně žalobu zamítl rozsudkem ze dne 14. 11. 2014, čj. 62 A 29/2013-85. Zdůraznil, že v zásadě proti každému úkonu veřejné správy zasahujícímu do sféry práv a povinností jednotlivce se tento jednatel může domáhat soudní ochrany, na druhou stranu mu zákon nedává na výběr, jakými právními prostředky proti určitému aktu brojít. Určujícím kritériem pro podání žaloby je povaha napadeného úkonu. Tento názor podle krajského soudu koresponduje rovněž se závěrem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který v usnesení ze dne 17. 9. 2013, čj. 1 AOs 2/2013-116, č. 2943/2014 Sb. NSS, dovodil, že regulativy, které jsou materiálně opatřením obecné povahy, lze napadnout pouze návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s. Krajský soud se proto nezabýval otázkou zákonnosti územního plánu městyse Buchlovice a v něm stanovených regulativů, konkrétně regulativu omezujícího chov drobného zvířectva v lokalitě vymezené jako plocha bydlení – čisté bydlení individuální.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Namítl, že krajský soud dospěl k nesprávnému právnímu závěru, že v daném řízení mu nepřísluší přezkoumávat územní plán jako opatření obecné povahy. Zdůraznil, že se žalobou nedomáhal zrušení územního plánu, ale napadal rozhodnutí žalovaného. Krajský soud měl ovšem dle názoru stěžovatele v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného zákonnost územního plánu přezkoumat v části, která sloužila jako podklad pro zamítnutí jeho žádosti. Stěžovatel se dovolával rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, čj. 7 As 144/2012-53, ve věci *Bioplynová stanice Hvoždany*, ze kterého dovodil, že i v nyní projednávané věci je třeba posoudit,

zda regulace územním plánem již neporušuje zásady proporcionality a minimalizace zásahů do ústavních práv, a nedochází tak k nepřiměřenému a nezákonnému zásahu do práv stěžovatele. Především je nutné posoudit, zda je proporcionální regulativ pro „*Plochy k bydlení – individuální bydlení čisté (Bc)*“ spočívající v zákazu „*všech ostatních urbanistických funkcí, činností a zařízení, které nejsou uvedeny jako funkce, činnosti nebo zařízení přípustné nebo podmíněně přípustné*“. Při posouzení jeho žaloby je nutné aplikovat zásady posuzování proporcionality zásahu regulace obsažené v územním plánu do vlastnických práv vyslovené v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS.

Stěžovatel dále poukázal na to, že nemožnost aplikace části územního plánu se týká také části charakteristiky „*Plochy bydlení – individuální bydlení čisté (Bc)*“, která zní „*bez možnosti chovu drobného zvířectva*“. Chov papoušků není chovem drobného zvířectva dle územního plánu, jelikož ten jej vymezuje jako „*maloprodukční chovatelskou činnost drobných hospodářských zvířat (např. slepice, králíci apod.) pro účely samozásobení, pokud se tak neděje podnikatelským způsobem*“. Papoušci nejsou hospodářská zvířata a nechovají se ani pro účely samozásobení. V této části by tedy chov papoušků neměl být v rozporu s územním plánem. Nesmyslnost regulace územním plánem je dokumentována i skutečným stavem, neboť obyvatelé obce regulaci nedodržují (běžně v zóně čistého bydlení chovají např. slepice) a příslušné orgány porušování regulativů pro zónu čistého bydlení tolerují.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že podle územního plánu jsou pozemky stěžovatele součástí plochy Bc – plochy pro bydlení – individuální bydlení čisté. Regulativy územního plánu pro plochu Bc stavbu stěžovatele nepřipouštějí. Pokud jde o charakteristiku termínu „*chov drobného zvířectva*“ uvedenou v kasační stížnosti, stěžovatel neuvedl, v které části územního plánu se tato charakteristika nachází, nicméně tato charakteristika obsahuje jen příkladný

výčet zvířat. Ze samotného názvu plochy bydlení Bc – individuální bydlení čistě lze dovodit charakter této plochy jako plochy pro bydlení klidné a ničím nerušené, tedy ani chovem drobného zvířectva. Je zřejmé, že chov exotického ptactva do této plochy svým charakterem (vysoká hluchnost jednotlivých ptáků umocněná jejich množstvím v chovu) jistě nepatří. Krajský soud se v napadeném rozsudku s touto otázkou vypořádal. Aplikací těchto regulativů nedošlo k porušení zásady proporcionality ani k nepřiměřenému zásahu do ústavně zaručených práv.

Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

Pátý senát Nejvyššího správního soudu v rámci předběžného posouzení věci nesusouhlasil s názorem vysloveným v dřívějším rozsudku sedmého senátu ve věci *Bioplynová stanice Hvoždany*, neboť sedmý senát vycházel z premisy, že na územní plán, jakožto opatření obecné povahy, je v daném ohledu třeba hledět jako na podzákonný právní předpis, ačkoli legální definice opatření obecné povahy (srov. § 171 správního řádu) ani konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu takové pojetí opatření obecné povahy nesdílí. Sedmý senát pominul § 75 odst. 2 s. ř. s., který sice umožňuje přezkoumávat podkladové akty správního rozhodnutí, avšak za podmínky, že soudní řád správní neumožňuje žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou, resp. návrhem ve správním soudnictví. Řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části takovým návrhem nepochybně je. V konečném důsledku dochází aplikací názoru sedmého senátu též k obcházení lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zakotvené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Předkládající senát ovšem nesusouhlasil se závěrem krajského soudu, že tuto spornou otázku rozšířený senát rozhodl v citovaném usnesení čj. 1 Aos 2/2013-116, neboť rozšířený senát se jí v označeném usnesení vůbec nezabýval.

Předkládající senát tedy dospěl odchýlně od rozsudku ve věci *Bioplynová stanice Hvoždany* k názoru, že žalobce se nemůže

v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. (v projednávané věci o žalobě proti rozhodnutí o žádosti o dodatečné povolení stavby) domáhat přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy – v tomto případě územního plánu. Proto věc postoupil rozšířenému senátu.

Účastníci se k usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu nevyjádřili.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že soudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem návrhu je návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Druhým typem je návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s. Rozšířený senát věc vrátil k projednání a rozhodnutí pátému senátu.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1 Pravomoc rozšířeného senátu

(...) [11] Předkládající senát se hodlá odchýlit od právního názoru Nejvyšším správním soudem již vyjádřeného v rozsudku ve věci *Bioplynová stanice Hvoždany*. Podle tohoto rozsudku „[s]oud je proto pro tyto účely oprávněn posoudit zákonnost té části územního plánu, která je podkladem rozhodnutí, a v případě, že by ji shledal nezákonnou, ji neaplikovat. V tomto ohledu je nutno na územní plán hledět jako na podzákonný právní předpis, neboť při své aplikaci na konkrétní případ účastníka řízení má jako regulace vztahující se na neurčitý okruh

subjektů pro tyto účely povahu podzákonného právního předpisu (čl. 95 odst. 1 Ústavy), nikoli tzv. jiného úkonu správního orgánu ve smyslu § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. Zvolená regulace ochrany ovzduší obce či dalších chráněných hodnot nebo zájmů územním plánem a její uplatňování totiž musí být v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu do právní sféry jednotlivce (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, čj. 7 Ao 2/2011-127, [č. 2497/2012 Sb. NSS]). Tato zásada však může být podle okolností oslabena jak intenzitou chráněného zájmu, tak zásadou předběžné opatrnosti při umísťování staveb v území, a to i s ohledem na případnou mimořádnou obtížnost při odstraňování případných negativních dopadů již realizované stavby na její okolí.“ Tento názor Nejvyšší správní soud zopakoval v rozsudcích ze dne 13. 2. 2014, čj. 7 As 75/2013-53, ze dne 6. 3. 2013, čj. 1 As 155/2012-141, a ze dne 4. 2. 2016, čj. 7 As 231/2015-33.

[12] Předkládající senát se naopak domnívá, že se žalobce v řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s. nemůže domáhat přezkoumání zákonnosti opatření obecné povahy, které bylo napadeným rozhodnutím aplikováno, pokud již uplynula lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101b odst. 1 s. ř. s. Pravomoc rozšířeného senátu rozhodnout ve věci je proto dána.

III.2 Posouzení věci

[13] Díl 7 hlavy druhé soudního řádu správního, který s účinností zákona č. 127/2005 Sb. od 1. 5. 2005 uzákonil možnost soudního přezkumu opatření obecné povahy, původně neomezoval možnost podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části žádnou lhůtou. Takovouto úpravu Ústavní soud shledal ústavně konformní v nálezu ze dne 24. 7. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 34/10, č. 130/2012 Sb. ÚS. Naopak Ústavní soud se dosud nevyjadřoval k otázce, zda lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy zakotvená nyní v § 101b odst. 1 s. ř. s. zavedená s účinností od 1. 1. 2012 zákonem č. 303/2011 Sb. představuje

lhůtu nepřekročitelnou, resp. zda by takové řešení obstálo v testu ústavnosti.

[14] Proto se rozšířený senát zabýval otázkou, zda je z hlediska ústavního akceptovatelné, že by se objektivně nezákonné opatření obecné povahy, které nadále zasahuje podstatným způsobem do práv a povinností relativně širokého okruhu adresátů, uplynutím lhůty tří let od účinnosti opatření obecné povahy stalo nepřekročitelnou překážkou pro účinnou ochranu ústavních a zákonných práv jednotlivců.

[15] Je totiž zřejmé, že jakkoli opatření obecné povahy není právním předpisem (§ 171 správního řádu), jeho účinky se fakticky právnímu předpisu do značné míry přibližují. Některá opatření obecné povahy, typicky právě územní plány, totiž obsahují regulatorní úpravu týkající se konkrétního předmětu (zde nemovitostí na území obce), jejíž účinky působí neomezeně do budoucna (na dobu neurčitou), často pro období značně dlouhé. Jsou adresovány širokému okruhu obecně vymezených adresátů, který se v průběhu plynutí času může významně měnit. Územní plány jsou pořizovány typicky pro období až dvacet let, přičemž často jejich faktická doba platnosti takovou dobu životnosti dalece přesahuje (např. stávající územní plán města Brna je z roku 1994). Ačkoli stavební zákon z roku 2006 předpokládá pravidelné vyhodnocování a změny územního plánu, jedná se o změny dílčí a podstatná část regulace obsažené v územním plánu přetrvává i nadále. Regulativy obsažené v územním plánu (popř. v jiném opatření obecné povahy) přitom mohou velmi intenzivním způsobem zasahovat zejména do vlastnických práv vlastníků nemovitostí, a to i po uplynutí tříleté lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V mnoha případech navíc mohou důvody nezákonnosti určité části opatření obecné povahy vyjít najevo až po uplynutí této lhůty, právě v souvislosti s individuálním správním aktem, kterým je regulace obsažená v opatření obecné povahy v konkrétním případě aplikována.

[16] V případě přijetí závěru, že lhůta uvedená v § 101b odst. 1 s. ř. s. je lhůtou bezvýjimečně omezující jakýkoli soudní přezkum

opatření obecné povahy, by se stal soudní přezkum individuálních aktů vydaných po uplynutí tří let na základě případně objektivně nezákonného, či dokonce protiústavního opatření obecné povahy pouhou formalitou. Ačkoli by soud shledal nezákonnost takového rozhodnutí vydaného na základě nezákonného opatření obecné povahy, nemohl by právům žalobce poskytnout účinnou ochranu.

[17] Takový závěr by byl ve svém důsledku v rozporu s článkem 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) v těch případech, kdy by se individuální rozhodnutí vydaná na základě opatření obecné povahy týkala občanských práv a závazků, popř. trestních obvinění, jak je definovala judikatura Evropského soudu pro lidská práva, ale i s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[18] Tento závěr by neobstál ani v konfrontaci s výkladovým principem *a fortiori*. Práva žalobců porušená individuálním rozhodnutím správního orgánu aplikujícím protiústavní zákonný předpis mohou být ochráněna v soudním řízení prostřednictvím předložení návrhu na zrušení takového zákonného ustanovení Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, a v případě individuálních rozhodnutí aplikujících podzákonný předpis, který je v rozporu se zákonem (mezinárodní smlouvou nebo ústavním pořádkem), žalobci může být poskytnuta ochrana dokonce přímo správním soudem mechanismem dle čl. 95 odst. 1 Ústavy. V obou případech jednotlivce, jehož práva byla aplikací takových vadných předpisů porušena, může iniciovat řízení o jejich zrušení zároveň s podáním ústavní stížnosti proti takovým aktům, kterými byly tyto vadné předpisy aplikovány (srov. § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu). Naproti tomu proti nezákonnosti regulace vyplývající z opatření obecné povahy po uplynutí tří let od jeho účinnosti by se jednotlivce již nikdy nemohl domoci soudní ochrany. Pokud se dotčený jednotlivce může domoci přezkoumání ústavnosti zákona či zákonnosti podzákonného předpisu v rámci žaloby proti rozhodnutí, které takový právní předpis aplikuje, tím spíše musí mít možnost domoci se

účinné soudní ochrany i v případě aplikování regulace vyplývající z opatření obecné povahy.

[19] Správní soud nemůže za současné právní úpravy v řízení o žalobě proti rozhodnutí, kterým bylo opatření obecné povahy aplikováno, posoudit zákonnost opatření obecné povahy podle čl. 95 odst. 1 Ústavy způsobem, jakým poskytnutí takové logicky nezbytné soudní ochrany dovedl sedmý senát v rozsudku ve věci *Bioplynová stanice Hvožďany*. Pro analogickou aplikaci čl. 95 odst. 1 Ústavy totiž není dán žádný důvod. Použití analogie obecně předpokládá existenci právě mezery v zákoně, tj. takovou situaci, kdy neexistence určitého výslovně stanoveného pravidla je v rozporu s ústavním pořádkem či obecnými právními principy. Takovou mezeru by mohla představovat nemožnost dosáhnout soudního přezkumu, resp. nápravy nezákonnosti opatření obecné povahy v souvislosti s jeho aplikací individuálním správním aktem. Rozšířený senát má ovšem za to, že současné znění soudního řádu správního umožňuje takovou možnost nápravy, resp. „*incidenčního*“ soudního přezkumu opatření obecné povahy po uplynutí obecné tříleté lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Žádná mezera v zákoně tudíž neexistuje, jak je vysvětleno dále.

[20] Soudní řád správní v dílu 7 hlavy II, který je věnován řízení o zrušení opatření obecné povahy, rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem návrhu je návrh na „*abstraktní*“ kontrolu, kterým se může domáhat zrušení opatření obecné povahy každý, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. Druhým typem návrhu je pak návrh na „*incidenční*“ kontrolu zákonnosti opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., podle něž „[p]okud je [navrhovatel] *podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření* [zákon nesprávně uvádí „*opatřením*“, pozn. rozšířeného senátu] *obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem*“.

[21] Soudní řád správní zároveň upravuje pro každý z obou uvedených typů návrhu na zrušení opatření obecné povahy samostatnou lhůtu pro jejich podání. Pro návrh „*abstraktní*“ se použije bezesporu tříletá lhůta od účinnosti opatření obecné povahy stanovená v § 101b odst. 1 s. ř. s. Pro návrh „*incidenční*“ pak platí dle § 101a odst. 1 věty druhé na konci s. ř. s. pravidlo, že návrh na zrušení opatření obecné povahy je možno podat jen společně se žalobou proti individuálnímu správnímu aktu, ve kterém bylo opatření obecné povahy použito, tzn. pro takovýto návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části platí lhůta pro podání žaloby směřující proti aplikujícímu individuálnímu správnímu aktu.

[22] Rozšířený senát si je vědom toho, že tento výklad § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. se může zdát poněkud překvapivým, neboť doposud nebyl použit v žádném z rozhodnutí tohoto soudu a nemá ani oporu v žádném z publikovaných komentářů k soudnímu řádu správnímu (srov. Potěšil, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vyd. Praha : Leges, 2014; Jemelka, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013; Blažek, T., Jirásek, J.; Molek, P.; Pospíšil, P.; Sochorová, V.; Šebek, P. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. aktualizace. Praha : C. H. Beck, 2016], resp. ani v důvodové zprávě k zákonu č. 303/2011 Sb., kterým byl novelizován soudní řád správní. Na druhou stranu však zároveň jiný adekvátní výklad tohoto ustanovení nabídnut nebyl. Je třeba zavrhnout možnost, že by § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. neměl žádný normativní obsah. Zároveň je nutno odmítnout i takový výklad, který by adresáta individuálního správního aktu, jímž bylo opatření obecné povahy aplikováno, vyloučil z obecného oprávnění osob dotčených na právech opatřením obecné povahy podat v tříleté lhůtě dle § 101b odst. 1 s. ř. s. („*abstraktní*“) návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Bylo by opravdu nelogické dovozovat, že adresát individuálního správního aktu aplikujícího opatření obecné povahy by měl mít horší možnost (a kratší lhůtu) pro dosažení soudního přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy než jiné, méně intenzivně dotčené osoby.

[23] Jediným přiměřeným způsobem výkladu § 101a odst. 1 a 101b odst. 1 s. ř. s. je tak výklad výše rozšířeným senátem předestřený, tj. rozlišující dva samostatné typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, přičemž oba tyto typy návrhů mají odlišný okruh osob aktivně procesně legitimovaných k podání návrhu a rovněž samostatné lhůty k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Tento výklad je ostatně v souladu s teleologickou metodou interpretace právních předpisů, neboť účelem procesních předpisů je nepochybně provést na úrovni zákona ústavně zaručené právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. poskytnout jednotlivci schůdnou cestu, jak dosáhnout účinné ochrany jeho práv soudem.

[24] Vyloučení možnosti soudního přezkumu zákonnosti aplikovaného opatření obecné povahy po uplynutí tříleté lhůty by nepochybně v souladu s tímto smyslem a účelem právní úpravy nebylo. Taková interpretace by byla zároveň v rozporu s argumentací systematickou, pokud by bylo dovozováno, že regulace obsažená v podzákoných předpisech, či dokonce v zákonech by v soudním řízení o žalobě proti jí aplikujícímu individuálnímu správnímu aktu byla možná, zatímco případně nezákonná regulace obsažená v opatření obecné povahy by byla již nedotknutelná a nepřezkoumatelná.

[25] Že takový souběh konkrétní a abstraktní kontroly regulace není nijak neobvyklý, lze zjistit i ze srovnání s německou právní úpravou, která právě ve vztahu k územním plánům (v Německu ovšem považovaným za podzákonné právní předpisy) umožňuje jak jejich abstraktní kontrolu vrchními zemskými soudy na základě návrhu podaného ve lhůtě jednoho roku od jejich vyhlášení, tak zároveň i incidenční kontrolu v rámci žaloby proti rozhodnutím územní plány aplikujícím, a to i po uplynutí lhůty pro podání návrhu na abstraktní kontrolu (srov. usnesení Spolkového správního soudu ze dne 10. 10. 2006, č. 4 BN 29/06, nebo ze dne 8. 4. 2003, č. 4 B 23.03, k dispozici na www.bverwg.de).

[26] Rozšířený senát si je vědom i toho, že lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření

obecné povahy byla zákonodárcem s účinností od 1. 1. 2012 zavedena v zájmu ochrany dobré víry dotčených osob v zákonnost opatření obecné povahy a stability poměrů v území, přičemž stanovení takové lhůty se Nejvyšší správní soud sám domáhal např. v rámci návrhu na zrušení dílu 7 hlavy druhé soudního řádu správního, o němž rozhodl Ústavní soud výše citovaným nálezem sp. zn. Pl. ÚS 34/10. Stanovení obecné lhůty pro podání návrhu na abstraktní kontrolu je jistě ústavně zcela konformní a žádoucí. Výklad přijatý rozšířeným senátem, který uznává zvláštní lhůtu pro podání incidenčního návrhu na zrušení opatření obecné povahy, ovšem není s výše uvedeným v rozporu. Okruh osob oprávněných k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. je totiž velmi omezený, což zabraňuje nadužívání tohoto institutu a obcházení lhůty k podání návrhu na abstraktní kontrolu dle § 101b odst. 1 s. ř. s. i častým zásahům do starší územně plánovací dokumentace ze strany správních soudů. Tento výklad je tak zároveň v souladu se zásadou proporcionality a zdrženlivosti při výkonu soudní moci.

[27] Vzhledem k právě podanému výkladu § 101a odst. 1 a § 101b odst. 1 s. ř. s. přijatému rozšířeným senátem je třeba překonat názor sedmého senátu vyslovený v rozsudku ve věci *Bioplynová stanice Hvozďany*, tj. že v rámci žaloby proti rozhodnutí aplikujícímu opatření obecné povahy má soud postupem podle čl. 95 odst. 1 Ústavy posoudit zákonnost aplikovaného opatření obecné povahy. Zároveň je nutno odmítnout i názor předkládajícího senátu, že po uplynutí tříleté lhůty stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. již není možné zákonnost opatření obecné povahy nijak posoudit či přezkoumat ani v souvislosti s žalobou proti rozhodnutí, kterým je opatření obecné povahy aplikováno.

[28] Rozšířený senát dodává, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podaný podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. musí být podán společně se žalobou proti rozhodnutí, kterým bylo opatření obecné povahy aplikováno (tj. ať už v rámci jediného podání soudu, nebo i ve dvou podáních sou-

časně u soudu učiněných). Pokud žalobce takový návrh výslovně sice neučiní, ale v rámci žalobních bodů nezákonnost aplikovaného opatření obecné povahy tvrdí, pak je namístě navrhovatele vyzvat dle § 37 odst. 5 s. ř. s. k odstranění vad jeho podání spočívajícím v nejasnosti, zda zamýšlí podat žalobu proti individuálnímu aktu aplikujícímu opatření obecné povahy společně s návrhem na zrušení opatření obecné povahy, nebo jeho části dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. Rozšířený senát na tomto místě připomíná mnohokrát judikovanou zásadu, že následná změna soudní judikatury nemůže vést k odeprání práva na soudní ochranu účastníkovi, který v důvěře v tehdy platnou judikaturu zvolil určitý procesní postup (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 28. 7. 2009, čj. 2 As 34/2009-65, a ze dne 29. 12. 2011, čj. 7 Afs 14/2010-104).

[29] I v případě žaloby podané samostatně proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo opatření obecné povahy aplikováno, je však soud oprávněn posoudit námitky týkající se výkladu opatření obecné povahy, přičemž je třeba zvolit takový výklad opatření obecné povahy, který je v souladu s právním řádem, ústavním pořádkem, resp. s hodnotovým rámcem demokratického řádu lidských práv a základních svobod.

III.3 Shrnutí

[30] Rozšířený senát proto na základě výše uvedených úvah uzavřel, že soudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem návrhu je návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Druhým typem je návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s.

Daňové řízení: dokazování; podjatost úředních osob; provádění úkonů uložených odvolacím orgánem

k § 115 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu

Správce daně v odvolacím řízení pověřil k provádění úkonů uložených odvolacím orgánem podle § 115 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, jiné úřední osoby než ty, které byly činné v prvním stupni.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 1. 8. 2016, čj. 15 Af 8/2014-62)

Prejudikatura: náleží Ústavního soudu č. 79/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 493/06).

Věc: Akciová společnost Severočeská stavební proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů.

Protokolem o ústním jednání ze dne 15. 3. 2010 byla u žalobce zahájena daňová kontrola daně z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2007 až 2008. Dne 30. 5. 2012 vydal Finanční úřad v Ústí nad Labem (dále jen „správce daně“) dodatečný platební výměr na daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2007 ve výši 6 662 880 Kč a penále ve výši 20 % z částky doměřené daně, tj. ve výši 1 333 576 Kč. Daňový subjekt musí prokázat výdaje vynaložené na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů. Žalobce nebyl schopen spolehlivě prokázat, že tyto výdaje skutečně vynaložil v souvislosti se získáváním zdanitelných příjmů a v daném zdaňovacím období, neboť ve vedeném řízení neprokázal předloženými důkazními prostředky provedení prací deklarovanými dodavateli. Správce daně proto tyto náklady neuznal a o tuto částku žalobci zvýšil základ daně.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, o kterém žalovaný rozhodl tak, že v části týkající se bankovního spojení dodatečný platební výměr změnil a ve zbytku ho potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce u Krajského soudu v Ústí nad Labem žalobu, ve které namítal, že žalovaný v této věci provedl dokazování, které je nedostatečné, neboť nereflektoval skutečnosti, které z dokazování vyplynuly. Žalobce mimo jiné v žalobě uvedl, že již v průběhu odvolacího řízení namítal, že v rámci odvolacího řízení nemo-

hou provádět úkony osoby, které se podílely na řízení v prvním stupni. Námitka vyloučení těchto osob byla žalovaným zamítnuta s poukazem na skutečnost, že odvolací orgán může správci daně uložit, aby v potřebném rozsahu doplnil dokazování. Pojem správce daně je však dle žalobce odlišný od pojmu úřední osoba. Má-li v rámci odvolacího řízení provádět výsledek správce daně, musí tak dle žalobce činit úřední osoba, která se nepodílela na rozhodování v prvním stupni. Jedině tak je zajištěn princip apelační a kasační v rámci daňového řízení.

Žalovaný se k podané žalobě vyjádřil v tom smyslu, že jako odvolací orgán postupoval v řízení v souladu s § 115 odst. 1 daňového řádu, neboť prováděl dokazování k doplnění podkladů pro rozhodnutí, odstraňoval vady řízení a ve vydaném rozhodnutí vyhodnotil jednotlivé neprokázané fakturace konkrétních dodavatelů v návaznosti na důkazní prostředky předložené k jednotlivým zakázkám. Žalobcem vznesená námitka podjatosti nebyla způsobila vyvolat důvodnou pochybnost o podjatosti úředních osob správce daně ve smyslu § 77 odst. 1 písm. b) daňového řádu. V dané situaci úřední osoby správce daně prováděly jednotlivé úkony v rámci procesu dokazování, ale nepodílely se na hodnocení zjištěných skutečností ani nebyly jinak zapojeny do rozhodování odvolacího orgánu.

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) K námitce, že úkony v odvolacím řízení prováděly stejné úřední osoby (ze spisu vyplývá, že tak činila jedna úřední osoba – Iva P.), jako tak činily v řízení před správcem daně, krajský soud uvádí následující.

Podle § 10 odst. 1 daňového řádu „[s]právcem daně je správní orgán nebo jiný státní orgán (dále jen „orgán veřejné moci“) v rozsahu, v jakém mu je zákonem nebo na základě zákona svěřena působnost v oblasti správy daní“.

Podle § 12 odst. 1 a odst. 2 daňového řádu „[s]práve daně vykonává svou pravomoc prostřednictvím úředních osob. Úřední osobou je zaměstnanec, který se bezprostředně podílí na výkonu pravomoci správce daně, nebo osoba oprávněná k výkonu pravomoci správce daně zákonem nebo na základě zákona.“

Podle § 77 odst. 1 písm. b) daňového řádu „[ú]řední osoba je z řízení nebo jiného postupu při správě daní vyloučena pro podjatost, jestliže se v téže věci na řízení nebo jiném postupu podílela na jiném stupni“.

Podle § 115 odst. 1 daňového řádu „[v] rámci odvolacího řízení může odvolací orgán provádět dokazování k doplnění podkladů pro rozhodnutí nebo k odstranění vad řízení, anebo toto doplnění nebo odstranění vad uložit správci daně, který napadené rozhodnutí vydal, se stanovením přiměřené lhůty“.

Z výše uvedených ustanovení mimo jiné vyplývá, že je nutno odlišovat správce daně jako orgán veřejné moci rozhodující a jednající v oblasti správy daní a úřední osobu, která v rámci této instituce fakticky pravomoc správce daně vykonává. Každý správce daně disponuje více úředními osobami a jedná se o odlišné pojmy. Dále platí, že podáním odvolání je zahájeno odvolací řízení, které je odlišné od řízení vyměrovacího nebo doměřovacího (srov. § 134 odst. 2 daňového řádu). Odvoláním je nutné rozumět podání, prostřednictvím kterého příjemce rozhodnutí žádá správce daně vyššího stupně o přezkoumání rozhodnutí správce daně nižšího

stupně. Jeho smyslem je umožnit nápravu pochybení řízení I. stupně a rozhodnutí odvolacím orgánem, čímž je realizována zásada dvojinstančnosti, tedy dvojího nezávislého posouzení věci. K naplnění tohoto účelu slouží i § 77 odst. 1 písm. b) daňového řádu zakotvující podjatost z důvodu podílu úřední osoby na téže věci v jiném stupni. Toto ustanovení upravuje případ tzv. „absolutní podjatosti“, tedy situace, kdy je pracovník správce daně vyloučen vždy za splnění uvedené podmínky, tedy účasti v daňovém řízení jako pracovník jiného stupně.

Ústavní soud k zásadě dvojinstančnosti a vyloučení úředních osob v daňovém řízení ve svém nálezu ze dne 16. 5. 2007, sp. zn. IV. ÚS 493/06, č. 79/2007 Sb. ÚS, mimo jiné uvedl: „Zakotvil-li zákonodárce jako jednu ze zásad daňového řízení dvojinstančnost tím, že mimo jiné vyloučil pracovníky odvolacího orgánu z činnosti orgánu [prvního stupně], je legitimním očekáváním daňových subjektů nestranné posouzení jejich věci odvolacím orgánem. Případné nerespektování zásady dvojinstančnosti stanovené v zákoně [č. 337/1992 Sb.] o správě daní a poplatků, spočívající např. v tom, že odvolací orgán dá v konkrétní věci orgánu prvního stupně pokyn, jak má být rozhodnuto, vedlo by k tomu, že by odvolání nemohlo dosáhnout zákonem sledovaného účelu dvojího posouzení věci ve správním řízení, což by ve svém důsledku podkopávalo důvěru občanů ve veřejnou správu, a tím i v demokratický právní stát samotný.“

Dále byl jako případ podjatosti ve smyslu § 77 odst. 1 písm. b) daňového řádu shledán i případ, kdy úředník finančního úřadu při rozhodování ve věci v prvním stupni konzultuje svůj postup či rozhodnutí s úředníkem nadřízeného finančního ředitelství, který by měl následně rozhodovat o odvolání v dané věci (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 1. 2016, čj. 3 Afs 53/2015-117).

Krajský soud má za to, že uvedená právní úprava ve světle judikatury správních soudů i Ústavního soudu směřuje k důslednému oddělení první a druhé instance v daňovém řízení. Je zřejmé, že záměrem zákonodárce bylo

při zakotvení odvolacího řízení posouzení věci a případně i doplnění řízení odvolacím orgánem samotným, zároveň však dal odvolacímu orgánu možnost uložit doplnění dokazování, tak jako tomu bylo i v daném případě, prostřednictvím úkonů správce daně, který prostřednictvím úřední osoby Ivy P. úkony fakticky prováděl. Uložením provedení určitého úkonu správcí daně a jeho provedením se však věc nevrací zpět do řízení v prvním stupni, ale zůstává v rámci řízení odvolacího. Je tedy možno konstatovat, že úřední osoby správce daně v uvedeném případě provádí úkony v odvolacím řízení, tedy v téže věci v jiném stupni, než tak činily jako správce daně. Zákonodárce pak výslovně vyloučil úřední osoby z podílu na téže věci na řízení nebo jiném postupu na jiném stupni. Pokud žalovaný uvedl, že zásada dvojinstančnosti nebyla porušena, neboť úřední osoby správce daně pouze prováděly jednotlivé úkony v rámci procesu dokazování, ale nepodílely se na hodnocení zjištěných skutečností ani nebyly jinak zapojeny do rozhodování odvolacího orgánu, pojmá vyloučení úředních osob podle § 77 odst. 1 písm. b) daňového řádu příliš úzce, neboť se vyloučení neomezuje jen na podíl na rozhodování, ale na veškeré úkony v odvolacím řízení. Uvedený zdánlivý rozpor mezi § 77 odst. 1 písm. b) a § 115 odst. 1 daňového řádu lze interpretovat tak, že správce daně v odvo-

lacím řízení pověří k provádění úkonů uložených odvolacím orgánem správcí daně jiné úřední osoby než ty, které byly činné v prvním stupni (obdobně i Lichnovský, O.; Ondříšek, R. a kolektiv. *Daňový řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 160). V uvedeném případě tak však správce daně nepostupoval a odvolací orgán jeho procesní postup aproboval, čímž zatížil svůj postup procesní vadou. Krajský soud nicméně v daném případě musí v intencích § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zvážit, zda se jedná o natolik intenzivní vadu, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. V daném případě krajský soud zvážil, že žalobce sám neuvedl, v čem mělo být postupem úřední osoby negativně ovlivněno řízení či rozhodování odvolacího orgánu. Žalobce svou námitku postavil toliko na obecném tvrzení nepřípustnosti postupu, avšak konkrétně neuvedl možné reálné důsledky tohoto pochybení. Dále je nutno vzít v úvahu roli uvedené úřední osoby v odvolacím řízení, přičemž z něčeho nevyplývá, že by se skutečně podílela na rozhodovacím procesu nebo ovlivnila důkazní hodnotu opatřených důkazních prostředků. Krajský soud tedy musí konstatovat, že se v daném případě nejedná o takovou vadu řízení, která by zakládala závěr o tom, že by toto pochybení mělo vliv na zákonnost meritorního rozhodnutí o odvolání žalobce. (...)

3472

Daň z příjmů: solidární zvýšení daně; ztráta z příjmů ze samostatné výdělečné činnosti

k § 6, § 7 a § 16a zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2013

Při výpočtu solidárního zvýšení daně podle § 16a zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2013 bylo možné příjmy ze závislé činnosti podle § 6 tohoto zákona snížit o ztrátu z příjmů ze samostatné výdělečné činnosti podle § 7 tohoto zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2016, čj. 4 Afs 109/2016-26)

Prejudikatura: č. 1778/2009 Sb. NSS a č. 2533/2012 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 63/1997 Sb., č. 142/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 643/06).

Věc: Ing. Miroslav K. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad pro Plzeňský kraj (správce daně) vydal dne 13. 6. 2014 platební výměr, kterým vyměřil žalobci daň z příjmů fyzických osob za rok 2013 a zvýšil daň uvedenou žalobcem v jeho daňovém přiznání o částku solidárního zvýšení daně ve výši 38 815 Kč.

Odvolání žalobce zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 12. 2014, kterým zároveň platební výměr potvrdil. Krajský soud v Plzni na základě žaloby podané žalobcem rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 31. 3. 2016, čj. 57 Af 3/2015-38, zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Předmětem sporu byla otázka, zda je při výpočtu solidárního zvýšení daně podle § 16a odst. 2 zákona o daních z příjmů možné daňovou ztrátu vzniklou při výkonu samostatné činnosti považovat za dílčí základ daně podle § 7 odst. 3 zákona o daních z příjmů. Žalobce namítal, že § 7 odst. 3 zákona o daních z příjmů je zvláštním ustanovením ve vztahu ke zjištění základu daně, v němž je přípustné dosažení jak kladného, tak záporného dílčího základu daně. V době zpracování daňového přiznání k daní z příjmů fyzických osob dne 5. 3. 2014 byl navíc v aplikaci Elektronická podání pro finanční správu („EPO“) nastaven způsob stanovení základu daně pro výpočet solidárního zvýšení daně se zohledněním ztráty podle § 7 a takto zakotvený výpočet nešlo ani nijak obejít. Žalobce svůj závěr podpořil také citací důvodové zprávy k zákonu č. 267/2014 Sb., který možnost uplatnění ztráty ze samostatné činnosti proti příjmům ze závislé činnosti ve vztahu k výpočtu výše solidárního zdanění do zákona o daních z příjmů výslovně včlenil. Podle důvodové zprávy měla tato novela reflektovat původní záměr zákonodárce.

Krajský soud shledal, že při výkladu § 16a zákona o daních z příjmů ve znění účinném do 31. 12. 2014 žalovaný vycházel z právního názoru, podle něhož dílčí základ daně musí představovat číslo kladné a pojem ztráta číslo záporné. Žalovaný připustil, že § 7 odst. 3 zákona o daních z příjmů sice jednoznačně nestanoví, že dílčí základ daně musí být kladné hodnoty, ale zdůraznil, že zákonná ustanovení nelze vykládat pouze podle obsahu jejich textu metodou jazykového výkladu, ale

je nezbytné tato ustanovení vykládat především podle jejich účelu a smyslu. Ustanovení § 7 odst. 3 zákona o daních z příjmů není možné vytrhávat z kontextu ostatních zákoných ustanovení, a to konkrétně § 5 odst. 1 a 3 zákona o daních z příjmů upravujícího základ daně a daňovou ztrátu. Žalobce oproti tomuto právnímu názoru, rovněž vycházející ze znění § 7 odst. 3 zákona o daních z příjmů, tvrdil, že tímto ustanovením zákonodárce vymezil postup při výpočtu dílčího základu daně podle § 7 zohledněním příjmů snížených o vyjmenované výdaje, ale bez omezení, čímž dílčí základ daně může nabývat jak kladného, tak záporného čísla. Podle žalobce dílčím základem daně podle § 7 je kladný rozdíl příjmů a výdajů, tak i rozdíl záporný, tedy daňová ztráta.

Podle krajského soudu se v posuzovaném případě jednalo o střet dvou výkladů, které se jeví jako možné a srovnatelně přesvědčivé. S ohledem na zásady *in dubio pro libertate* a *in dubio pro mitius* se krajský soud přiklonil k výkladu zastávanému žalobcem, jelikož v případě, že daňový zákon z důvodu své nejasnosti, nesrozumitelnosti či nepřesnosti nebo mezery v zákoně, umožňuje vícero srovnatelně přesvědčivých výkladů, je nutno použít takový z nich, který je vůči daňovému subjektu mírnější. Krajský soud proto rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení, neboť rozhodnutí žalovaného trpí nezákonností v důsledku nesprávné aplikace § 16a zákona o daních z příjmů ve znění účinném do 31. 12. 2014.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž rozporoval závěr krajského soudu, podle něhož jsou výklady zastávané stěžovatelem a žalobcem srovnatelně přesvědčivé. Podle stěžovatele je s přihlédnutím k § 5 odst. 1 a 3 zákona o daních z příjmů a § 7 odst. 3 zákona o daních z příjmů zřejmé, že pro účely výpočtu solidárního zvýšení daně nemůže být za dílčí základ daně podle § 7 zákona o daních z příjmů považována daňová ztráta.

Ustanovení § 7 odst. 3 zákona o daních z příjmů je speciálním ustanovením k § 5 odst. 1 zákona o daních z příjmů, nikoliv však

v tom smyslu, že by dílčí základ daně mohl nabývat záporné hodnoty. Ustanovení § 7 odst. 3 zákona o daních z příjmů pouze upřesňuje dílčí základ daně tím, že omezuje rozsah výdajů, které je možno uplatnit k vykázaným příjmům dle § 7 odst. 1 a 2 zákona o daních z příjmů. Přestože tedy § 7 odst. 3 zákona o daních z příjmů výslovně neuvádí, že dílčí základ daně musí být kladné číslo, je nutné s přihlédnutím k § 5 odst. 1 a 3 zákona o daních z příjmů dospět k závěru, že dílčí základ daně dle § 7 zákona o daních z příjmů představuje kladnou hodnotu. Z uvedených důvodů nebylo možné za dílčí základ daně považovat účastníkem řízení vykázanou ztrátu.

Pokud jde o aplikaci EPO, jedná se dle stěžovatele pouze o pomůcku pro vyplnění daňového přiznání, která nemůže zbavit daňový subjekt odpovědnosti za vyčíslení daně podle § 135 odst. 2 daňového řádu. Skutečnost, že žalobce jakožto daňový subjekt byl schopný v aplikaci EPO vyplnit daňové přiznání tak, že údaje, které uvedl na jednotlivých řádcích daňového přiznání, mu umožnily při výpočtu solidárního zvýšení daně z příjmů fyzických osob zohlednit jeho daňovou ztrátu, nesvědčí o zákonnosti jeho postupu. Stran aplikace § 16a zákona o daních z příjmů za zdaňovací období roku 2013 zveřejnila Finanční správa České republiky na svých internetových stránkách dne 17. 2. 2014 článek, který informoval o nemožnosti kompenzace příjmů ze závislé činnosti a ztráty z podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti.

Stěžovatel dále uvedl, že novelizace § 16a zákona o daních z příjmů s účinností od 1. 1. 2015, která kompenzaci ztráty z podnikání umožňuje, je pro posuzovanou věc irrelevantní, jelikož v rozhodné době toto pravidlo zákonná úprava neobsahovala. Na tom nic nemění ani fakt, že důvodová zpráva k zákonu č. 267/2014 Sb. uvádí, že novelizace reflektuje původní záměr zákonodárce. Zcela nová úprava nemůže být vnímána jako zpřesnění dosavadního pravidla, jelikož zákon o daních z příjmů obsahuje jednoznačnou definici pojmů „*dílčí základ daně*“ a „*daňová ztráta*“, které jsou neslučitelné s výkladem zastávaným stěžovatelem a krajským soudem. Ze

všech výše uvedených důvodů tedy stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil, a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalobce ve svém vyjádření uvedl, že stěžovatel v kasační stížnosti pouze opakuje argumenty prezentované v řízení před krajským soudem. Výklad zákona podle žalobce nemůže vést k absurdním závěrům, které dovozuje stěžovatel. Pokud by nebylo možné kompenzovat příjmy ze závislé činnosti ztrátou z podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti, vedlo by to k situacím, kdy by i při nulových výsledných příjmech v důsledku ztráty z podnikání byl daňový subjekt nucen uplatnit solidární zvýšení daně. Žalobce dále odkazuje na důvodovou zprávu k zákonu č. 500/2012 Sb., kterým bylo solidární zdanění do zákona o daních z příjmů zavedeno, podle níž jsou předmětem solidárního zvýšení daně „*nadlimitní příjmy*“ ze závislé činnosti a funkčních požitků a z podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti. Podle žalobce je zřejmé, že „*nadlimitními příjmy*“ se rozumí přesah úhrnu příjmů ze závislé činnosti a z podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti přes stanovenou hranici.

Žalobce odmítl také přenesení veškeré odpovědnosti za vyplnění daňového přiznání na daňový subjekt v situaci, kdy v aplikaci EPO v době vyplnění sporného daňového přiznání Finanční správa České republiky na svých internetových stránkách vybízela k použití této aplikace jako pomůcky k řádnému vyplnění daňového přiznání. Nakonec žalobce opětovně odkázal na novelizaci § 16a zákona o daních z příjmů, umožňující započtení ztráty ze samostatné činnosti proti příjmům ze závislé činnosti, která podle důvodové zprávy odráží původní záměr zákonodárce.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti

(...) [15] Pro posouzení věci byla rozhodující otázka, zda § 16a odst. 2 písm. a) zá-

kona o daních z příjmů ve znění účinném do 31. 12. 2014 bylo možné vykládat takovým způsobem, který by umožnil daňovému subjektu při určení výše solidárního zvýšení daně snížit příjmy ze závislé činnosti podle § 6 zákona o daních z příjmů o daňovou ztrátu ze samostatné činnosti podle § 7 zákona o daních z příjmů. Stěžovatel namítá, že pojem „*dílčí základ daně*“ užitý v § 16a odst. 2 písm. a) s ohledem na systematiku zákona o daních z příjmů nemůže vyjadřovat zápornou hodnotu, jelikož pro tento stav používá zákon pojem „*ztráta*“. Z § 16a odst. 2 písm. a) zákona o daních z příjmů tedy nelze dovozovat možnost snížit pro účely stanovení výše solidárního zvýšení daně příjmy ze závislé činnosti o ztrátu vzniklou ze samostatné činnosti.

[16] Podle § 5 odst. 1 zákona o daních z příjmů je základem daně „*částka, o kterou příjmy plynoucí poplatníkovi ve zdaňovacím období přesahují výdaje prokazatelně vynaložené na jejich dosažení, zajištění a udržení, pokud dále u jednotlivých příjmů podle § 6 až § 10 není stanoveno jinak*“. Ustanovení § 7 odst. 3 zákona o daních z příjmů potom stanoví, že: „*Základem daně (dílčím základem daně) jsou příjmy uvedené v odstavcích 1 a 2 s výjimkou uvedenou v odstavci 6. Tyto příjmy se snižují o výdaje vynaložené na jejich dosažení, zajištění a udržení s výjimkou příjmů uvedených v odstavci 1 písm. d). Pro zjištění základu daně (dílčího základu daně) se použijí ustanovení § 23 až § 33.*“ Ustanovení § 7 odst. 3 zákona o daních z příjmů tedy představuje zvláštní ustanovení ve vztahu k § 5 odst. 1, které na rozdíl od obecného pravidla v § 5 odst. 1 nedefinuje příslušný základ daně jako částku, o kterou příjmy přesahují výdaje vynaložené na jejich dosažení, zajištění a udržení.

[17] Vedle základu daně však zákon o daních z příjmů definuje jako samostatný institut také daňovou ztrátu. Podle § 5 odst. 3 zákona o daních z příjmů: „*Pokud podle účetnictví, daňové evidence nebo podle záznamů o příjmech a výdajích přesáhnou výdaje příjmy uvedené v § 7 a 9, je rozdíl ztrátou. O ztrátu upravenou podle § 23 (dále jen „daňová ztráta“) se sníží úhrn dílčích základů*

daně zjištěných podle jednotlivých druhů příjmů uvedených v § 7 až § 10 s použitím ustanovení odstavce 1. Tuto daňovou ztrátu nebo její část, kterou nelze uplatnit při zdanění příjmů ve zdaňovacím období, ve kterém vznikla, lze odečíst od úhrnu dílčích základů daně zjištěných podle jednotlivých druhů příjmů uvedených v § 7 až § 10 v následujících zdaňovacích obdobích podle § 34.“ Ačkoliv lze tedy § 7 odst. 3 zákona o daních z příjmů vykládat způsobem, který nevylučuje vznik záporného dílčího základu daně, tj. situace, kdy výdaje vynaložené na dosažení příjmů ze samostatné činnosti tyto příjmy přesáhnou, zákon tento stav označuje za daňovou ztrátu.

[18] Dílčí základ daně a daňová ztráta mají přitom v systematice zákona o daních z příjmů odlišnou funkci. Ustanovení § 5 odst. 2 zákona o daních z příjmů upravuje postup zjištění základu daně v případě existence více dílčích základů, kdy základ daně je výsledkem součtu dílčích základů daně zjištěných podle jednotlivých druhů příjmů. Ustanovení § 5 odst. 3 zákona o daních z příjmů potom upravuje zvláštní pravidla postupu, při existenci ztráty v určitém druhu příjmu, podle kterých odečtení daňové ztráty od základu daně podléhá omezením. V případě příjmů ze samostatné činnosti § 7 odst. 12 zákona o daních z příjmů nadto výslovně odlišuje dílčí základ daně a daňovou ztrátu: „*Pokud poplatník s příjmy podle § 7 odst. 1 písm. a) nebo b) uplatní jako účetní období hospodářský rok, je dílčím základem daně nebo daňovou ztrátou rozdíl mezi příjmy a výdaji za ukončený hospodářský rok.*“ S ohledem na jazykový a systematický výklad dotčených ustanovení tedy považuje Nejvyšší správní soud za nesporné, že zákon o daních z příjmů rozlišuje pojmy „*dílčí základ daně*“ a „*daňová ztráta*“, přičemž pro pojem „*dílčí základ daně*“ zákon nepředpokládá zápornou hodnotu. Potud lze tedy souhlasit s argumentací stěžovatele.

[19] Při výkladu § 16a odst. 1 zákona o daních z příjmů však Nejvyšší správní soud nemohl setrvat u jazykového a systematického výkladu pojmu „*dílčí základ daně*“. Podle

nálezu Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, č. 63/1997 Sb., soud při výkladu zákonných ustanovení musí přihlížet mimo jiné k jejich účelu a historii jejich vzniku: „Soud přitom není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případech, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci.“ Takto postupoval Nejvyšší správní soud také v posuzovaném případě. Otázka, zda lze při výpočtu solidárního zvýšení daně podle § 16a zákona o daních z příjmů započíst daňovou ztrátu ze samostatné činnosti proti ziskům ze závislé činnosti, totiž nutně směřuje k účelu a smyslu institutu solidárního zdanění.

[20] Solidární zvýšení daně bylo do zákona o daních z příjmů zavedeno zákonem č. 500/2012 Sb. s účinností od 1. 1. 2013. V důvodové zprávě k tomuto zákonu se k institutu solidárního zvýšení daně uvádí: „Pro roky 2013 až 2015 se navrhuje u poplatníků, kteří mají příjmy nad stropy sociálního pojištění, zavést solidární zvýšení daně ve výši 7 % z nadlimitního příjmu, tj. příjmů dosažených ze závislé činnosti a funkčních požitků a z podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti, pokud přesáhnou 48násobek průměrné mzdy. V daném případě se nejedná o zavedení dalšího daňového pásma pro daň z příjmů fyzických osob.“ Účelem zavedení institutu solidárního zvýšení daně bylo podle důvodové zprávy snižování strukturálního schodku státního rozpočtu České republiky stejně jako v případě dalších opatření, která byla předmětem tohoto zákona. Zákon o daních z příjmů v § 16a odst. 2 ve znění zákona č. 500/2012 Sb. formuluje tento institut tak, že solidární zvýšení daně činí 7 % z kladného rozdílu mezi „a) součtem příjmů zahrnovaných do dílčího základu daně podle § 6 a dílčího základu daně podle § 7 v příslušném zdaňovacím období a b) 48ná-

sobkem průměrné mzdy stanovené podle zákona upravujícího pojistné na sociální zabezpečení“.

[21] Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2012 Sb. vymezuje předmět solidárního zvýšení daně jako „nadlimitní příjem“, tj. příjem přesahující určitou hranici, která je zákonem určena jako 48násobek průměrné mzdy. „Příjem“ v tomto kontextu představuje součet příjmů zahrnovaných do dílčího základu daně podle § 6 a dílčího základu daně podle § 7 v příslušném zdaňovacím období. Z citované pasáže důvodové zprávy nelze jednoznačně rozeznat úmysl zákonodárce ve vztahu k posuzované otázce. Důvodová zpráva však zde hovoří o nadlimitním příjmu jako úhrnu dále vyjmenovaných příjmů, přičemž z uvedeného neplyne žádná preference příjmu ze závislé činnosti jako příjmu směrodatného pro stanovení daně i v případě ztrát plynoucích z jiné samostatné výdělečné činnosti. Takový výklad by neúměrně zatěžoval všechny daňové subjekty, které by navzdory vysokým příjmům ze závislé činnosti kvůli ztrátám ze samostatné výdělečné činnosti nadlimitních příjmů ve skutečnosti nedosahovaly. Takový výklad by byl zároveň v rozporu s účelem solidárního zvýšení daně, kterým je zvýšení daňové povinnosti právě těch subjektů, které nadlimitních příjmů dosahují.

[22] Tento závěr podporuje také novelizace zákona o daních z příjmů zákonem č. 267/2014 Sb., která možnost snížit příjmy zahrnované do dílčího základu daně podle § 6 zákona o daních z příjmů o daňovou ztrátu ze samostatné činnosti výslovně umožnila prostřednictvím nového § 16a odst. 3, podle něhož: „Vykáže-li poplatník u příjmů ze samostatné činnosti daňovou ztrátu, lze o ni pro účely odstavce 2 písm. a) snížit příjmy zahrnované do dílčího základu daně podle § 6.“ Podle důvodové zprávy přitom byl takový postup původním záměrem zákonodárce: „Tato úprava reflektuje původní záměr, tj. solidární zvýšení daně u těch poplatníků, jejichž příjmy přesahují zákonem stanovený limit. V případech, kdy dochází ke kombinaci základu daně podle § 6 a daňové ztráty, objektivně poplatník tak vysokých příjmů

nedosahuje, a to právě z důvodů nutnosti vykrytí daňové ztráty.“ S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že na základě teleologického a historického výkladu § 16a zákona o daních z příjmů ve znění účinném do 31. 12. 2014 lze toto ustanovení vykládat způsobem, který umožňuje započtení ztráty ze samostatné činnosti proti příjmům ze závislé činnosti.

[23] Pro tento závěr, a nikoli proti němu, jak se domnívá stěžovatel, svědčí i čl. II bod 15 zákona č. 267/2014 Sb., který umožňuje použít možnosti zohlednění ztráty z příjmů podle § 7 zákona o daních z příjmů i pro zdaňovací období roku 2014, tj. retroaktivně, protože tato novela nabyla účinnosti až dne 1. 1. 2015. Krajský soud správně přihlédl i ke skutečnosti mezi stranami nesporné, že žalobce při vyplnění daňového přiznání postupoval zcela v souladu s Pokyny pro vyplnění přiznání k dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2013, kde se uvádí, že řádek 37 daňového přiznání (dílní základ daně nebo ztráta z podnikání a z jiné samostatné výdělečné činnosti) může být kladné či záporné číslo a že řádek 59 (solidární zvýšení daně) představuje 7 % z kladného rozdílu mezi součtem hodnot na ř. 31 a 37 a 48násobkem průměrné mzdy, jakož i k tomu, že tento výpočet provedl žalobce s použitím systému EPO provozovanému finanční správou a jí doporučenému pro zpracování a podání daňového přiznání. Stěžovatel sice správně uvádí, že Pokyny pro vyplnění přiznání nenahrazují zákonnou úpravu, pokud však zákon umožňuje dvojí výklad, je třeba zohlednit též dobrou víru daňových subjektů, které postupovaly v souladu s oficiálními pokyny finanční správy, resp. i pomocí jí provozovaných elektronických aplikací. Pokud se stěžovatel dovolává informace o postupu při výpočtu solidárního zvýšení daně, která měla být dle jeho tvrzení zveřejněna na webových stránkách finanční správy dne 17. 2. 2014, pak je třeba konstatovat, že stěžovatel nenavrhл provedení důkazu touto informací v řízení před krajským soudem, ačkoli tak učinit mohl. Krajský soud pak z této informace nemohl vycházet, neboť se jednalo o nedoložené tvr-

zení stěžovatele, které nebylo možné ověřit z obsahu správního spisu, ani se nejednalo o skutečnost mezi účastníky nespornou, respektive skutečnost obecně známou či skutečnost soudu známou z úřední činnosti, kterou není třeba před soudem prokazovat (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2009, čj. 1 As 30/2009-70).

[24] Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje se závěrem krajského soudu, podle kterého v posuzovaném případě dochází ke střetu dvou výkladů dosažených na základě použití odlišných výkladových metod. Řešením takového střetu se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 16. 10. 2008, čj. 7 Afs 54/2006-155, č. 1778/2009 Sb. NSS: *„V konfliktu dvou výkladů, z nichž oba jsou možné, z určitých úhlů pohledu rozumné, a nikoli nepřesvědčivé, a přitom vedou k odlišným závěrům, nutno vzhledem k okolnosti, že se jedná o výklad norem daňového práva hmotného, zakládajících povinnost soukromé osoby poskytnout státu plnění bez protiplnění, dát z důvodu ochrany ústavních principů právní jistoty a předvídatelnosti právní regulace přednost tomu z nich, který je ve prospěch soukromé osoby, a to přesto, že se v daném případě nepochybně jedná o výklad jdoucí proti základním strukturálním principům a ekonomickým funkcím daně z přidané hodnoty a stěžovatele neodůvodněně zvýhodňující oproti jiným plátcům DPH.“*

[25] Tato východiska je nutné aplikovat také v posuzovaném případě. Přestože výklad zastávaný stěžovatelem odpovídá gramatickému a systematickému výkladu předmětných ustanovení, výklad zastávaný žalobcem je vzhledem k teleologickým a historickým východiskům třeba považovat za srovnatelně přesvědčivý. Pokud lze podle výše citovaného rozsudku rozšířeného senátu dát přednost výkladu svědčícímu soukromé osobě i v případě, kdy takový výklad jde proti základním strukturálním principům a ekonomickým funkcím daně, tím spíše lze v posuzovaném případě dát přednost výkladu, který odpovídá účelu předmětného ustanovení a zároveň

šetrí ústavní principy právní jistoty a předvídatelnosti právní regulace.

[26] Uvedený závěr vychází také z judikatury Ústavního soudu, jelikož podle nálezu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, č. 142/2007 Sb. ÚS: „*V právním státě je třeba tvorbě právních předpisů věnovat nejvyšší péči. Přesto se však nelze vyhnout víceznačností, což plyne jak z povahy jazyka samotného, tak z abstraktnosti právních norem, jakož i z omezenosti lidského poznání, stejně jako z dynamické povahy sociální reality. Je-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Tento princip in dubio pro libertate plyne přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny a viz i stanovisko menšiny Pléna NSS v usnesení*

ze dne 29. 4. 2004, č. 215/2004 Sb. NSS). Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu, vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem.“ Tento postulát vychází z objektivně daného slabšího postavení soukromoprávního subjektu, vůči němuž orgán veřejné moci vystupuje ve vrchnostenském postavení, a lze proto na pravidla jeho chování klást přísnější omezení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2009, čj. 7 Afs 69/2007-85, č. 2533/2012 Sb. NSS).

[27] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud neshledal pochybení v postupu krajského soudu v posuzované věci. Krajský soud postupoval správně, pokud v konfliktu dvou srovnatelně přesvědčivých výkladů zákona upřednostnil výklad svědčící žalobci jakožto soukromé osobě.

3473

Opatření obecné povahy: nařízení omezení nebo zákazu vstupu do honitby

k § 9 odst. 3 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti

k § 171 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Akt podle § 9 odst. 3 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, jímž může orgán státní správy myslivosti na žádost uživatele honitby, zejména v době hnízdění, kladení a odchovu mláďat nebo provádění lovů, nařídit přiměřené omezení nebo i zákaz vstupu do honitby nebo jejích částí, omezení jízdy koňmi a tažnými psy a omezení jiných sportovních nebo zájmových činností, je opatřením obecné povahy ve smyslu § 171 správního řádu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2016, čj. 2 As 78/2016-72)

Prejudikatura: č. 740/2006 Sb. NSS, č. 1794/2009 Sb. NSS, č. 2140/2010 Sb. NSS, č. 2321/2011 Sb. NSS a č. 2444/2011 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 198/2008 Sb. ÚS (Pl. ÚS 14/07).

Věc: a) Ing. Stanislav J. a b) Pavel D. proti Městskému úřadu Veselí nad Moravou, za účasti 1) akciové společnosti Leoš Novotný a 2) obce Radějov, o zákaz vstupu do honitby, o kasačních stížnostech odpůrce a osoby zúčastněné na řízení 1).

Rozsudkem ze dne 24. 2. 2016, čj. 65 A 2/2015-126, shledal Krajský soud v Brně opatření obecné povahy Městského úřadu Veselí nad Moravou, odboru životního prostředí a územního plánování, ze dne 3. 2. 2014, kterým se nařizuje zákaz vstupu do

honitby Obora Radějov (dále jen „napadené opatření obecné povahy“), nicotným.

V odůvodnění rozsudku se krajský soud nejprve zabýval aktivní žalobní legitimací navrhovatelů. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je aktivní legitimace navrhovatele založena na

tvrzení o dotčení jeho subjektivních práv opatřením obecné povahy. S odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2010 Sb. NSS, krajský soud konstatoval, že aktivní procesní legitimace je dána tehdy, bude-li návrhovatel logicky konsekvantně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. Krajský soud dále citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, čj. 7 Ao 6/2010-44, č. 2464/2012 Sb. NSS, který se zabýval aktivní procesní legitimací v souvislosti s opatřením obecné povahy (návštěvní řád), které omezovalo vstup na určitá území Národního parku Šumava. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku uvedl, že „[d]otčen danými opatřeními obecné povahy je tedy kdokoli, kdo by chtěl na tato území vstoupit, avšak kvůli zákazu tak nesmí učinit, ač by jinak – neboť mu svědčí svoboda pohybu po území České republiky – mohl. [...] Jestliže stěžovatel tvrdí, že opatření obecné povahy zakazující komunikoli, tedy i jemu, vstup na určité území, na něž by jinak mohl vzhledem k jeho povaze (volně přístupné zejména lesní pozemky) vstoupit každý, zasahuje do jeho svobody pohybu, logicky konsekvantně a myslitelně tvrdí dotčení své právní sféry. Jeho aktivní procesní legitimace v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. je tedy dána.“ V posuzované věci se jednalo o obdobnou situaci, a proto krajský soud shledal, že oba návrhové jsou aktivně procesně legitimováni k podání návrhu.

Následně se krajský soud obsáhle zabýval možností prohlásit opatření obecné povahy za nicotné. Na podkladě jednoznačného zákonného odkazu v § 101b odst. 4 s. ř. s. na § 76 odst. 2 s. ř. s., který se zabývá nicotností správních rozhodnutí, a s přihlédnutím k dosavadní judikatuře a názorům odborné literatury krajský soud dovodil, že opatření obecné povahy lze prohlásit za nicotné. Následně poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která soustavně dovozuje, že vydáním správního rozhodnutí správním orgánem jednajícím mimo svou pravomoc dochází

k nicotnosti předmětného rozhodnutí (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, čj. 5 A 116/2001-46, nebo ze dne 21. 8. 2004, čj. 5 Afs 19/2004-53). Krajský soud na tomto podkladě vyhodnotil, že není důvodu postupovat odlišně při posuzování opatření obecné povahy.

V poslední části rozsudku se krajský soud zabýval pravomocí odpůrce vydat napadené opatření obecné povahy. Nejprve uvedl, že v otázkách určení, zda má být úkon správního orgánu vydán podle části šesté správního řádu, je třeba vždy posuzovat jak formální, tak materiální znaky předmětného aktu. Judikatura Nejvyššího správního soudu se dlouhodobě přiklání spíše k materiálnímu pojetí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 3/2008-100, nebo usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, čj. 1 Ao 1/2011-49). Následně se krajský soud podrobně zabýval usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, čj. 8 Ao 7/2010-65. Uvedený právní názor obstál i v řízení před Ústavním soudem (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. III. ÚS 1085/11).

V posuzované věci se jednalo o určení formy aktu vydávaného na podkladě § 9 odst. 3 zákona o myslivosti. Uvedené ustanovení umožňuje orgánu státní správy myslivosti na žádost uživatele honitby naříditi přiměřené omezení nebo i zákaz vstupu do honitby. Dané ustanovení však mlčí o formě tohoto aktu. Krajský soud proto odkázal na § 66 zákona o myslivosti, který stanoví, že orgány státní správy myslivosti ve vymezených případech, mezi něž se řadí i omezení nebo zákaz vstupu do honitby, vydávají rozhodnutí. Vycházejí z dané právní úpravy krajský soud uvedl, že zákon o myslivosti předepisuje jednoznačně (tj. bez možnosti jakékoliv eventuality) formu aktu vydávaného v řízení podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti, a proto odpůrce nemůže v posuzované věci vydat opatření obecné povahy. Krajský soud tedy uzavřel, že v nyní řešené věci měl odpůrce vydat správní rozhodnutí, a nikoliv opatření obecné povahy, neboť k tomu neměl potřeb-

nou pravomoc. Napadené opatření obecné povahy proto prohlásil za nicotné.

Nad rámec uvedeného krajský soud pro úplnost zvážil materiální posouzení předmětného aktu, jak je aplikováno v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Dle této judikatury musí být kumulativně naplněny následující materiální znaky opatření obecné povahy: závaznost; obecní adresáti; konkrétní předmět a neexistence zákonné překážky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS). Krajský soud uvedl, že řízení o vydání opatření obecné povahy se zahajuje vždy z moci úřední, čímž není vyloučeno, aby takto bylo postupováno na základě podnětu zvenčí. Nicméně v posuzovaném případě § 9 odst. 3 zákona o myslivosti stanoví, že přiměřené omezení nebo další zákazy lze nařadit toliko na žádost uživatele honitby. Pokud zákon o myslivosti stanoví, že se předmětná procedura může zahájit pouze na žádost uživatele honitby, je třeba postupovat v souladu s ustanoveními upravujícími správní řízení. Opatření obecné povahy totiž nelze vydat na žádost konkrétně vymezeného subjektu, neboť správní orgán musí mít určitý prostor k tomu, aby podnět zvenčí veřejné správy sám posoudil. V daném případě však prostor pro úvahu správního orgánu chybí. Předmětný akt ve smyslu § 9 odst. 3 zákona o myslivosti tak, jak je nyní zákonem upraven, není podle krajského soudu opatřením obecné povahy ani z materiálního hlediska, jelikož chybí poslední výše uvedený znak, a sice neexistence zákonné překážky.

Osoba zúčastněná na řízení 1) [stěžovatel 1)] v kasační stížnosti namítala důvody týkající se věcného přezkumu opatření obecné povahy. Měla za to, že vydání správního rozhodnutí dle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti je v daném typu případů z povahy věci vyloučeno. Opatření orgánu státní správy myslivosti omezující nebo zakazující vstup do honitby je směřováno vůči neurčitě vymezenému okruhu adresátů. Právě z důvodu neurčitosti účastníků řízení je vyloučeno vydání správního rozhodnutí. Stěžovatel 1) proto nesouhlasí s názorem krajského sou-

du, že by nebyla dána pravomoc odpůrce opatření obecné povahy vydat. Krajský soud měl při rozhodování upřednostnit materiální posouzení před formálním. Stěžovatel 1) zdůraznil, že tímto směrem se ubírá i judikatura Nejvyššího správního soudu, která stanoví, že rozhodným kritériem při posuzování formy aktu ve sporných případech není existence výslovného zákonného odkazu, nýbrž obsah napadeného správního aktu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2015, čj. 7 As 249/2014-102). Stěžovatel 1) také upozornil na skutečnost, že smyslem § 66 zákona o myslivosti, ze kterého krajský soud dovozuje formu aktu, nebylo závazně stanovit příslušnou formu, ale podmínit vydání aktu v určitých případech dohodou s orgány ochrany přírody. Navíc je nutné zdůraznit, že zákon o myslivosti je účinný od roku 2002, tedy od doby, kdy ještě nebyl platný současný správní řád. Předchozí správní řád z roku 1967 institut opatření obecné povahy neznal. Je tedy pochopitelné, že zákonodárce na tuto formu správního aktu nepamatoval. Uvedené lze podpořit i zněním projednávané novely zákona o myslivosti, která pro nařízení omezení nebo zákazu vstupu do honitby již stanoví formu opatření obecné povahy. Na základě výše uvedeného stěžovatel 1) navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

Druhou kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu podal odpůrce [stěžovatel 2)]. V kasační stížnosti obdobně jako stěžovatel 1) namítal, že se krajský soud ve svém rozsudku přiklonil k formálnímu pojetí opatření obecné povahy v rozporu s judikaturou Ústavního soudu. Ve své judikatuře Ústavní soud zdůrazňuje, že netoleruje obecným soudům příliš formální přístup. Dále opakovaně uvádí, že obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním výkladu. Na podkladu materiálního pojetí se stěžovatel 2) domnívá, že měl pravomoc vydat v posuzo-

vané věci opatření obecné povahy. Stěžovatel 2), obdobně jako stěžovatel 1), poukazuje na historický vývoj zákona o myslivosti ve vztahu ke správnímu řádu, jakož i na projednávanou novelu zákona o myslivosti. Na závěr stěžovatel 2) uvádí, že vydáním individuálního správního aktu nelze dosáhnout obdobného cíle jako vydáním opatření obecné povahy. Je nemožné vymezit okruh účastníků v případě, kdy se má jednat o plošný zákaz pro všechny, a proto nelze správním rozhodnutím dosáhnout požadovaného cíle. Na základě uvedeného také stěžovatel 2) navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

Navrhovatelé a) a b) ve vyjádření ke kasační stížnosti rozebrali problematiku vydání správního rozhodnutí podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti, zejména se zaměřili na určení hranice mezi rozhodnutím vydaným v řízení s velkým počtem účastníků a opatřením obecné povahy. Na rozdíl od stěžovatelů však dospěli k názoru, že vydání správního rozhodnutí dle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti není vyloučeno, byť připustili možné problémy při vymezení účastníků. Nicméně dodali, že i dnes po přijetí správního řádu je forma rozhodnutí podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti nejednotná, přičemž převažuje spíše vydávání správních rozhodnutí. K otázce materiálního pojetí navrhovatelé odkázali na nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, kdy se Ústavní soud přiklonil k materiálnímu pojetí zejména proto, aby účastníkům zajistil efektivní ochranu jejich práv, neboť se jednalo o posouzení, zdali se jedná o obecně závaznou vyhlášku, nebo opatření obecné povahy. V posuzovaném případě je situace odlišná, neboť obě možné formy aktu zajišťují dostatečnou soudní ochranu. Navrhovatelé připustili, že existuje určité napětí mezi formou a obsahem aktu, nicméně se nejedná o nakolik zásadní rozpor, který by odůvodňoval odklon od zákonem stanovené formy. Navrhovatelé dále nesouhlasili s odkazem na připravenou novelu zákona o myslivosti, protože chystaná novela nemůže sloužit jako relevantní zdroj pro interpretaci, neboť v legislativním proce-

su může dostat mnohých změn a nemusí být vůbec přijata. Na závěr navrhovatelé upozornili na procesní pochybení při vydávání opatření obecné povahy. Poukázali na skutečnost, že o posuzované věci bylo vedeno nejprve správní řízení, které se bez řádného ukončení transformovalo do řízení o vydání opatření obecné povahy. Vzhledem k výše uvedenému navrhovatelé navrhli zamítnutí obou kasačních stížností. Pokud tak Nejvyšší správní soud neučiní, navrhli, aby Nejvyšší správní soud sám zrušil opatření obecné povahy z důvodu uvedených procesních pochybení.

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

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci

Nejvyšším správním soudem

(...) [11] Podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti: „*Na žádost uživatele honitby může orgán státní správy myslivosti, zejména v době hnízdění, kladení a odchovu mláďat nebo provádění lovů, nařídít přiměřené omezení nebo i zákaz vstupu do honitby nebo jejích částí, omezení jízdy koňmi a tažnými psy a omezení jiných sportovních nebo zájmových činností. Uvedená opatření se nevztahují na hospodářskou činnost vlastníků, popřípadě nájemců honebních pozemků.*“

[12] V § 66 zákona o myslivosti se stanoví: „*Orgány státní správy myslivosti vydávají rozhodnutí, jimiž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny podle § 3 odst. 1 a 2, § 4 odst. 1 a 2, § 5 odst. 1 písm. d), § 5 odst. 2, § 7, § 9 odst. 3 a 4, § 36 odst. 1, § 39, 40, § 41 odst. 1 a § 44 odst. 2, jen po dohodě s orgány ochrany přírody, pokud zvláštní právní předpisy o ochraně přírody a krajiny nestanoví jinak.*“

[13] Krajský soud napadeným rozsudkem shledal předmětné opatření obecné povahy nicotným z důvodu nedostatku pravomoci stěžovatele 2) k jeho vydání. Při svých úvahách vycházel zejména z výše uvedené právní úpravy a usnesení Nejvyššího správního

soudu ze dne 21. 1. 2011, čj. 8 Ao 7/2010-65, č. 2321/2011 Sb. NSS. V tomto rozhodnutí se Nejvyšší správní soud zabýval posouzením materiální povahy správního aktu a uvedl, že „[ú]vahy soudu o tom, zda napadený akt je opatřením obecné povahy, či nikoliv, jsou namísto, pokud ovšem zákonné pojmenování takového aktu zcela chybí, či pokud došlo k zásadní změně právní úpravy, přičemž chybějí výslovná přechodná ustanovení. Rozhodujícím kritériem pro posouzení, zda se jedná o opatření obecné povahy, nemůže být pouze to, zda daný akt za opatření obecné povahy výslovně označuje příslušný zákon. To však neznamená, že jakýkoli akt, který není zákonem označen za opatření obecné povahy, který kdokoli napadne jako „opatření obecné povahy“, může být v tomto smyslu podroben přezkumu správního soudu. Brání tomu existence výslovně zákonné úpravy formy daného právního aktu.“ Z této úvahy Nejvyšší správní soud dovodil následující právní závěr: „Jestliže zákon (popř. ústavní zákon) výslovně stanoví formu příslušného právního aktu, a tato forma je dodržena, není tu zpravidla prostor pro jiné soudní hodnocení povahy takového aktu. Výjimečně se tak může stát za situace, kdy tato právní úprava doznala později podstatné změny [...] Projevili-li zákonodárcé jednoznačně vůli, aby právní akt byl vydán v určité formě, a při této vůli setrvá, nemůže soud ve správním soudnictví tuto formu zvrátit. Pokud by si obecný soud takovou pravomoc osvojil, narušil by principy dělby moci a právní jistoty. Mimo zákonodárce samého je to pouze Ústavní soud, který – aniž by svou pravomoc překročil – může zasáhnout v případě, kdy by právem stanovená forma aktu neodpovídala jeho obsahu.“ Uvedený rozsudek byl potvrzen i usnesením Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. III. ÚS 1085/11.

[14] Výše uvedené judikатурní závěry však nevedou v nyní projednávaném případě k závěru, k němuž dospěl krajský soud. Důvod, pro který krajský soud na posuzovanou věc aplikoval usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 8 Ao 7/2010-65, spočíval na práv-

ním názoru, že zákon o myslivosti jednoznačně stanovil formu aktu, který má být na podkladě § 9 odst. 3 zákona o myslivosti vydán. Tomuto závěru však nelze přisvědčit.

[15] Při výkladu § 9 odst. 3 ve vztahu k § 66 zákona o myslivosti je nezbytné vycházet ze dvou hledisek. Prvním hlediskem je historický vývoj právní úpravy. Jak namítali oba stěžovatelé, zákon o myslivosti vstoupil v platnost v roce 2001, účinným byl od roku 2002. Nový správní řád, který výslovně zakotvil institut opatření obecné povahy, vstoupil v platnost v roce 2005 a účinnosti nabyl v roce 2006. Posuzovaná ustanovení zákona o myslivosti nebyla do nynějška novelizována. Je tedy zřejmé, že nelze jednoznačně dovodit vůli zákonodárce stanovit v posuzované věci jen a výlučně formu správního rozhodnutí pro akt vydávaný podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti, neboť v době tvorby zákona nebyl v našem právním řádu institut opatření obecné povahy výslovně zakotven. Jinak řečeno, historický zákonodárcé zřejmě v době, kdy zákon o myslivosti schvaloval, žádným zvláštním způsobem o formě tohoto aktu nepřemýšlel. Spokojil se zřejmě s tím, co stanovily pro dané situace obecné předpisy o správních aktech té doby, v níž byl zákon o myslivosti schválen. Pozdější právní úprava zavedla opatření obecné povahy jako novou formu správního aktu na pomezí mezi abstraktním a konkrétním správním aktem. Je zjevné a bude dále detailně vyloženo, že na situaci upravené § 9 odst. 3 zákona o myslivosti je právě tato forma správního aktu s ohledem na jejich povahu a podstatu (okruh potenciálních adresátů aktu je neurčitý) velmi dobře použitelná (vedle ní by jistě bylo možno v těchto situacích vydávat i vyhlášky či jiné závazné abstraktní správní akty). Proto za účinnosti nového správního řádu, jenž institut opatření obecné povahy zná, samotné znění § 66 zákona o myslivosti nebrání tomu, aby akty podle § 9 odst. 3 tohoto zákona byly vydávány formou opatření obecné povahy.

[16] Druhé hledisko spočívá v systematice zákona o myslivosti. Krajský soud formu rozhodnutí dovazuje z dikce § 66 zákona o myslivosti. Uvedené ustanovení sice hovo-

ří o vydávání rozhodnutí, nicméně musí být zvážen celkový kontext a systematické zařazení daného ustanovení v zákoně. Předmětný § 66 zákona o myslivosti je obsažen v části deváté nazvané *Přechodná a závěrečná ustanovení*. Ustanovení nese nadpis *Vztah k předpisům o ochraně přírody*. Jak plyne z nadpisu, jeho obsahem je úprava vztahu mezi zákonem o myslivosti a právními předpisy o ochraně přírody a krajiny. Dále je zde zakotvena spolupráce orgánů státní správy myslivosti s orgány ochrany přírody, neboť v oblastech upravených zákonem o myslivosti, mezi které je zařazeno i vydání aktu podle § 9 odst. 3 tohoto zákona, je nezbytné postupovat po dohodě s orgány ochrany přírody. Uvedené ustanovení tak má za cíl vyřešit vzájemný vztah více právních předpisů a jimi založených pravomocí různých správních orgánů (na úseku myslivosti na straně jedné a na úseku ochrany životního prostředí na straně druhé) v oblastech, kde se jejich působnost může vzájemně střetávat.

[17] Z výše uvedeného je patrné, že nelze jednoznačně dovodit formu aktu dle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti způsobem, jakým to učinil krajský soud. Zákon o myslivosti v dotčených ustanoveních dosud nereagoval na zásadní změnu, jakou bylo přijetí správního řádu. Konstrukce § 66 zákona o myslivosti také neposkytuje dostatečný podklad pro stanovení formy, neboť z dikce ustanovení je zřejmé, že jeho smyslem nebylo stanovit formu aktu.

[18] Není-li v zákoně výslovně stanovena forma daného aktu, je nezbytné dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu daný akt podrobit materiálnímu přezkumu a posoudit, jaké formě odpovídá (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 3/2008-100, č. 1794/2009 Sb. NSS). Opatření obecné povahy je v § 171 správního řádu vymezeno negativně, a to jako úkon správního orgánu, který není právním předpisem ani rozhodnutím. Pozitivní vymezení přináší až následná judikatura. Institut opatření obecné povahy představuje „[u]rčité překlenutí dvou v činnosti veřejné správy tradičních

základních forem jednostranných správních aktů: normativních (abstraktních) právních aktů na jedné straně a individuálních (konkrétních) právních aktů na straně druhé. V určitých situacích si však činnost veřejné správy vyžaduje přijímat i takové správní akty, které nejsou výlučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací.“ (viz nálezk Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, č. 198/2008 Sb. ÚS). Jedná se tedy o správní akt „s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS).

[19] Aby mohl být konkrétní akt považován za opatření obecné povahy, je nezbytné, aby byly kumulativně splněny následující znaky: závaznost, obecně vymezený okruh adresátů, konkrétní předmět a neexistence zákonné překážky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 1/2005-98).

[20] Z materiálního pohledu je nezbytné, aby akt, který má být posouzen jako opatření obecné povahy, byl závazný. Nezávazný akt nemůže být opatřením obecné povahy a také nepodléhá soudnímu přezkumu, neboť soudy ve správním soudnictví podle § 2 s. ř. s. poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob (viz posouzení povahy Doporučení Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, čj. 1 Ao 1/2011-49, č. 2444/2011 Sb. NSS). Opatřením obecné povahy nemůže být ani tzv. vnitřní předpis, který upravuje systém vztahů nadřízenosti a podřízenosti ve veřejné správě (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2010, čj. 3 Ao 6/2010-57). Opatření obecné povahy má obecně vymezenému okruhu subjektů ukládat práva či povinnosti odlišné od těch ze zákona již vyplývajících (srov. posouzení dopravního značení v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2009, čj. 4 Ao 1/2009-58), současně má však sloužit toliko „ke konkretizaci již existujících povinností

vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 1/2005-98). V posuzovaném případě má být ve smyslu § 9 odst. 3 zákona o myslivosti stanoveno omezení nebo zákaz vstupu do honitby. Jedná se o akt, který není zaměřen na vnitřní fungování veřejné správy, přičemž závazně stanoví práva a povinnosti subjektů na základě a v mezích zákona. Jedná se proto o závazný správní akt.

[21] Dalším nezbytným znakem je obecné vymezení okruhu adresátů. *„Obecnost právní normy co do subjektů neznamená, že by právní norma musela být adresována každému, že by počet jejích subjektů musel být neomezený, a neznamená ani, že by počet jejích subjektů musel být neurčitý. Nemůže však být adresována jmenovitě toliko určité osobě. Obecnost právní normy co do subjektů tedy nespočívá v počtu jejích subjektů, ale ve způsobu jejich určení, to znamená v tom, že jsou určeny jako množina subjektů, vymezená určitými obecnými znaky.“* (Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2010, čj. 4 Ao 4/2010-195, č. 2140/2010 Sb. NSS). V posuzované věci je obecnost adresátů bez větších pochyb naplněna, neboť omezení či zákaz vstupu do honitby se vztahuje na kohokoliv, kdo by zamýšlel v době omezení do honitby vstoupit, vyjma hospodářské činnosti vlastníků, popřípadě nájemců honebních pozemků.

[22] Konkrétnost předmětu právní regulace je v dosavadní judikatuře posuzována individuálně v jednotlivých případech. Příkladem může být právní úprava dopravního značení, kdy *„[u]místěním dopravní značky např. na určité křižovatce dochází ke konkretizaci pravidel (práv a povinností jednotlivých účastníků provozu na pozemních komunikacích) vyplývajících z této dopravní značky na konkrétní dopravní situaci, která existuje na této křižovatce“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ao 3/2008-100). U aktu dle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti je i toto kritérium naplněno, neboť předmětný akt stanoví omezení či zákaz vstupu na jasně vymezené území honitby.

Jedná se proto o pravidlo chování, které dopadá na jednoznačně určené území, obdobně jako v případě dopravního značení.

[23] Poslední podmínkou nezbytnou k posouzení aktu jako opatření obecné povahy je neexistence zákonné překážky. Zákonou překážkou může být zejména stanovení formy aktu přímo právním předpisem či vyloučení aplikace správního řádu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ao 3/2008-100). Jak již bylo výše uvedeno, ze zákona o myslivosti nelze vyvodit, že by byla jednoznačně stanovena forma předmětného aktu. Vyloučeno není ani použití správního řádu ve smyslu § 65 zákona o myslivosti. Krajský soud ve svém rozsudku zákonnou překážku spatřuje v tom, že posuzovaný akt je možné vydat pouze na žádost uživatele honitby. Dle krajského soudu by byl touto zákonnou formulací správní orgán připraven o prostor pro úvahu, zdali akt vydat, či nikoliv. S tímto právním názorem však nelze souhlasit. Předmětný § 9 odst. 3 zákona o myslivosti jako jednu z podmínek vydání aktu stanoví podání žádosti uživatele honitby, nicméně dále pokračuje, že orgán státní správy myslivosti navrhopovaný akt může vydat zejména v zájmu ochrany zvířat žijících v honitbě. Zákon nepochybně stanoví, že správní orgán daný akt může, nikoliv musí vydat. Správnímu orgánu je touto formulací zachován prostor pro jeho vlastní úvahu vycházející ze zohlednění konkrétních okolností případu, zda je s ohledem na dotčené zájmy navrhovatele v konkurenci se zásahy do práv jiných osob spojenými s případným omezením vstupu do lesa a se zohledněním dalších souvislostí, zejména veřejného zájmu na ochraně lesa, namístě navrhopovaný akt vydat, resp. zda je třeba jej vydat v podobě navrhovatelem požadované. Své úvahy o vydání či nevydání navrhopovaného aktu musí správní orgán samozřejmě patřičně odůvodnit, aby byly přezkoumatelné.

[24] Co se týče materiální stránky, správní akt podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti může být velmi dobře opatřením obecné povahy. Proto má být v této formě vydáván. Vydaním správního rozhodnutí (individuálního

správního aktu) by nemohl být dostatečně naplněn smysl posuzovaného ustanovení zákona o myslivosti, neboť by správní orgán nemohl reálně vymezit účastníky řízení, protože se jedná o příliš neurčitou skupinu osob. Z tohoto důvodu pak nelze postupovat ani podle právní úpravy řízení s velkým počtem účastníků (§ 144 správního řádu), jak navrhovali navrhovatelé, neboť tato právní úprava pouze upravuje některé aspekty řízení, kde se nachází více než 30 účastníků, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Stále však platí, že se musí jednat o účastníky vymezené dle § 27 správního řádu. Nicméně smyslem § 9 odst. 3 zákona o myslivosti je zakázat nebo omezit vstup do honitby komukoliv, kdo by tam zamýšlel vstoupit. Jedná se proto o neurčitý a přesně nevymezitelný okruh osob, a tudíž nelze dostatečně konkrétně vymezit okruh účastníků, aby bylo možné vydat správní rozhodnutí.

[25] Na podkladě výše uvedeného je orgán státní správy myslivosti oprávněn vydat opatření obecné povahy, kterým může omezit nebo zakázat vstup do honitby či omezit jiné činnosti konané v honitbě. K vydání opatření obecné povahy může dojít poté, co uživatel honitby podá orgánu státní správy myslivosti žádost. Žádost je tedy nutnou podmínkou zahájení procedury vedoucí k případnému vydání opatření obecné povahy a v tomto směru je § 9 odst. 3 zákona o myslivosti zvláštní úpravou modifikující obecná ustanovení správního řádu o vydávání opatření obecné povahy.

[26] V žádosti by měl žadatel vymezit časový i místní rozsah opatření obecné povahy včetně důvodů, pro které by mělo být vydáno. Orgán státní správy myslivosti by měl poté postupovat v souladu s § 171 a násl. správního řádu. Návrh by měl nejprve projednat s dotčenými orgány, zejména s příslušným orgánem ochrany přírody a krajiny. Následně by měl návrh zveřejnit na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat. Poté by měl postupovat v souladu s § 172 správního řádu.

[27] Z dikce zákona o myslivosti přitom plyne, že orgán státní správy myslivosti nemá povinnost žádosti uživatele honitby vyhovět, resp. mu vyhovět zcela. Pokud shledá, že jsou skutečně dány důvody pro vydání opatření obecné povahy omezujícího vstup do honitby, avšak ne v žadatelem navrhovaném věcném, časovém či jinak vymezeném rozsahu, není vázán ani rozsahem uplatněné žádosti. Opatření obecné povahy tedy může podle své úvahy, s přihlédnutím ke všem okolnostem případu, uplatněným připomínkám i vyjádření dotčených orgánů, vydat i v odlišném rozsahu, než jaký požaduje uživatel honitby. Může zejména stanovit odlišné místní vymezení honitby i odlišnou délku trvání omezení. Orgán státní správy myslivosti pro tento účel disponuje širokým prostorem pro zohlednění konkrétních okolností případu. Svůj postup je následně povinen dostatečně odůvodnit, aby mohlo být vydané opatření obecné povahy v případě podání návrhu přezkoumáno ve správním soudnictví.

[28] V případě, že správní orgán dospěje k názoru, že žadatelem navrhované opatření obecné povahy vůbec nemá být vydáno, musí tuto svoji vůli vyjádřit v rámci procedury podle § 171 a násl. správního řádu. Znamená to, že „návrh“ opatření obecné povahy ve smyslu § 172 odst. 1 věty první správního řádu v takovém případě bude obsahovat vyjádření vůle žádné opatření nevydat a tento projev vůle správního orgánu bude dále projednáván postupem obdobným projednání běžného opatření obecné povahy. V průběhu projednávání se totiž například může ukázat, že počáteční názor správního orgánu je třeba modifikovat a opatření obecné povahy přece jen v určitém rozsahu vydat. Žadatel podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti nemá právní nárok na vyhovění své žádosti, avšak má právní nárok na to, aby byla řádně projednána a její důvody řádně uváženy. Pokud jí nebude vyhověno, a tím spíše, nebude-li jí vyhověno vůbec, musí se mu dostat přezkoumatelného odůvodnění takového závěru správního orgánu.

Opatření obecné povahy: zveřejnění opatření obecné povahy; námitky

k § 25, § 172 odst. 1 a § 172 odst. 5 věty první správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Návrh opatření obecné povahy musí být podle § 172 odst. 1 správního řádu zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů; dnem zveřejnění (ve smyslu dokonání tohoto úkonu) podle § 172 odst. 5 věty první správního řádu se proto rozumí patnáctý den ode dne vyvěšení návrhu opatření obecné povahy na příslušné úřední desce (tedy způsobem stanoveným v § 25 téhož zákona). Teprve po uplynutí 15 dnů ode dne vyvěšení návrhu počíná běžet lhůta 30 dnů pro podání námitek proti návrhu opatření obecné povahy.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2016, čj. 6 As 231/2015-44)

Prejudikatura: č. 2215/2011 Sb. NSS a č. 2606/2012 Sb. NSS.

Věc: a) Jan V. a b) společnost s ručením omezeným F.I.I. proti Městskému úřadu Soběslav, za účasti obce Mažice, o návrh na zrušení opatření obecné povahy, o kasační stížnosti navrhovatelů.

Odpůrce vydal k podnětu osoby zúčastněné na řízení (dále jen „obec Mažice“) dne 5. 2. 2015 návrh opatření obecné povahy o stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, konkrétně na pozemní komunikaci III/14718 a místní komunikaci v obci Mažice na křižovatce silnice III/14718 s místní komunikací k zemědělskému areálu v obci Mažice. Tento návrh byl vyvěšen dne 6. 2. 2015 na úřední desce odpůrce a dne 9. 2. 2015 na úřední desce obce Mažice a sejmut byl dne 23. 2. 2015 (Soběslav) a dne 2. 3. 2015 (Mažice).

Dne 16. 3. 2015 odpůrce vydal veřejnou vyhláškou opatření obecné povahy o stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích a stanovil jím místní úpravu provozu dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), na pozemní komunikaci III/14718 a místní komunikaci v obci Mažice, v místě křižovatky silnice III/14718 a místní komunikace k zemědělskému areálu v obci Mažice z důvodu zamezení rozjíždění krajů silnice III/14718 a místní komunikace velkými vozidly na dobu neurčitou osazením silnice III/14718 před křižovatkou s místní komunikací k zemědělskému družstvu oboustranně dopravní značnou č. B17 s hodnotou 10 m a dodatkovou tabulkou E7b

a osazením místní komunikace k zemědělskému družstvu za křižovátku se silnicí III/14718 dopravní značkou č. B17 a hodnotou 10 m a dodatkovou tabulkou E13 s textem „MIMO TRAKTORY“ (dále jen „opatření obecné povahy“ či „úprava provozu“). Zjednodušeně řečeno, byl stanoven zákaz vjezdu ze silnice III/14718 na místní komunikaci k zemědělskému družstvu a naopak vozidlům delším než 10 m. Veřejná vyhláška byla vyvěšena dne 17. 3. 2015 na úřední desce odpůrce a dne 16. 3. 2015 na úřední desce obce Mažice a sejmuta byla dne 1. 4. 2015 (Soběslav) a 13. 4. 2015 (Mažice).

Navrhovatel a) je vlastníkem areálu posklizňové úpravy zrnin na pozemku v obci Mažice (dále též „předmětná nemovitost“) a jediným společníkem navrhovatele b), který je podnikatelem, jehož předmětem podnikání je i silniční motorová doprava nákladními vozidly a nakládání s nebezpečnými odpady.

Navrhovatelé doručili dne 24. 3. 2015 odpůrci námitky proti návrhu opatření obecné povahy. Odpůrce dne 21. 4. 2015 sdělil navrhovatelům k podaným námitkám, že třicetidenní lhůta k podání námitek začala běžet dne 6. 2. 2015 a skončila dne 7. 3. 2015, proto námitky byly podány opožděně, jestliže podání bylo učiněno až dne 23. 3. 2015.

Dne 1. 6. 2015 navrhovatelé podali u Krajského soudu v Českých Budějovicích návrh (doručený dne 2. 6. 2015) na zrušení předmětné úpravy provozu coby opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s.

Krajský soud návrh jako nedůvodný zamítl rozsudkem ze dne 2. 9. 2015, čj. 10 A 98/2015-47. Krajský soud mimo jiné nepřisvědčil námitce, že délka lhůty pro podání námitek byla odpůrcem nesprávně posouzena. Dle § 172 odst. 1 správního řádu správní orgán doručí návrh opatření obecné povahy veřejnou vyhláškou dle § 25 správního řádu, kterou vyvěsí na své úřední desce a úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat. Dle § 72 odst. 5 správního řádu mohou vlastníci nemovitostí a dotčené osoby do třiceti dnů od zveřejnění tohoto návrhu podat námítky. Na základě uvedených ustanovení krajský soud dospěl k závěru, že lhůta pro podání námitek počíná běžet okamžikem vyvěšení návrhu opatření obecné povahy na úřední desce. V daném případě proto lhůta pro podání námitek skončila dne 7. 3. 2015, a námítky podané navrhovateli dne 23. 3. 2015 k poštovní přepravě byly tudíž opožděné. Dle krajského soudu nelze okamžik zveřejnění ztotožňovat s okamžikem doručení návrhu opatření obecné povahy případným adresátům, jak namítají navrhovatelé.

Navrhovatelé (stěžovatelé) napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž mimo jiné opakovaně rozporují okamžik počátku běhu lhůty pro podání námitek proti návrhu opatření obecné povahy. Nesouhlasí s názorem soudu, že tato 30denní lhůta počíná běžet okamžikem vyvěšení návrhu opatření obecné povahy na úřední desce správního úřadu. Upozorňují, že správní řád pojem „zveřejnění“ nedefinuje, avšak § 172 odst. 1 správního řádu výslovně odkazuje na úpravu obsaženou v § 25 téhož zákona, přičemž dle odstavce 2 tohoto ustanovení se písemnost považuje za doručenu patnáctým dnem po vyvěšení. Stěžovatelé proto naopak pod pojmem „zveřejnění“ rozumí okamžik, kdy byl návrh opatření obecné povahy případným adresátům doručen (odkazují zároveň na ob-

sah komentáře Potěšil, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 4. vyd. 2013, s. 731–732). Lhůta pro podání námitek proto skončila až dne 23. 3. 2015, námítky podané stěžovateli tudíž nebyly opožděné a odpůrce byl povinen je ve smyslu § 40 odst. 1 správního řádu vypořádat. Opačný výklad pojmu „zveřejnění“ by dle stěžovatelů vedl k nerovnosti mezi adresáty návrhu, neboť adresáti, kteří se s ním seznámili již v den jeho vyvěšení na úřední desce, by měli zákonem poskytnutou lhůtu k podání námitek 30 dnů, zatímco adresátům, kteří se o návrhu dozvěděli až poslední, patnáctý den po vyvěšení, by zbyla lhůta k podání námitek již jen 15 dnů, nikoliv 30.

Osoba zúčastněná na řízení – obec Mažice se v otázce délky lhůty pro podání námitek plně ztotožnila s hodnocením krajského soudu.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích a zrušil v plném rozsahu i opatření obecní povahy – stanovení místní úpravy provozu na silnici a místní komunikaci.

Z odůvodnění:

II.

Posouzení věci

Nejvyšším správním soudem

(...) [38] Podle § 172 odst. 1 správního řádu platí: „*Návrh opatření obecné povahy s odůvodněním správní orgán po projednání s dotčenými orgány uvedenými v § 136 doručí veřejnou vyhláškou podle § 25, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat, a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námítky. V případě potřeby se návrh zveřejní i jiným způsobem, v místě obvyklým. Návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů.*“

[39] Podle § 172 odst. 5 věty první správního řádu platí: „*Vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou*

být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námitky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění.“

[40] Ustanovení § 172 odst. 1 správního řádu výslovně stanoví, že je nutno doručit návrh opatření obecné povahy veřejnou vyhláškou. Požaduje tak, aby se návrh dostal do právní sféry jeho adresátů (byl jim oznámen), a to způsobem stanoveným v § 25 téhož zákona, aby na výzvu v něm učiněnou mohli reagovat. Výslovně zavazuje, aby byl návrh „zveřejněn“ po dobu 15 dnů. Jde o časový úsek, v němž je možno se s návrhem opatření seznámit, a ve smyslu § 25 správního řádu patnáctý den je dnem oznámení návrhu („doručení“). Až od následujícího dne po „zveřejnění“ návrhu tímto způsobem stanoveným zákonem je možno odvíjet počátek lhůty k podání námitek. Skutečnost, že zákonodárce v § 172 odst. 5 správního řádu stanovil, že námitky lze proti návrhu podat ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho „zveřejnění“, akcentuje v případě návrhu opatření obecné povahy toliko skutečnost, že jde o akt mířený k neurčitému okruhu adresátů, jimž je oznamován.

[41] Nelze opomenout, že situace upravená v § 172 odst. 1 správního řádu je obdobná situaci upravené v § 173 správního řádu, o čemž jednoznačně svědčí též normativní odkaz obsažený v tomto ustanovení (viz k tomu např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2012, čj. 9 Ao 7/2011-489, č. 2606/2012 Sb. NSS, bod [37] odůvodnění).

[42] Nejvyšší správní soud tak sdílí (s výhradou užití pojmu „doručení“, které ve smyslu shora uvedeného usnesení rozšířeného senátu znamená „oznámení“) závěr poradního sboru ministra vnitra pro správní řád (Závěr č. 20 ze dne 5. 12. 2005), že dnem zveřejnění návrhu (ve smyslu dokonání tohoto úkonu) je podle § 172 odst. 1 ve spojení s § 25 správního řádu patnáctý den po vyvěšení na úřední desce správního orgánu, kte-

rý jej vydal. Podle stejných pravidel je určen i den oznámení opatření obecné povahy podle ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu.

[43] I když není uvedený výklad prezentován v odborné literatuře bezvýjimečně (Vedral, J. *Správní řád, Komentář*. 2. vyd. Praha : Bova Polygon, 2012, s. 1363), jde o výklad jdoucí ve prospěch dotčených osob, který nejde proti závěrům shora označeného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Pakliže nabývá opatření obecné povahy účinnosti uplynutím lhůty, po kterou je vyvěšeno na úřední desce správního orgánu, který ho vydal, obdobně i návrh opatření obecné povahy je zveřejněn až uplynutím lhůty 15 dnů, která je ze zákona dána k seznámení se s návrhem opatření obecné povahy.

[44] V obou případech tak platí, že teprve dnem uplynutí patnáctidenní lhůty, po které jsou návrh opatření obecné povahy, nebo i samo již vydané opatření obecné povahy vyvěšeny na úřední desce toho, kdo je vydal, započne běžet lhůta, v níž adresát má uplatnit svoje veřejné subjektivní právo; v případě zveřejněného návrhu uplatnit námitky, v případě již vydaného opatření obecné povahy vážit podání návrhu soudu dle § 101b odst. 1 s. ř. s. (popř. podání podnětu na zrušení tohoto opatření dle § 174 odst. 2 správního řádu).

[45] Opačný výklad vede nutně k závěru, že adresát oprávněný podat námitky, který se seznámí se zveřejněným návrhem opatření obecné povahy až poslední den patnáctidenní lhůty, má k podání námitek již jen patnáct, a nikoliv třicet dnů, jak stanoví § 172 odst. 5 věty první správního řádu. Zmeškání lhůty k podání námitek (stejně tak jako lhůty k podání návrhu soudu) navíc nelze prominout, nelze aplikovat § 41 správního řádu. Pro výklad ve prospěch zachování třicetidenní lhůty v plném rozsahu svědčí právě skutečnost, že jde o lhůtu k uplatnění námitek proti návrhu v procesu před schválením opatření obecné povahy, neuplatnění práva podat námitky proti návrhu oslabuje případný úspěch v následné obraně před soudem (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS).

[46] Třicetidenní lhůta k podání námitek proti návrhu opatření obecné povahy odpovídá také povaze tohoto aktu veřejné moci, který směřuje vůči neurčitému okruhu subjektů. Jestliže ve správním řízení před vydáním individuálního správního aktu má konkrétní účastník tohoto řízení ve smyslu § 39 odst. 1 správního řádu právo na určení přiměřené lhůty k provedení úkonu správním orgánem, pokud ji nestanoví zákon, a určením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků a lze ji i přiměřeně prodloužit (viz též § 4 odst. 3 správního řádu), pak tím spíše v případě, kdy zmeškání lhůty prominout nelze a je stanovena zákonem, je v případě dvojího možného výkladu nutno zvolit ten, který je vůči neurčitému okruhu adresátů vstřícnější. V řízení podle části šesté platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé správního řádu (§ 174 odst. 1); lhůtu 30 dnů k podání námitek proti návrhu opatření obecné povahy zákonem stanovenou je i proto třeba odvíjet od uplynutí doby stanovené zákonem pro samotné zveřejnění návrhu.

[47] Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů uzavírá, že námitka stěžovatelů je opodstatněná, neboť třicetidenní lhůta počala běžet následujícím dnem po uplynutí patnáctidenní lhůty ode dne vyvěšení návrhu, tedy dnem 21. 2. 2015, a skončila dnem

23. 3. 2015. Podali-li stěžovatelé námitky proti návrhu dne 23. 3. 2015, podali je včas a odpůrce byl povinen se s nimi vypořádat a rozhodnout o nich v meritu, nikoliv k nim nepřihlídnout. Rozhodnutí o námitkách je součástí opatření obecné povahy. Odpůrce v daném případě o námitkách nerozhodl a v opatření obecné povahy toto rozhodnutí (včetně odůvodnění) absentuje. Nesprávné posouzení včasnosti uplatněných námitek je vadou, která má za následek nezákonnost přezkoumávaného opatření obecné povahy. Odpůrce vydal napadené opatření dříve, než uplynula lhůta k podání námitek. Procesní pochybení mělo za následek nezákonnost napadeného opatření a zkrácení práv stěžovatelů, a proto představuje i důvod, pro který měl krajský soud napadené opatření zrušit. Nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem tak má za následek i nezákonnost jeho rozsudku.

[48] Uvedený závěr je důvodem nejen pro zrušení napadeného rozsudku krajského soudu, ale i důvodem pro zrušení napadeného opatření obecné povahy. Bylo by proto nadbytečné zabývat se některými dalšími kasačními důvody stěžovatelů, které vesměs vycházejí z námitek podaných proti vydanému opatření obecné povahy a s nimiž se v první řadě musí následně vypořádat odpůrce. (...)

3475

Územní plánování: záležitosti nadmístního významu v územním plánu

k § 43 odst. 1 věty druhé zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 350/2012 Sb.

Při aplikaci § 43 odst. 1 věty druhé stavebního zákona z roku 2006, který umožňuje obcím řešit se souhlasem krajského úřadu v územním plánu záležitosti nadmístního významu neupravené v zásadách územního rozvoje, není důvodu činit rozdílu mezi záležitostmi nadmístního významu, jež nemají zároveň republikový význam, a záležitostmi republikového významu vymezenými v politice územního rozvoje.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2016, čj. 4 As 88/2016-35)

Prejudikatura: č. 1971/2010 Sb. NSS, č. 2009/2010 Sb. NSS a č. 2698/2012 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 76/2013 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 1669/11).

Věc: PhDr. Michael S. proti městu Znojmo, za účasti 1) spolku Obchvat a 2) Jana D., o zrušení opatření obecné povahy, o kasační stížnosti odpůrce.

Odpůrce svým zastupitelstvem schválil dne 23. 6. 2014 opatření obecné povahy č. 1/2014 – Územní plán Znojmo (dále jen „napadený územní plán“). Následně bylo opatření obecné povahy vydáno a dle úředního záznamu nabylo účinnosti dne 31. 7. 2014.

Navrhovatel podal dne 22. 10. 2015 u Krajského soudu v Brně návrh, kterým se domáhal zrušení tohoto opatření obecné povahy v částech vymezujících plochy a koridor pro přeložku silnice I/38. Krajský soud rozsudkem ze dne 9. 2. 2016, čj. 63 A 6/2015-219, tomuto návrhu zcela vyhověl. V první řadě shledal důvodnou námitku, že napadený územní plán vymezil koridor pro přeložku silnice I/38, jakožto kapacitní komunikace S8 obsažené v politice územního rozvoje, aniž by tato byla vymezena v zásadách územního rozvoje. Z principu závaznosti vyšších forem nástrojů územního plánování vůči formám nižším, jak byl formulován v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-185, č. 1971/2010 Sb. NSS, ve věci ÚP Vysoká nad Labem, vyplývá vedle závaznosti ve smyslu pozitivním i závaznost ve smyslu negativním, tj. nejsou-li nadmístní záměry vymezeny v územně plánovací dokumentaci vyššího celku než obec, nesmí obec ve svém územním plánu takový záměr vymezit. Zákonodárce novelou č. 350/2012 Sb. sice tuto zásadu poněkud oslabil tím, že v § 43 odst. 1 větě druhé stavebního zákona z roku 2006 umožnil za určitých podmínek, aby se určité záležitosti vyhrazené vyššímu nástroji územního plánování staly součástí nástroje nižšího (zde územního plánu). To je však možné pouze za splnění dvou podmínek. První je neexistence negativního stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování, druhou podmínkou je dle krajského soudu vertikální omezení. Toto omezení vyplývá z hierarchie záležitostí územního plánování na republikové (a mezinárodní a přeshraniční), nadmístní a místní. Každé z těchto úrovní pak odpovídá konkrétní nástroj územního plánování, který ji řeší (politika územního rozvoje, zásady územního rozvoje a územní plán, potažmo regulační plán). Mezi záležitostmi nadmístního a republikového význa-

mu je třeba přísně rozlišovat, podle krajského soudu by bylo vhodnější pojmosloví stavebního zákona z roku 2006 nahradit pojmy celostátní – regionální – lokální. Ve smyslu § 43 odst. 1 větě druhé stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném od 1. 1. 2013 lze vymezit v územním plánu v případě, že to nevyvoloučí stanovisko krajského úřadu, záležitosti nadmístního (regionálního) významu, nikoli však záležitosti republikového (celostátního) charakteru. Tento svůj názor krajský soud podpořil i citací důvodové zprávy k zákonu č. 350/2012 Sb.

Politika územního rozvoje schválená usnesením vlády ze dne 20. 7. 2009, č. 929/2009, v článku 117 vymezuje silniční koridor S8 Havlíčkův Brod – Jihlava – Znojmo – Hatč – hranice ČR/Rakousko (Wien). Tento záměr převzaly zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje, které byly zrušeny rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-526, č. 2698/2012 Sb. NSS, ve věci *ZÚR JMK* s tím, že součástí koridoru S8 je silnice I/38 vedená přes území odpůrce. Odpůrce při pořizování napadeného územního plánu vycházel ze zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje. V odůvodnění napadeného územního plánu se pak opakovaně uvádí, že přeložka silnice I/38 navazuje na již vybudované části obchvatu města a respektuje dokumentaci předloženou v souvislosti s tímto záměrem ze strany Ředitelství silnic a dálnic České republiky a zároveň přebírá a zpřesňuje na území města republikový koridor silniční dopravní infrastruktury S8 vymezený politikou územního rozvoje. Krajský soud uzavřel, že takto odpůrce postupovat nemohl, neboť vymezil v napadeném územním plánu republikový koridor, aniž by byl v době vydání územního plánu zpřesněn zásadami územního rozvoje, které v této době neexistovaly, neboť byly zrušeny rozsudkem Nejvyššího správního soudu ve věci *ZÚR JMK*. Toto pochybení nemohlo být napraveno ani stanoviskem Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 22. 8. 2013, podle něhož je vymezení přeložky silnice I/38 v souladu s republikovým koridorem S8 dle politiky územního rozvoje, a krajský úřad

nevyloučil, aby tato záležitost nadmístního významu byla vymezena v napadeném územním plánu. Krajský soud dále poukázal na to, že toto stanovisko krajského soudu ve vztahu k aplikaci § 43 odst. 1 poslední věty stavebního zákona z roku 2006 neobsahuje žádné odůvodnění. Z hlediska transparentnosti veřejné správy krajský soud považoval takový postup krajského úřadu za přinejmenším nevhodný, i s ohledem na to, že v této době probíhal proces pořizování zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje, které dle schváleného zadání měly mimo jiné zpřesnit koridor S8. Přestože odpůrce při vymezení přeložky silnice I/38 v zásadě respektoval její vymezení v dřívější územně plánovací dokumentaci (byť navrhovatel poukázal na určité dílčí odchylky), jejím označením za součást koridoru S8 dodal tomuto záměru zcela novou kvalitu. Pokud by ovšem přeložku takto neoznačil, mohla by mít na posouzení takto neoprávněného územního plánu zásadní vliv zásada kontinuity územně plánovací dokumentace. Krajský soud také poukázal na to, že vymezení koridoru přeložky silnice I/38 v předchozím územním plánu bylo shledáno zákonným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2012, čj. 5 Ao 7/2011-40. Pro shledání nezákonnosti napadeného územního plánu v této části není překážkou ani skutečnost, že vymezená komunikace je již zčásti vybudována. Krajský soud rovněž odmítl argument odpůrce, že byl povinen s poukazem na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 8. 2015, čj. 63 A 5/2015-116, jímž byl zamítnut návrh na zrušení územního plánu města Kuřim, i v případě absence zásad územního rozvoje respektovat platnou politiku územního rozvoje s tím, že v této věci byla situace odlišná, neboť územní plán města Kuřim nevymezil přímo republikový koridor, nýbrž pouze územní rezervu na jeho ochranu.

Proti rozsudku krajského soudu podal odpůrce (stěžovatel) kasační stížnost. V první řadě poukázal na ústavněprávní východiska soudního přezkumu územně plánovací dokumentace, jak je dovodil Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11,

č. 76/2013 Sb. ÚS, ve věci ÚP Rokytnice nad Jizerou, tj. že státní moc, včetně soudů, v rámci kontroly zákonnosti územního plánu vydaného zastupitelstvem obce v rámci samostatné působnosti zasahuje do ústavně zaručeného práva územně samosprávných celků na samosprávu, a tato pravomoc proto musí být vykonávána v souladu se zásadou proporcionality. Krajský soud těmto požadavkům nevyhověl, neboť právo stěžovatele na samosprávu vůbec nepoměřoval s právy navrhovatele, jejichž porušení shledal. Naopak krajský soud zrušil napadený územní plán pouze s odkazem na v podstatě formální pochybení spočívající v tom, že přeložku silnice I/38 toliko v odůvodnění opatření obecné povahy ztotožnil s republikovým koridorem S8, čímž „určil novou kvalitu“ koridoru. Proto považuje stěžovatel názor krajského soudu za projev přepjatého formalismu.

Stěžovatel konkrétně napadá právní posouzení otázky, zda nezákonně vymezil koridor přeložky silnice I/38 jako kapacitní komunikaci S8 dle politiky územního rozvoje při neexistenci zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje. Krajský soud pomínil princip subsidiarity a princip kontinuity v územním plánování. Výklad pojmů „*nadmístní*“ a „*republikový*“, který provedl krajský soud, opomíjí jejich vymezení v § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona z roku 2006. Podle stěžovatele ze stavebního zákona z roku 2006 naopak vyplývá, že pojem „*republikový*“ je podmnožinou pojmu „*nadmístní*“. Při citacích z judikatury Nejvyššího správního soudu krajský soud nevzal v úvahu, že tato byla již do značné míry překonána pozdější novelizací stavebního zákona z roku 2006. Krajský soud rovněž nevzal v úvahu teleologický výklad a rovněž opomenul související ustanovení stavebního zákona z roku 2006, konkrétně § 43 odst. 3, podle něhož územní plán zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu s politikou územního rozvoje, a § 50 odst. 7, dle něhož stanovisko krajského úřadu musí posoudit soulad návrhu územního plánu s politikou územního rozvoje. Krajský soud tuto závaznost politiky územního rozvoje pro územní plány fakticky

neguje. Formalismus názoru krajského soudu vyplývá i z jeho poznámky v bodu [165], že pokud by nebyla v odůvodnění napadeného územního plánu přeložka označena za součást republikového koridoru S8, s ohledem na zásadu kontinuity územního plánování by zřejmě její vymezení obstálo.

Krajský soud se nezabýval možností minimalizace zásahu do práva stěžovatele na samosprávu tím, že by z napadeného územního plánu „odstranil“ pouze prvky způsobující navrhovatelem tvrzenou nezákonnost. V takovém případě by totiž zjistil, že textová část napadeného územního plánu neobsahuje nic, co by spojovalo přeložku silnice I/38 se sporným koridorem S8. Naopak, přeložka silnice I/38 má dalekosáhlý význam pro město Znojmo samotné, neboť převedení dopravy ze stávající trasy silnice první třídy a její přeražení do sítě krajských silnic a s tím spojené zúžení ochranného pásma umožní rozvoj sousedících ploch. V textové části napadeného územního plánu tedy není žádná část, kterou by bylo třeba zrušit, i v případě aprobeování právního názoru krajského soudu o nezákonnosti vymezení koridoru republikového významu bez opory v zásadách územního rozvoje. Rozsudek krajského soudu tedy *de facto* míří výhradně proti zmínkám o koridoru S8 v odůvodnění napadeného územního plánu, přičemž procesní předpisy nepřipouštějí možnost napadnout pouze odůvodnění správního aktu. Stěžovatel dále uvádí, kde se v napadeném opatření obecné povahy nachází zmínky o koridoru S8, aby demonstroval, že se jedná výlučně o odůvodnění. Odůvodnění napadeného územního plánu přitom obsahuje dostatečné důvody pro vymezení přeložky silnice i při odhlédnutí od zmínek o koridoru S8. Co se týče prostorového uspořádání křižovek, z napadeného územního plánu vyplývá, že jejich vymezení vychází z jejich předpokládaného řešení vyplývajících z technických podkladů, ovšem neznamená jiné řešení, které bude odpovídajícím způsobem řešit dopravní vztahy v území.

Stěžovatel uzavřel, že pokud napadený územní plán řeší převedení silniční dopravy z centra města přeložkou silnice I/38, nemo-

hl abstrahovat od jejího zařazení do mezinárodní silniční sítě jako komunikace E59, přičemž pro tuto komunikaci používá politika územního rozvoje kód S8. Je tedy logické, že tato komunikace S8 bude vedena po realizaci přeložky silnice I/38 právě touto její novou trasou, a nikoli stávající trasou protínající střed města. Vymezení přeložky silnice I/38 nijak neomezuje Jihomoravský kraj v prověřování tzv. oddálené varianty a v jejím případném vymezení v zásadách územního rozvoje. Pokud by tedy vůbec bylo možné uvažovat o nezákonnosti vymezení koridoru S8 v napadeném územním plánu, měl krajský soud uvážit, zda v případě změny jeho odůvodnění by byly dostatečné důvody pro zvolené řešení vymezení přeložky silnice I/38. Stěžovatel má za to, že odůvodnění napadeného územního plánu takové dostatečné důvody obsahuje, a přeložka je tedy odůvodněna i potřebami města Znojma samotného.

Navrhovatel reagoval na kasační stížnost vyjádřením ze dne 4. 5. 2016. Uvedl, že stěžovatelem poukazovaný nález Ústavního soudu ve věci ÚP Rokytnice nad Jizerou je od nyní posuzované věci zcela odlišný, a nelze tedy závěry vyplývající z nálezu na nyní rozhodovanou věc přenášet. V této první věci se totiž jednalo o přemrštěně formalistické požadavky na odůvodnění rozhodnutí o námitkách, což však není namítáno ve věci nyní projednávané, kde důvodem zrušení části napadeného územního plánu bylo zjištěné porušení kogentních norem stavebního zákona z roku 2006, což je třeba považovat za mnohem závažnější pochybení stěžovatele. Stěžovatel zcela opomíjí fakt, že stavební zákon z roku 2006 v § 2 odst. 1 písm. h) striktně rozlišuje mezi pojmem plocha nadmístního významu a plocha republikového významu. V rámci novely stavebního zákona z roku 2006 provedené zákonem č. 350/2012 Sb. zákonodárce zcela úmyslně použil v § 43 odst. 1 pojem „*záležitosti nadmístního významu*“, nikoli „*záležitosti republikového významu*“, což krajský soud přiléhavě doložil citacemi důvodové zprávy. Stavební zákon z roku 2006 předpokládá současnou existenci a hierarchické uspořádání tří stupňů nástrojů územ-

ního plánování, a tedy povinnost respektovat při vydávání územních plánů záměry vymezené v politice územního rozvoje v jejich podobě prověřené a konkretizované v zásadách územního rozvoje. Navrhovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci ÚP Vysoká nad Labem, dále i na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu k otázce soudního přezkumu politiky územního rozvoje, z nichž vyplývá, že kraje nejsou automaticky povinny převzít do zásad územního rozvoje záměr vymezený v politice územního rozvoje bez jeho dalšího prověření a konkretizace (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, čj. 9 Ao 1/2009-185, ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 3/2009-59, č. 2009/2010 Sb. NSS, a ze dne 16. 3. 2011, čj. 4 Ao 6/2010-37, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2013, čj. 4 Aos 2/2012-80, a usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10, a ze dne 24. 2. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 22/14). Nelze tedy dovozovat, že by bylo možné k tíži dotčených vlastníků nemovitostí vymezovat v územním plánu záměry republikového významu, aniž by byly prověřeny a konkretizovány v zásadách územního rozvoje.

Navrhovatel dále polemizoval s tvrzením stěžovatele, že koridor přeložky silnice I/38 navazuje na jeho vymezení v předchozí územně plánovací dokumentaci, navíc se jedná o záměr zčásti již povolený v navazujících řízeních a zčásti již dokonce vybudovaný, resp. že důvodem zrušení byla pouze zmínka v odůvodnění napadeného územního plánu, že se jedná o součást koridoru S8 ve smyslu platné politiky územního rozvoje. Za rozhodné považoval pouze to, že materiálně se jedná o záležitost republikového významu, tj. o kapacitní mezinárodní silnici. Trasování koridoru přeložky se v průběhu předchozích let opakovaně měnilo a i srovnání dřívějšího a napadeného územního plánu vykazuje řadu významných rozdílů ve vymezení tohoto koridoru.

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

Z odůvodnění

IV.

Posouzení kasační stížnosti

(...) [18] Nejvyšší správní soud se musel především zabývat právní otázkou, zda odpůrce mohl podle § 43 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 vymezit v napadeném územním plánu koridor a plochy pro přeložku silnice I/38, která je součástí republikového koridoru silniční dopravy vymezeného v politice územního rozvoje, přestože v rozhodné době nebyly vydány zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje, pokud to krajský úřad ve svém stanovisku dle § 50 odst. 7 stavebního zákona z roku 2006 z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučil.

[19] Podle § 43 odst. 1 věty poslední stavebního zákona z roku 2006 „[z]áležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, mohou být součástí územního plánu, pokud to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí“. Podle § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona z roku 2006 se rozumí „plochou nadmístního, popřípadě republikového významu plocha, která svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí, popřípadě území více krajů; v případě hlavního města Prahy se za plochu nadmístního významu považuje plocha celoměstského významu“.

[20] Nejprve je třeba vyložit pojem záležitost „nadmístního“ významu použitý v § 43 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006; zatímco navrhovatel a krajský soud zastávají názor, že tento pojem je zcela odlišný od pojmu záležitosti „republikového“ významu, tj. jedná se o dvě množiny prvků, které nemají společný průnik, stěžovatel má za to, že záležitosti „republikového“ významu tvoří podmnožinu pojmu záležitosti „nadmístního“ významu. Nejvyšší správní soud se přiklonil k názoru zastávanému stěžovatelem.

[21] Za použití doslovného výkladu je možno dospět k závěru, že záležitosti republikového významu jsou podmnožinou (podka-

tegorií) pojmu záležitosti nadmístního významu. Plocha, která ovlivní území více krajů, je totiž logicky zároveň plochou, která ovlivní území více obcí [srov. formulaci § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona z roku 2006]. Naopak, pokud by zákonodárce zamýšlel vymezit obě kategorie jako alternativní, tj. vedle sebe, použil by např. formulace: *Plochou nadmístního významu* [se rozumí plocha], *kteřá svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí, nejedná-li se o plochu republikovou* (srov. obdobnou formulaci např. v § 3 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006). Tomuto závěru nijak nebrání ve vykládaném ustanovení ani použití spojky „popřípadě“, jejímiž synonymy jsou slova případně, eventuálně, respektive. Podle slovníku cizích slov pak pojem respektive znamená popřípadě, vlastně, anebo, lépe řečeno (srov. Linhart, J. *Slovník cizích slov pro nové století*. Litvínov : Dialog, 2010, s. 322). Je možné tedy konstatovat, že použití spojky „popřípadě“ v § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona z roku 2006 ponechává možné obě výkladové varianty, tj. alternativní význam (nebo, anebo) i význam upřesňující, vyjadřující vztah celku a části, kategorie a podkategorie.

[22] Ve stavebním zákoně z roku 2006 se tyto pojmy (nadmístní, republikový) nevyskytují pouze v citovaných ustanoveních. Poukázat lze i na přechodná ustanovení v § 187 stavebního zákona z roku 2006. Podle jeho odstavce 2 „[k]rajský úřad prověří územní plány velkých územních celků z hlediska aktuálnosti jednotlivých záměrů a splnění kritérií jejich nadmístního významu. Záměry vyhovující uvedeným hlediskům převezme bez věcné změny do návrhu zásad územního rozvoje projednaných s dotčenými orgány. Územní plán velkého územního celku a právní předpis, kterým byla vyhlášena jeho závazná část, pozbývá platnosti dnem nabytí účinnosti zásad územního rozvoje pro území těmito zásadami řešené.“ Podle odstavce 7 věty první pak „[d]o doby vydání zásad územního rozvoje se považují za závaznou část územního plánu velkého územního celku rozvojové plochy nadmístního významu, plochy a koridory umožňující

umístění staveb dopravní a technické infrastruktury nadmístního významu, vymezení regionálních a nadregionálních územních systémů ekologické stability, limity využití území nadmístního významu a plochy pro veřejně prospěšné stavby obsažené ve schváleném územním plánu velkého územního celku; ostatní části řešení pozbývají platnosti dnem nabytí účinnosti tohoto zákona“. Důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu z roku 2006 (tisk č. 998/0, Poslanecká sněmovna, funkční období 2002–2006, digitální repozitář na www.psp.cz) k tomuto ustanovení uvádí: „*Také územní plány velkých územních celků (odstavec 2 tohoto ustanovení) neodpovídají dnešním potřebám a zpravidla nežádoucím způsobem zasahují do kompetence obcí. Přitom ale obsahují řadu veřejně prospěšných staveb a jiných důležitých záměrů, jejichž platnost trvá, a část řešení musí být proto převzata do zásad územního rozvoje, které má kraj podle odstavce 3 za povinnost pořídit do tří let (v návaznosti na dvouletou lhůtu pro politiku územního rozvoje). [...] Protože do doby schválení zásad územního rozvoje budou ještě platit staré územní plány velkých územních celků, je potřeba ukončit platnost těch jejich částí, které zasahují nadměrně do pravomocí obcí, a zároveň vyřešit, jak provádět změny těchto plánů v případech, kdy by ještě taková potřeba z naléhavých důvodů nastala (odstavec 7).*“

[23] Z tohoto ustanovení (§ 187 stavebního zákona z roku 2006) vyplývá spíše to, že záležitosti nadmístního významu představují nadřazený pojem, jehož podmnožinu (podkategorii) představují záležitosti republikového významu. Pokud by naopak měl být správný výklad zastávaný krajským soudem (a navrhovatelem), tedy že záležitosti republikového významu jsou samostatnou kategorií zcela odlišnou od kategorie záležitosti nadmístního významu, pak by to vedlo k absurdnímu závěru, že dnem 1. 1. 2007, kdy nabyl účinnosti stavební zákon z roku 2006, by pozbyly platnosti ty záměry vymezené v tehdejších územních plánech velkých územních celků, které by byly republikového významu (tj. např. i koridory dálnic a rychlostních sil-

nic či silnic I. tříd, které jsou součástí celostátní silniční sítě), a nadále by byly platné pouze vymezené koridory silnic nižší kategorie, které neovlivňují území více krajů (tj. např. některé koridory silnic II. a III. třídy). Takový závěr by byl ovšem zcela v rozporu se záměrem zákonodárce vyjádřeným v důvodové zprávě, který naopak zamýšlel pozbytí platnosti těch záměrů, které byly vymezeny v územních plánech velkých územních celků, přestože jejich charakter (význam) byl pouze místní, tj. týkal se území pouze jedné obce. Pozbytím platnosti územních plánů velkých územních celků v částech vymezujících záležitosti pouze místního významu tak byl uvolněn prostor obcím při pořizování jejich územních plánů, aniž by byly vázány územními plány velkých územních celků mimo záležitosti nadmístního významu, kde tato závaznost byla odůvodněná a potřebná. Naopak výklad přijatý krajským soudem by ve svém důsledku vedl k tomu, že od nabytí účinnosti stavebního zákona z roku 2006 do vydání (politiky územního rozvoje a následně) zásad územního rozvoje, tedy v případě Jihomoravského kraje již v podstatě deset let, by veškeré záležitosti „republikového“ významu nebylo možno umísťovat a povolovat, neboť by ztratily oporu jak v někdejších územních plánech velkých územních celků, tak by je nebylo ani možné vymezit v nově pořizovaných územních plánech. To jistě nebylo záměrem zákonodárce.

[24] Pokud krajský soud citoval z důvodové zprávy k novele stavebního zákona z roku 2006 provedené zákonem č. 350/2012 Sb. k novelizovanému znění § 36 odst. 1 (bod [152] rozsudku krajského soudu) a § 43 odst. 1 stavebního zákona (bod [153] téhož rozsudku), pak lze uvést, že tato důvodová zpráva závěr o záležitostech republikového významu jako podkategorii záležitostí nadmístního významu sice nepotvrzuje (mezi příkladmo uváděným výčtem záležitostí nadmístního významu není uvedena žádná záležitost *a priori* podřaditelná pod kategorii záležitostí republikového významu), ale na druhou stranu ani nevyvrací.

[25] Podobně nelze závěr krajského soudu dovodit ani z jím citované judikatury Nejvyššího správního soudu. Z rozsudku ve věci *ZÚR JMK*, bodů [140] a [151] vyplývá pouze to, že určitý záměr (jihozápadní a jižní tangenta) byl shledán záležitostí nadmístního významu, nikoli však republikového významu. To, že určitý prvek je součástí větší množiny, ještě neznamená, že musí být nutně i součástí její dílčí podmnožiny. Tedy i tento odkaz nemůže sloužit jako podklad pro závěr učiněný krajským soudem.

[26] Pokud se jedná o odkaz krajského soudu na hierarchii nástrojů územního plánování a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci *ÚP Vysoká nad Labem*, ani v tomto nelze krajskému soudu přitakat. Je sice pravda, že v tomto rozsudku Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že závaznost zásad územního rozvoje pro územní plán je jak pozitivní (tj. obec je povinna převzít a dále konkretizovat záležitosti vymezené zásadami územního rozvoje), tak i negativní (tj. obec nemůže samostatně vymezovat v územním plánu záležitosti nadmístního významu, které nadřazená územně plánovací dokumentace nevymezila). Nelze ovšem přehlédnout, jak správně namítá stěžovatel, že právě v reakci na tento judikát Nejvyššího správního soudu zákonodárce novelou stavebního zákona z roku 2006 provedenou zákonem č. 350/2012 Sb. právě takový postup obcím umožnil s korektivem spočívajícím v možnosti krajského úřadu vymezení takového nadmístního prvku vyloučit v rámci stanoviska podle § 50 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce.

[27] Nejvyšší správní soud má za to, že zákonodárce touto novelizací doplnil princip hierarchie a závaznosti vyšších úrovní nástrojů územního plánování o princip flexibility. Je třeba zohlednit to, že pořízení a vydání jednotlivých aktů územně plánovací dokumentace je jednak dlouhodobý proces, zpravidla trávající více let, jednak záměry územního plánování nejsou statické a podléhají změnám. Územní plány jsou tak pravidelně vyhodnocovány a měněny (§ 55 stavebního

zákona z roku 2006), a stejně tak podléhají pravidelné revizi a aktualizaci i zásady územního rozvoje (§ 42 stavebního zákona z roku 2006) a politika územního rozvoje (§ 35 stavebního zákona z roku 2006). Právní předpisy s touto dynamikou počítají a pracují s ní. Podle § 54 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 tak platí, že „[o]bec je povinná uvést do souladu územní plán s územně plánovací dokumentací následně vydanou krajem a následně schválenou politikou územního rozvoje. Do té doby nelze rozhodovat podle částí územního plánu, které jsou v rozporu s územně plánovací dokumentací následně vydanou krajem nebo s politikou územního rozvoje.“ Lze tedy konstatovat, že samotný stavební zákon z roku 2006 počítá s tím, že územní plán může obsahovat určité řešení záležitostí nadmístního významu, které se může následně dostat do rozporu s vymezením těchto záležitostí republikového významu obsaženým v později vydané politice územního rozvoje nebo s vymezením záležitostí nadmístního významu (včetně záležitostí republikového významu) v následně vydaných zásadách územního rozvoje, popř. v jejich aktualizaci. Lze tedy dát za pravdu stěžovateli, pokud uvádí, že vymezení přeložky silnice I/38 jakožto součásti koridoru silniční dopravy S8 v jím vydaném napadeném územním plánu nijak neomezuje Jihomoravský kraj, aby v pozdějších (dosud však stále nevydaných) zásadách územního rozvoje tento koridor prověřil, konkretizoval a na základě toho vymezil odlišným způsobem od řešení přijatého odpůrcem. V takovém případě by se zřejmě uplatnilo § 54 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 a tato část napadeného územního plánu by se stala neaplikovatelnou a odpůrce by měl povinnost svůj územní plán změnit takovým způsobem, aby byl v souladu se zásadami územního rozvoje.

[28] Je rovněž možno poukázat na § 43 odst. 3 větu první stavebního zákona z roku 2006, podle níž „[ú]zemní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje“ a s tím

korespondující § 31 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006, který uvádí, že „[p]olitika územního rozvoje je závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území“. Pokud by platil názor krajského soudu, že záležitosti obsažené v politice územního rozvoje mohou být řešeny územním plánem výlučně tehdy a v takovém rozsahu, jak byly prověřeny, zpřesněny a vymezeny v zásadách územního rozvoje vydaných krajem, pak by odkaz v § 43 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 na povinnost obce respektovat při vydání územního plánu mimo jiné platnou politiku územního rozvoje, resp. i odkaz na územní plány v § 31 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006, byly zcela nadbytečné.

[29] Výklad přijatý krajským soudem by vedl ve svých důsledcích k tomu, že v případě absence zásad územního rozvoje, popř. v případě nesouladu zásad územního rozvoje s politikou územního rozvoje (např. pokud by politika územního rozvoje vymezila nově určitou záležitost republikového významu a zásady územního rozvoje by dosud tuto záležitost nezpřesnily a nepřevzaly), by obce dotčené takovouto záležitostí republikového významu nemohly vydat územní plán. Nebylo by totiž možné vyhovět zároveň dikci stavebního zákona z roku 2006, který vyžaduje, aby obce respektovaly při vydávání územního plánu platnou politiku územního rozvoje, a zároveň i rigidnímu výkladu § 43 odst. 1 poslední věty citovaného zákona, podle nějž by obce takovouto záležitost nemohly vymezit ani se souhlasem krajského úřadu. Ani řešení této „prekérní“ situace vymezením územní rezervy by v mnoha případech nebylo použitelné, neboť řešení koridoru či plochy republikového významu zasahujících na území obce zpravidla determinuje řešení dalších navazujících záležitostí, které je nutné v územním plánu regulovat. Proto ani odkázání obcí v takové situaci na možnost provizorního řešení dané záležitosti územní rezervou nemusí být dostatečné. Kromě toho by byl takový postup obce nevhodný, neboť by bylo zřejmé, že obec bude muset územní rezervu

v rámci změny územního plánu v návaznosti na vydání či aktualizaci zásad územního rozvoje přeměnit na vymezení samotné záležitosti republikového významu, ačkoli by podoba daného záměru byla již zřejmá. Lze tedy dát za pravdu stěžovateli v tom, že názor krajského soudu je projevem přepjatého formalismu. Úkolem soudní judikatury totiž není činit již tak dosti těžkopádné procesy územního plánování ještě komplikovanějšími do té míry, že požadavky z judikatury vyplývající by byly prakticky nerealizovatelné, čímž by mohly být v důsledku ohroženy samotné cíle a úkoly územního plánování. To samozřejmě nemůže být na překážku plnění primární funkce soudního přezkumu opatření obecné povahy v této oblasti, tj. poskytování ochrany veřejným subjektivním právům jednotlivců dotčených procesy územního plánování.

[30] Navrhovatel v této souvislosti sice logicky argumentuje judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu k otázce (nemožnosti) soudního přezkumu politiky územního rozvoje a s tím souvisejícím závěrem o absenci přímého zásahu do práv a povinností třetích osob (usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 9 Ao 1/2009-185, čj. 9 Ao 3/2009-59 a čj. 4 Ao 6/2010-37, rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 Aos 2/2012-80 a usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/10 a sp. zn. Pl. ÚS 22/14), avšak ani tento argument nemůže zvrátit výše předestřenu nutnost výkladu § 43 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 v tom smyslu, že obec může řešit ve svém územním plánu pro ni relevantní záležitosti republikového významu vyplývající z platné politiky územního rozvoje, které dosud nebyly zpřesněny a konkretizovány v zásadách územního rozvoje, pokud krajský úřad takovou možnost nevyloučí ve svém stanovisku podle § 50 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006. Proto, aby záležitost vymezená v politice územního rozvoje zasáhla do práv a povinností jednotlivců, tj. např. aby mohl být určitý záměr v území umístěn, musí být převzat a konkretizován závazným správním aktem, kterým jsou zásady územního rozvoje nebo územní plán, vydávané formou opatření obecné povahy. Proti takovému správnímu

aktu se mohou dotčené osoby bránit u soudu návrhem na zrušení opatření obecné povahy. Pro úroveň ochrany práv dotčených vlastníků nemovitostí proto nehraje žádnou roli to, zda je tato záležitost nejprve konkretizována a vymezena v zásadách územního rozvoje a (fakultativně) teprve poté v územním plánu, nebo zda je postupem podle § 43 odst. 1 věty druhé stavebního zákona z roku 2006 konkretizována v územním plánu, aniž by byla předtím vymezena v zásadách územního rozvoje. V obou případech je plný soudní přezkum vymezení takového záměru v územním plánovací dokumentaci, včetně ochrany vlastnických práv dotčených osob, plně zajištěn.

[31] Ani z hlediska ochrany veřejného zájmu není důvodu činit rozdíl mezi vymezením záležitosti nadmístního významu, které však nemají význam republikový, v územním plánu bez jejich předchozího vymezení v zásadách územního rozvoje a mezi vymezením v územním plánu záležitosti republikového významu, které jsou součástí schválené politiky územního rozvoje, aniž by byly vymezeny v zásadách územního rozvoje. V obou případech totiž záleží pouze na orgánech kraje, jakým způsobem příslušnou nadmístní (republikovou) záležitost v zásadách územního rozvoje vymezí, resp. rovněž orgány kraje mají též možnost vymezení záležitosti nadmístního (republikového) významu obcí v územním plánu zamezit v rámci stanoviska dle § 50 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006. Pokud se jedná o záležitost republikového významu, ústřední správní úřady i vláda svou úlohu splnily tím, že tuto záležitost vymezily v politice územního rozvoje. U záležitosti republikového významu rovněž ústřední správní úřady, do jejichž působnosti tato záležitost republikového významu spadá, mají zpravidla rovněž postavení dotčeného orgánu i v procesu pořizování územního plánu. Tak je tomu ostatně i v projednávaném případě, kdy se konkrétně jedná o přeložku silnice I. třídy. Ve vztahu k silnicím I. třídy a dálnicím je při pořizování územního plánu dotčeným orgánem státní správa Ministerstvo dopravy dle § 40 odst. 2 písm. g) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, které tedy v různých

fázích pořizování a vydávání územního plánu vydává k tomuto aktu své stanovisko. V projednávané věci rovněž Ministerstvo dopravy vydalo ve fázi společného jednání stanovisko k návrhu napadeného územního plánu ze dne 26. 11. 2012, v němž vyjádřilo s přijatým řešením této záležitosti nadmístního, resp. republikového významu souhlas.

[32] Z uvedených úvah vyplývá, že při aplikaci § 43 odst. 1 věty druhé stavebního zákona z roku 2006 není důvod činit rozdíl mezi těmi záležitostmi nadmístního významu, které nemají zároveň republikový význam, a těmi nadmístními záležitostmi, které jsou zároveň záležitostmi republikového významu vymezenými v politice územního rozvoje. Odpůrce tedy neporušil toto ustanovení, pokud v napadeném územním plánu vymezil koridor a plochy pro přeložku silnice I/38, která je součástí republikového koridoru silniční dopravy S8. Nejvyšší správní soud proto v tomto ohledu shledal nesprávným právní názor krajského soudu, na němž byl

založen jeho rozsudek zrušující napadenou část územního plánu vydaného stěžovatelem, a musel tak přistoupit ke kasaci napadeného rozsudku krajského soudu. Z tohoto důvodu bylo zároveň nadbytečným, aby se Nejvyšší správní soud zabýval dalšími důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Tak stěžovatel namítal, že krajským soudem zrušenou část napadeného územního plánu není nutno považovat za vymezení záležitosti republikového významu, neboť tato skutečnost z výrokové části opatření obecné povahy nijak nevyplývá a je zmíněna pouze v odůvodnění, a navíc je přeložka silnice I/38 odůvodněna i samotnými (místními) potřebami města Znojma. To platí i pro další kasační námitku, že zrušení části napadeného územního plánu krajským soudem bylo v rozporu se zásadou proporcionality zásahů státní moci do ústavně zaručeného práva územních samosprávných celků na samosprávu, jak ji vymezil Ústavní soud v nálezu ve věci ÚP Rokytnice nad Jizerou. (...)

3476

Značení lihovin: registrace osoby povinné značit líh; kamerový systém; rozsah a způsob sledování

k § 22 a § 23 odst. 2 písm. c) zákona č. 307/2013 Sb., o povinném značení lihu, ve znění zákona č. 331/2014 Sb.

Rozsah a způsob vybavenosti sledovacím zařízením dle § 23 odst. 2 písm. c) zákona č. 307/2013 Sb., o povinném značení lihu, může být stanoven pouze v rámci vymezení cíle sledování ve smyslu § 22 zákona o povinném značení lihu ve znění účinném do 31. 12. 2014. Tímto cílem je sledování osoby povinné značit líh při stáčení lihu či jeho značení dálkovým a nepřetržitým přístupem.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě, pobočky v Olomouci, ze dne 13. 6. 2016, čj. 65 A 4/2015-41)

Věc: Společnost s ručením omezeným KD TRANSPORT, mezinárodní zasilatelství, proti Generálnímu ředitelství cel o registraci osoby povinné značit líh.

Celní úřad pro Olomoucký kraj (celní úřad) rozhodnutím ze dne 28. 3. 2014 potvrdil platnost rozhodnutí o registraci a rozhodnutí o povolení místa značení lihu, obě vydané Celním ředitelstvím Olomouc, a zároveň stanovil rozsah a způsob vybavenosti sledovacím zařízením podle § 22 zákona o povin-

ném značení lihu a technické parametry tohoto kamerového systému. Mezi nimi mimo jiné uvedl archivaci obrazového záznamu po dobu 35 dnů na videoseveru, který má být součástí kamerového systému připojeného na internet. Rozhodnutí žalobkyni dále ukládalo zajistit přístup celního úřadu přes

internet k videoseveru umožňujícím také prohlížení historických záznamů, umožnit správci daně zajistit videosever proti neoprávněné manipulaci přiložením celních závěr či jiným vhodným způsobem a zajistit ochranu tohoto zabezpečení. Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný svým rozhodnutím ze dne 9. 9. 2014 zamítl a rozhodnutí celního úřadu potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Ostravě. V ní namítala, že podle čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod „*nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá*“. Zásada zákonnosti je vyjádřena i v § 5 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu. Výše uvedené povinnosti jdou nad rámec zákona, neboť § 22 zákona o povinném značení lihu stanoví účel sledovacího zařízení v daňových skladech jednoznačně, a sice kamerový systém má umožnit „*správci daně sledovat dálkovým a nepřetržitým způsobem, že osoba povinná značit líh stáčí nebo značí líh v souladu s právními předpisy*“. Žalobkyně se domnívala, že povinnost archivace obrazového záznamu ze sledovacích míst na videoseveru a povinnost zpřístupnit archivovaný materiál je překročením možnosti dané správnímu orgánu v § 23 odst. 2 písm. c) citovaného zákona.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že stanovení konkrétního rozsahu a způsobu vybavenosti sledovacím zařízením podle § 23 odst. 2 písm. c) zákona o povinném značení lihu má být výsledkem správního uvážení správce daně. Povinnost archivace a zpřístupnění záznamů jsou určeny k tomu, aby mohl být naplněn účel zákona o povinném značení lihu v případě, že bude v průběhu sledování docházet ke snížení kvality přenášeného obrazu nebo k výpadkům spojení. Žalovaný se tak domnívá, že by stanovením těchto povinností celní orgány překročily zákonem dané meze. Sama žalobkyně uvedla, že je vybavena záznamovým zařízením, přičemž navrhl, že přenos dat ze záznamu bude pro velkou náročnost přenosu dat zajištěn na nosičích dat Celní správy ČR. Žalobkyně tedy takovým zařízením disponovala.

To žalobkyně při ústním jednání u soudu označila za zkracování údajů, neboť sice měla zdroj archivace dat, ale pouze na 7 dní. Celní úřad však v rozhodnutí stanovil parametry kapacitně na 35 dní archivace.

Na to žalovaný uvedl, že původních 7 dnů vyhodnotil celní úřad jako nedostačující, a proto stanovil dobu delší.

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

Z odůvodnění:

(...) Předmětem sporu mezi účastníky je právní otázka, výklad § 23 odst. 2 písm. c) a § 22 zákona o povinném značení lihu, a sice co vše je možné stanovit v rozhodnutí o registraci osoby povinné značit líh ohledně vybavenosti sledovacím zařízením.

Ustanovení § 22 zákona o povinném značení lihu stanoví, že „*vybaveností sledovacím zařízením se rozumí vybavení kamerovým systémem, který umožňuje správci daně sledovat místo značení dálkovým a nepřetržitým způsobem*“. Jak je uvedeno v důvodové zprávě k zákonu o povinném značení lihu, cílem zavedení kamerového systému v prostorách, v nichž dochází ke stáčení nebo značení lihu, je možnost kontrolovat tyto prostory, „*aniž by musel být v těchto prostorech zaveden stálý daňový dohled celního úřadu*“. Krajský soud tak dospěl k závěru, že rozsah a způsob vybavenosti takovým zařízením může být stanoven pouze v rámci vymezení cíle sledování, tedy aby daným kamerovým systémem mohlo být předmětné místo sledováno dálkově a nepřetržitě. Pokud tedy správní orgán uložil žalobkyni povinnost archivace a zpřístupnění historických záznamů, je taková povinnost již nad rámec rozsahu vybavenosti stanoveného zákonem, resp. zákonem umožňovaného.

Tento závěr dle krajského soudu podporuje i následná novela zákona o povinném značení lihu č. 331/2014 Sb., účinná od 1. 1. 2015, když v jejím rámci došlo i k novelizaci § 22 zákona o povinném značení lihu, a to v tom směru, že byla v odstavci 2 výslovně zakotvena možnost správce daně při sledo-

vání podle odstavce 1 pořizovat a uchovávat záznamy. Původní právní úprava byla dle názoru soudu bezzubá, sama však neumožňuje správnímu orgánu stanovit rozsah a způsob vybavenosti sledovacím zařízením nad rámec zákona. (...)

Krajský soud tak má za to, že při stanovení rozsahu a způsobu vybavenosti sledovacím zařízením podle § 23 odst. 2 písm. c) zákona o povinném značení lihu je nepřípustné uložení povinnosti archivace, zálohování či

zpřístupnění historických záznamů, a shledal první žalobní bod důvodným.

Naopak nad rámec rozsahu či způsobu vybavenosti kamerovým systémem ve smyslu § 23 odst. 2 písm. c) zákona o povinném značení lihu není podmínka zajištění videoserveru proti neoprávněné manipulaci přiložením celních závěr či jiným vhodným způsobem a zajištění ochrany tohoto zabezpečení; takový požadavek je s ohledem na nutnost maximální míry zajištění objektivity přenášených informací zcela legitimní. (...)

3477

Místní referendum: podmínka řízení – potřeba ochrany práv

k § 57 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 234/2006 Sb., č. 169/2008 Sb., č. 142/2012 Sb. a č. 58/2014 Sb.

k § 91a odst. 1 písm. a) a b) soudního řádu správního ve znění zákona č. 22/2004 Sb.

Soudní ochrana návrhu přípravného výboru dle § 57 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, je výslovně určena pro situace, kdy se přípravný výbor marně domáhá vyhlášení místního referenda zastupitelstvem obce. Je-li tohoto výsledku dosaženo, rozhodnutí soudu o návrzích podaných podle § 91a odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. již nemůže vyvolat v procesu vyhlášení místního referenda žádné účinky. Soud takové návrhy odmítne, neboť není splněna základní podmínka řízení – potřeba ochrany práv.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2015, čj. Ars 7/2014-126)

Předjudikatura: č. 3013/2012 Sb. NSS, č. 2799/2013 Sb. NSS, č. 3013/2014 Sb. NSS a č. 3148/2015 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 111/2004 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 656/02) a usnesení Ústavního soudu č. 56/1999 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 122/99).

Věc: Přípravný výbor pro konání místního referenda o poloze osobního železničního nádraží v Brně proti Statutárnímu městu Brnu o vyhlášení místního referenda, o kasačních stížnostech navrhovatele.

Přípravný výbor pro konání místního referenda o poloze osobního železničního nádraží v Brně (navrhovatel) podal dne 1. 8. 2014 Magistrátu města Brna návrh na konání místního referenda o poloze osobního železničního nádraží. Návrh obsahoval následující otázky navržené k rozhodnutí v místním referendu:

I. Souhlasíte s tím, aby město Brno podniklo bezodkladně všechny kroky v samostatné působnosti k modernizaci železniční sta-

nice „Brno-hlavní nádraží“ v dosavadní poloze podél ulice Nádražní?

II. Souhlasíte s tím, aby město Brno podniklo bezodkladně všechny kroky v samostatné působnosti s cílem prosadit, aby se nejlepší řešení modernizace železniční stanice „Brno-hlavní nádraží“ určilo prostřednictvím soustavy otevřených návrhových soutěží?

Magistrát po posouzení předloženého návrhu dospěl k závěru, že má nedostatky, neboť neobsahuje odhad nákladů statutárního

města spojených s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu a dále není podpořen dostatečným počtem oprávněných osob. Písemnou výzvou ze dne 15. 8. 2014 vyzval zmocněnce navrhovatele k jejich odstranění. Výzva byla zmocněnci doručena dne 18. 8. 2014.

Dne 21. 8. 2014 podal navrhovatel krajskému soudu návrh na určení, že návrh na konání referenda nemá nedostatky. Nezávisle na tom navrhovatel na výzvu k odstranění nedostatků dne 1. 9. 2014 reagoval a doplnil odhad finančních nákladů spojených s realizací výsledku místního referenda. Spolu s dodatkem odevzdal odpůrci další petiční archy s 5 813 podpisy.

Následující den, tj. dne 2. 9. 2014, proběhlo zasedání zastupitelstva odpůrce, o návrhu na konání místního referenda se nejednalo.

Navrhovatel podal dne 3. 9. 2014 krajskému soudu návrh na vyhlášení referenda. Uvedl, že ke dni 1. 9. 2014 byl návrh na konání referenda bezvadný, zastupitelstvo o něm tedy mělo na svém zasedání dne 2. 9. 2014 jednat a hlasovat.

Krajský soud vydal dne 10. 9. 2014 usnesení čj. 65 A 5/2014-114, kterým zamítl návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky.

Téhož dne, tj. dne 10. 9. 2014, vyzval magistrát navrhovatele opět k odstranění vad návrhu s tím, že k zákonem stanovené podpoře chybí 414 platných podpisů. Odhad nákladů již nebyl zpochybněn.

Dne 12. 9. 2014 odmítl krajský soud návrh na vyhlášení referenda (čj. 65 A 6/2014-38) s tím, že návrh je předčasný. Pokud byl návrh k výzvě magistrátu přípravným výborem doplněn dne 1. 9. 2014, je nutno magistrátu ponechat alespoň minimální čas na posouzení obsahu doplnění. Nelze předpokládat, že zastupitelstvo bude takto doplněný návrh projednávat ihned následující den.

Navrhovatel (stěžovatel) podal proti oběma rozhodnutím kasační stížnost a navrhl jejich spojení ke společnému řízení. Nejvyšší správní soud této žádosti vyhověl, řízení

spojil a obě kasační stížnosti jsou předmětem nyní projednávané věci.

Dne 19. 9. 2014 stěžovatel podal ke krajskému soudu návrh na určení, že návrh na konání místního referenda ze dne 1. 8. 2014, doplněný dne 1. 9. 2014, nemá nedostatky. Soud jeho návrhu vyhověl usnesením ze dne 17. 10. 2014, čj. 65 A 8/2014-74. Kasační stížnost nebyla podána.

Na ustavujícím zasedání Zastupitelstva města Brna dne 25. 11. 2014 bylo vyhlášeno místní referendum s totožnými otázkami dle návrhu stěžovatele, zároveň byl stanoven termín konání současně s volbami do zastupitelstva krajů v září nebo v říjnu 2016. Stěžovatel tuto skutečnost oznámil Nejvyššímu správnímu soudu v podání ze dne 2. 12. 2014, a zároveň sdělil, že přestože bylo referendum vyhlášeno zcela dle jeho návrhu, na řízení o kasačních stížnostech trvá, neboť podstatou sporu je otázka, zda návrh ke dni 1. 8. 2014 byl či nebyl bezvadný, a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu může mít významný vliv na budoucí soudní i komunální praxi.

Nejvyšší správní soud kasační stížnosti odmítl.

Z odůvodnění:

(...) [17] Účelem soudní ochrany návrhu přípravného výboru je dosáhnout vyhlášení místního referenda o otázce formulované v návrhu, pokud možno v navrženém termínu, nebrání-li tomu závažné důvody. V projednávané věci se přípravný výbor domáhal soudní ochrany návrhu v několika řízeních, o nichž bylo krajským soudem rozhodnuto. Kasační stížnost byla podána proti rozhodnutí, dle něhož měl návrh ze dne 1. 8. 2014 v nedoplněné podobě vady, a dále proti rozhodnutí o odmítnutí návrhu vyhlásit místní referendum pro předčasnost. Nejvyšší správní soud o důvodnosti těchto kasačních stížností rozhoduje v okamžiku, kdy zastupitelstvo odpůrce místní referendum vyhlásilo zcela v souladu s návrhem přípravného výboru (a s petitem kasační stížnosti).

[18] Při rozhodování o ochraně návrhu přípravného výboru dle § 57 zákona o míst-

ním referendu správní soud vychází ze skutkového a právního stavu ke dni vydání svého rozhodnutí. Soudní řád správní toto sice explicitně nestanoví, ale vyplývá to z povahy řízení. Správní soud v něm má dle § 57 odst. 3 zákona o místním referendu a § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s. jinak zcela výjimečně oprávnění vyhlásit místní referendum, tj. rozhodnout o předmětu původního řízení. Je zřejmé, že v případě využití této možnosti a vyhlášení místního referenda rozhodnutím soudu musí mít soud možnost ke dni takového rozhodnutí ověřit splnění veškerých zákonem stanovených požadavků a podmínek a přihlédnout ke všem v tomto smyslu relevantním okolnostem, které mohly nastat až v průběhu soudního řízení. Pravomoc správního soudu rozhodnout o vyhlášení místního referenda, tj. nahradit rozhodnutí svěřené zastupitelstvu obce (či statutárního města), a to i v řízení o kasační stížnosti, odlišuje tento typ soudní ochrany od ostatních ve správním soudnictví.

[19] Možnost vyhlásit referendum Nejvyšším správním soudem v řízení o kasační stížnosti byla potvrzena např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, čj. Ars 2/2012 43, č. 2799/2013 Sb. NSS. Pro úplnost se konstatuje, že ústavní stížnost proti tomuto rozsudku byla usnesením Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. I. ÚS 4908/12, pro zjevnou neopodstatněnost odmítnuta.

[20] V řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu vydaného dle § 91a s. ř. s. není jediným účelem řízení u Nejvyššího správního soudu přezkum rozhodnutí krajského soudu, ale přistupuje k němu i výjimečně oprávnění, jinak výhradně kasačního soudu, pozitivně a s konečnou platností rozhodnout o původním návrhu přípravného výboru. Tím se řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu vydaným o ochraně návrhu přípravného výboru dle § 57 odst. 1 zákona o místním referendu zásadně obsahově i formálně odlišují od jiných řízení, včetně blízkého řízení o žalobě proti nečinnosti (v němž může správní soud v případě důvodnosti žaloby pouze uložit

správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí namísto jeho přímého vydání). Kasační soud se na rozdíl od přezkumu rozhodnutí o žalobách proti nečinnosti neomezuje na přezkum zákonnosti rozhodnutí krajského soudu (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, čj. 7 Ans 10/2012-46, č. 3013/2014 Sb. NSS) a jeho řízení nese v určitém rozsahu i prvky apelačního procesu.

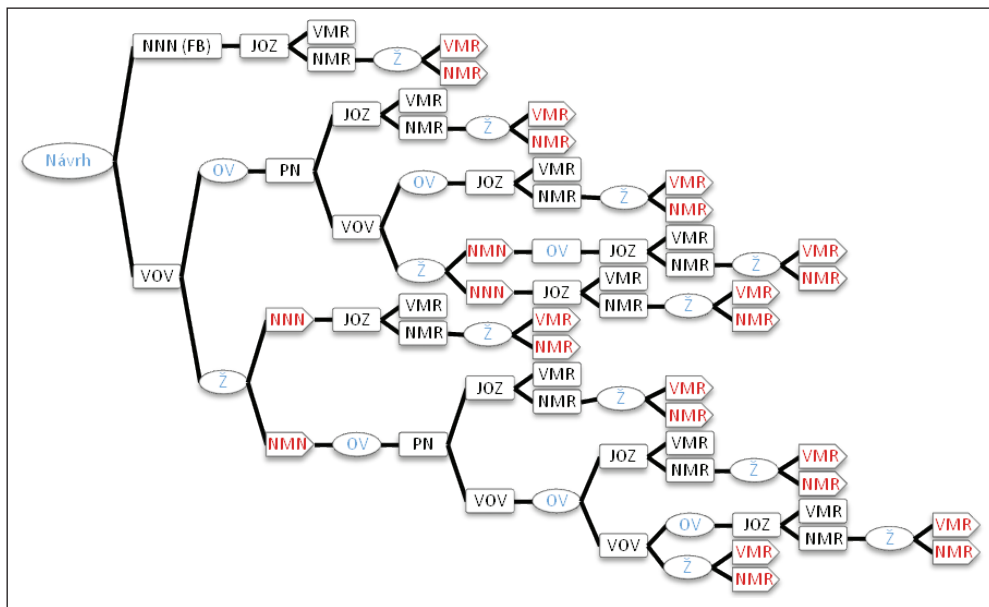
[21] Obecně je možno konstatovat, že ve věcech přezkumu věcí volebních a místního referenda je právní úprava koncipována tak, aby každý orgán, který v řízení rozhoduje, měl (za splnění zákonných podmínek) možnost vydat rozhodnutí zajišťující komplexní vyřešení věci, a naplnit tak primární cíl řízení bez nutnosti provedení dalších dílčích kroků. Názorným důkazem této koncepce je právě § 57 odst. 3 zákona o místním referendu.

[22] Na základě výše uvedeného lze shrnout, že v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu vydaného v řízení o žalobě podané dle § 57 zákona o místním referendu je Nejvyšší správní soud vázán skutkovým i právním stavem ke dni jeho rozhodnutí, přitom, přihlíží ke všem skutečnostem, které ve věci návrhu přípravného výboru nastanou, a v řízení je oprávněn vydat i taková rozhodnutí, která v jiných řízeních kasační princip vylučuje.

[23] Tyto závěry se vztahují na oba druhy návrhů přípravného výboru upravené § 57 odst. 1 zákona o místním referendu – tedy nejen na vyhlášení místního referenda, ale též na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Je nutno zdůraznit, že od předložení návrhu přípravného výboru obecnímu úřadu dle § 12 odst. 1 zákona o místním referendu může postup, který je nakonec završen vyhlášením místního referenda, probíhat mnoha způsoby a po různou dobu. Obecní úřad při přezkoumání náležitostí návrhu přípravného výboru může, a nemusí shledat nedostatky, přípravný výbor má možnost výzvě k odstranění nedostatků vyhovět, či se obrátit na soud (případně využít obě možnosti, jak tomu bylo v projednávané věci), přičemž tato situace může nastat opa-

kovaně. Řízení o jednom návrhu na vyhlášení referenda se může následně rozpadnout do několika různých částí, jak je graficky znázorněno v následujícím grafu.

ho výboru dle § 57 odst. 1 zákona o místním referendu. Tato řízení mohou probíhat v různých časových úsecích, nikoliv pouze souběžně či návazně. Nelze tedy vyloučit možnost,



[24] Úkony přípravného výboru (OV - odstranění vad návrhu; Ž - podání žaloby ke správnímu soudu) jsou v grafu vyznačeny modře, červeným písmem jsou zvýrazněna rozhodnutí správního soudu (NNN - rozhodnutí, že návrh přípravného výboru nemá nedostatky; NMN - zamítnutí návrhu na deklaraci bezchybnosti návrhu; VMR - vyhlášení místního referenda; NMR - zamítnutí či odmítnutí návrhu na vyhlášení místního referenda). Ostatní úkony (černá barva písma) činí obecní úřad či zastupitelstvo (NNN - vyrozumění, že návrh nemá nedostatky; FB - fikce bezvadnosti návrhu; PN - posouzení návrhu; JOZ - jednání obecního zastupitelstva; VOV - výzva k odstranění vad; VMR - vyhlášení místního referenda; NMR - nevyhlášení místního referenda).

[25] Jak je z grafu zřejmé, důsledkem více možností postupu přípravného výboru v různých fázích projednávání jeho návrhu jsou situace, kdy může být vedeno několik soudních řízení, přičemž společným předmětem všech je soudní ochrana jednoho návrhu přípravné-

že správní soud bude rozhodovat o splnění zákonných podmínek pro vyhlášení místního referenda, včetně skutečnosti, zda návrh přípravného výboru je bez vad, i za situace, kdy bezvadnost návrhu bude předmětem jiného, před soudem zahájeného a neukončeného řízení. V takovém případě nelze vyložit, že by bezvadnost návrhu musela být v soudním řízení posouzena jako předběžná otázka, a to jak v řízení před krajským, tak i Nejvyšším správním soudem (viz též bod [48] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, čj. Ars 4/2014-99, č. 2799/2013 Sb. NSS). I zde by bylo namístě aplikovat zásadu, dle které je v soudním řízení o ochraně voleb a místního referenda nutno zajistit pokud možno komplexní rozhodnutí obsahující bez dalších důležitých rozhodnutí žádaný výsledek (viz bod [22]).

[26] V projednávání věci jsou předmětem řízení před Nejvyšším správním soudem kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o zamítnutí návrhu přípravného výbo-

ru, že návrh na vyhlášení místního referenda ze dne 1. 8. 2014 nemá nedostatky, a proti odmítnutí návrhu na vyhlášení referenda na základě stejného návrhu. Jak je již výše uvedeno, místní referendum o otázkách navržených přípravným výborem, v jím požadovaném termínu, bylo zastupitelstvem odpůrce vyhlášeno. Tuto skutečnost Nejvyšší správní soud při rozhodnutí v souladu s výše uvedenými závěry o postupu soudu při přezkumu věcí volebních a místního referenda zohlednil, zejména ve vztahu k praktickým důsledkům a účinkům jeho rozhodnutí.

[27] Ze shora uvedeného plyne, že účelem soudní ochrany ve volebních věcech a věcech místního referenda je poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.). Podmínkou pro využití těchto práv je skutečné, v okamžiku soudního rozhodnutí existující právo.

[28] Právě uvedené závěry nejsou rozporné ani s právem na soudní ochranu a spravedlivý proces, jak jsou garantována čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. K tomu lze odkázat zejména na nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 8. 2004, sp. zn. II. ÚS 656/02, č. 111/2002 Sb. ÚS: „*Je zřejmé, že obě tato ustanovení [pozn. NSS: míněn čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy] konstruuji základní právo na soudní ochranu skutečných, nikoli hypotetických práv, resp. garantují každému soudní ochranu před skutečným, nikoli jen teoretickým porušením jeho práv. I z judikatury Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku vyplývá, že stěžovatel, který se dovolává ochrany čl. 6 odst. 1 Úmluvy, musí být v prvé řadě schopen doložit, že v daném případě jde (resp. šlo) o skutečný, nikoli jen hypotetický spor týkající se občanských práv a závazků (srov. slova ‚contestations sur ses droits et obligation de caractere civile‘ v autentickém francouzském znění Úmluvy nebo slova ‚termination of his civil rights and obligations‘ v autentickém anglickém znění Úmluvy). Tento požadavek Evropský soud podrobně vyložil ve svém rozhodnutí ve věci Le Compte, Van Leuven a De Meyere proti Belgii ze dne*

23. 6. 1981, A.43, § 45 48. Soud interpretoval požadavek existence skutečného sporu tak, že občanská práva a závazky musí být jednak předmětem takového sporu mezi stranami a že výsledek soudního řízení musí mít na sporné právo přímý rozhodující dopad.“

[29] Shodný názor Ústavní soud vyslovil i v dalších rozhodnutích. V usnesení ze dne 11. 10. 2006, sp. zn. IV. ÚS 224/99, uvedl: „*Nastala tedy situace, za které se spor stává čistě akademickým a kdy se teorie i praxe jiných ústavních soudů jednoznačně přiklání k odmítnutí v takové věci rozhodovat, neboť zde chybí možnost bezprostředního a přítomného zásahu, který by mohl mít vliv na situaci stěžovatelky. Jinak řečeno, je-li namítáno především porušení základního práva na spravedlivý proces, pak musí být tento zásah odstranitelný případným zrušením rozhodnutí, které je napadáno, což v posuzované věci dáno není, resp. tento stav již dávno odezněl.*“ Obdobně Ústavní soud judikoval ve svých usneseních ze dne 11. 4. 2001, sp. zn. I. ÚS 690/2000, ze dne 8. 9. 1999, sp. zn. IV. ÚS 122/99, č. 56/1999 Sb. ÚS, ze dne 7. 8. 2006, sp. zn. II. ÚS 137/04.

[30] Předmětem soudní ochrany v této věci je politické právo občanů přímo se podílet na správě věcí veřejných (čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) prostřednictvím vyhlášení místního referenda. Konkrétně se jedná o ochranu procesů předcházejících vyhlášení místního referenda, jediným cílem této kontroly je zajistit ochranu návrhu přípravného výboru, aby za splnění všech zákonných podmínek bylo vyhlášeno místní referendum. Tohoto výsledku v projednávané věci bylo dosaženo. Místní referendum bylo zastupitelstvem vyhlášeno, jak potvrdil sám navrhovatel, stalo se tak přesně podle jeho návrhu, včetně žádaného termínu. Jakákoliv rozhodnutí soudu o návrzích podaných přípravným výborem dle § 91a odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. již nemohou vyvolat v procesu vyhlášení místního referenda žádné účinky. Jinými slovy, soudní ochrana návrhu přípravného výboru je po vyhlášení místního referenda bezpředmětná a nemůže přinést přípravnému výboru ani jiné osobě žádné

výsledky v podobě ochrany existujících práv. Soudní ochrana návrhu přípravného výboru dle § 57 zákona o místním referendu je výslovně určena pro situace, kdy se přípravný výbor marně domáhá vyhlášení místního referenda zastupitelstvem obce. Je-li tohoto výsledku dosaženo, není zde prostor pro soudní ochranu. Rozhodování správních soudů za této situace se nijak nemůže dotknout ani procesních povinností účastníků k náhradě nákladů soudního řízení, neboť bez ohledu na výsledek řízení o ochraně ve věcech místního referenda žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů (§ 93 odst. 4 s. ř. s.).

[31] Navrhovatel spatřoval důvod k pokračování řízení v jím předpokládaném vlivu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na budoucí soudní i komunální praxi, a to v otázce bezvadnosti jeho návrhu podaného ke dni 1. 8. 2014. Takový motiv k vedení soudního ří-

zení lze v souladu s výše uvedeným označit za ochranu ryze hypotetických práv. I navrhovatel připouští, že v řízení o vyhlášení místního referenda dle jeho návrhu ze dne 1. 8. 2014 již rozhodnutí o kasačních stížnostech nemůže mít žádný vliv. Výrok rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasačních stížnostech je závazný pouze v projednávané věci. V ostatních věcech by měly být závěry Nejvyššího správního soudu respektovány, možnost a vhodnost jejich aplikace je však podmíněna shodou skutkovou i právní a dalšími skutečnostmi. Přestože judikatorní význam rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nelze v žádném případě podceňovat, není možno vést řízení pouze za účelem vyslovení názorů teoreticky použitelných v dalších předpokládaných řízeních, zcela bez právních účinků na projednávanou věc. V takovém případě není splněna základní podmínka řízení – potřeba ochrany práv.

3478

Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů: přepočtení výsluhového příspěvku; použití analogie

k zákonu č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění do 30. 6. 2012

k § 142 odst. 4 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění zákonů č. 254/2002 Sb. a č. 479/2008 Sb.

V žalobě směřující proti rozhodnutí o valorizaci výsluhového příspěvku nelze napadat způsob výpočtu původně přiznaného výsluhového příspěvku. Vydání soudně přezkoumatelného rozhodnutí se lze (vedle standardních opravných prostředků) domoci i prostřednictvím žádosti o přepočtení výsluhového příspěvku. S ohledem na chybějící úpravu přepočtu výsluhového příspěvku v zákoně č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, se analogicky použije § 142 odst. 4 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, čj. 9 As 69/2016-31)

Prejudikatura: č. 1815/2009 Sb. NSS, č. 1831/2009 Sb. NSS a č. 3383/2016 Sb. NSS.

Věc: Bc. David H. proti Ministerstvu vnitra o výsluhový příspěvek, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra ve věcech služebního poměru ze dne 28. 12. 2011 byl žalobci dle § 159 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů od 1. 1.

2012 zvýšen (valorizován) výsluhový příspěvek na částku 8 139 Kč měsíčně.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 1. 6. 2012 zamítnuto.

Žalobce podal následně žalobu k Městskému soudu v Praze, ve které brojil proti způsobu výpočtu výsluhového příspěvku (ve výši 7 748 Kč měsíčně), který byl žalobci přiznán rozhodnutím ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra ve věcech služebního poměru ze dne 26. 6. 2008. Jestliže prvotní výpočet výsluhového příspěvku byl nesprávný, je dle žalobce rovněž nesprávný výpočet nové výše výsluhového příspěvku přiznané mu rozhodnutím I. stupně. Městský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou, neboť dospěl k závěru, že se nemohl zabývat způsobem výpočtu původně přiznaného výsluhového příspěvku jako základu pro jeho zvýšení. Výsluhový příspěvek byl stěžovateli přiznán pravomocným rozhodnutím ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra ve věcech služebního poměru ze dne 26. 6. 2008. Nesouhlasil-li žalobce s výši takto vypočteného výsluhového příspěvku, měl možnost bránit se proti tomuto rozhodnutí všemi právními prostředky, které mu právní řád České republiky umožňoval. V rámci přezkumu napadeného rozhodnutí se soud mohl zabývat pouze tím, zda ke zvýšení (valorizaci) výsluhového příspěvku došlo v souladu se zákonem.

Rozsudek městského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností. V ní namítal, že jeho žaloba byla napadeným rozsudkem zamítnuta zjednodušeně s poukazem na skutečnost, že výpočet samotného zvýšení výsluhového příspěvku byl správný. Správný orgán při výpočtu použil jako základ nesprávně vypočtený výsluhový příspěvek ve výši 8 074 Kč. Výsluhový příspěvek v této výši však není vypočten v souladu se zákonem, proto ani konečná vypočtená částka ve výši 8 139 Kč nebyla vypočtena správně. Tímto způsobem by byl doživotně nezákonně krácen jeho nárok na spravedlivé a zákonně vypočtený výsluhový příspěvek. Stěžovatel byl toho názoru, že kdyby se daná argumentace aplikovala i v jiných případech, tak by z povahy věci rovněž nikdy nemohlo dojít k opravě např. u nesprávně stanoveného výpočtu dů-

chodu. Poznamenal, že Česká správa sociálního zabezpečení běžně akceptuje žádosti o změnu výše důchodů (podle § 56 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění) přiznaných kdykoli v minulosti.

Vzhledem k okolnosti, že výsluhový příspěvek je svým charakterem obdobný starobnímu důchodu, i oprava jeho nesprávně provedeného výpočtu by měla být možná kdykoliv následně. Opačný názor by stěžovatele neoprávněně krátil na jeho zákonných právech a diskriminoval jej oproti subjektům, jejichž výsluhový příspěvek byl vypočten řádně a zákonně. Při výpočtu výsluhového příspěvku by měla být prioritní jeho správná konečná výše, nikoliv pouze formalistický přístup, který by takto doživotně „validoval“ chybné prvotní rozhodnutí. Závěrem stěžovatel upozornil, že v případě pochybností mělo být rozhodnuto v jeho prospěch, a to dle zásady *in dubio pro mitius*, neboť se zde jedná o jeho veřejnoprávní nárok vůči státu. V případě nejednoznačné úpravy má být vždy aplikován výklad ve prospěch soukromého subjektu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) [15] Předmětem sporu v projednávané věci je otázka, zda v rozhodnutí, kterým došlo dle § 159 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů ke zvýšení (valorizaci) výsluhového příspěvku, může stěžovatel rozporovat pravomocně přiznanou výši výsluhového příspěvku, ke které došlo samostatným rozhodnutím dle § 116 a § 117 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky.^{*)} (...)

[18] Stěžovatel fakticky svou argumentací nenapadá rozhodnutí o zvýšení výsluhového příspěvku, nýbrž se snaží docílit změny vý-

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

počtu u původně přiznaného výsluhového příspěvku. Soud se naprosto ztotožňuje s posouzením předmětu sporu ze strany městského soudu, který dospěl k závěru, že služební funkcionář I. stupně při rozhodování o zvýšení výsluhového příspěvku vycházel z rozhodnutí, jímž byl výsluhový příspěvek pravomocně přiznán, tedy pravomocně stanoven základ pro jeho následné zvýšení. V rámci přezkumu napadeného rozhodnutí se soud mohl zabývat pouze tím, zda ke zvýšení (valorizaci) výsluhového příspěvku došlo v souladu se zákonem. Nemohl proto přezkoumávat způsob výpočtu původně přiznaného výsluhového příspěvku jako základu pro jeho zvýšení, jelikož tato otázka vůbec nebyla předmětem žalobou napadeného rozhodnutí.

[19] V této souvislosti soud poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2012, čj. 6 Ads 153/2011-44, v němž mj. konstatoval, že „[p]okud měl stěžovatel za to, že rozhodnutí čj. OSZ – 50536-15/VD-Da-2001, ze dne 2. 1. 2001, kterým bylo rozhodnuto, že mu nenáleží příspěvek za službu, bylo nezákonné, bylo namístě, aby využil opravných prostředků ve správním řízení včetně případné následné žaloby ve správním soudnictví proti tomuto rozhodnutí (obdobně tomu bylo např. právě i ve stěžovatelem odkazované věci čj. 5 As 71/2006-86). Totéž platí i o rozhodnutí ze dne 18. 4. 2001, čj. OSZ – 50536-20/VD-Da-2001, kterým byl přiznán stěžovateli starobní důchod. Pokud tak stěžovatel neučinil, nemůže tato rozhodnutí napadat v řízení, jehož předmětem nebylo rozhodování o příspěvku za službu ani o nároku na starobní důchod, ale pouze rozhodnutí o valorizaci přiznaného důchodu.“

[20] U správních rozhodnutí se uplatňuje princip presumpce správnosti, podle kterého se má za to, že správní akt je zákonný a správný, a to až do okamžiku, kdy příslušný orgán zákonem předvídanou formou prohlásí správní akt za nezákonný a zruší jej. Po celou dobu své existence až do svého eventuálního zrušení vyvolává správní akt právní následky, zakládá práva a povinnosti. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního sou-

du ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 As 79/2008-128, č. 1815/2009 Sb. NSS).

[21] Soud nesouhlasí s názorem stěžovatele, že v případě pochybností mělo být rozhodnuto v jeho prospěch, a to dle zásady *in dubio pro mitius*. V projednávané věci totiž při vydávání žalobou napadeného rozhodnutí, popř. napadeného rozsudku žádné pochybnosti žalovanému, popř. městskému soudu nevznikly. Navíc lze konstatovat, že výklad § 159 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, podle kterého bylo ve věci rozhodováno, je jasný a srozumitelný. Nejsou zde žádné výkladové pochybnosti, tudíž uplatnění výše uvedené zásady v případě zvýšení výsluhového příspěvku nebylo na místě.

[22] Lze tedy jednoznačně uzavřít, že ve věci zvýšení (valorizace) výsluhového příspěvku soud nemá oprávnění způsob výpočtu původně přiznaného výsluhového příspěvku přezkoumat. Proto mu nezbylo než podanou kasační stížnost zamítnout.

[23] Nad rámec výše uvedeného soud uvádí, že se nelze ztotožnit s kasační námitkou, že kvůli nesprávnému výpočtu původně přiznané výše výsluhového příspěvku bude stěžovatel doživotně na této dávce krácen.

[24] Lze souhlasit s tím, že v případě přezkumu se jedná o postup zahajovaný z úřední povinnosti, na který nemá nikdo z okruhu případných adresátů právní nárok. Žádost, resp. podnět k přezkumu rozhodnutí o výsluhovém příspěvku proto nezakládá právní nárok žadatele na jeho věcné projednání. Jen pro srovnání lze uvést ustálenou rozhodovací praxi správních soudů ve věcech posuzování přípustnosti žalob proti sdělením o podnětu k přezkumu správního rozhodnutí dle správního řádu. Dle této judikatury přepis, jímž správní orgán sděluje, že neshledává důvody k zahájení přezkumného řízení (§ 94 odst. 1 správního řádu), je pouhým sdělením úřadu straně a není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.; takový úkon je proto vyloučen z přezkoumání soudem ve správním soudnictví a žalobu proti němu podanou správní soud odmítne jako nepřipustnou (např. rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, čj. 7 As 55/2007-71, č. 1831/2009 Sb. NSS).

[25] Výsluhový příspěvek je opakující se dávkou sloužící k zachování životní úrovně příslušníků ozbrojených složek při jejich dalším zaměstnání v civilním životě. Při respektování zásad demokratického právního státu a ústavních principů nelze připustit, že kvůli prvotnímu nesprávnému výpočtu výsluhového příspěvku by byl příjemce této dávky navždy a opakovaně každý měsíc krácen při její výplatě. Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů výslovně mechanismus úpravy výsluhového příspěvku při zjištění jeho nesprávné výše (s výjimkou standardních řádných a mimořádných opravných prostředků) neupravuje. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že tato chybná úprava je zákonodárcem nezamýšlenou mezerou v právu. (...)

[27] Z důvodové zprávy vládního návrhu zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů soud ověřil, že záměr zákonodárce vyloučit přepočten jednou přiznaného výsluhového příspěvku dovést nelze.

[28] Skutečnost, že zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů mechanismus přepočtu žádným způsobem neupravuje, neznamená, že by v budoucnu již nikdy takový přepočten nemohl být umožněn a jednou nezákonně vypočtená opakující se dávka by se nemohla do budoucna již nikdy změnit. I ve veřejném právu je přípustná analogie práva. 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. [...] 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 užít zákonného ustanovení svou povahou a účelem nejbližšího.“

[29] Jak Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 21. 1. 2016, čj. 6 As 75/2015-17, č. 3383/2016 Sb. NSS: „[a]nalogie 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 své 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, Praha, 2014, roč. 47, 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 užít 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 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku“.

[30] Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů neobsahuje normu upravující podobnou materii, a proto analogie legis využít nelze. Je tak třeba přistoupit k analogii iuris. Jakkoliv je použití analogie iuris ve veřejném právu značně nežádoucí, existují situace, kdy je této analogie třeba využít, přičemž právě projednávaný případ je jednou z těchto situací. V úvahu by připadala analogická aplikace § 142 odst. 4 zákona o vo-

jácích z povolání, který stanoví, že „[n]ení-li v této části zákona stanoveno jinak, řídí se organizace a řízení o výsluhových náležitostech a jejich výplata stanoveními zvláštních právních předpisů o organizaci a řízení ve věcech důchodového pojištění a výplatě dávek důchodového pojištění“. V poznámce pod čarou (poznámky pod čarou nemají normotvorný charakter, ale jsou významným vodítkem při výkladu práva) je odkazováno na zákon o důchodovém pojištění a zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. V § 56 zákona o důchodovém pojištění je zakotveno tzv. řízení o změně důchodu, které pro oblast vztahů důchodového pojištění výrazným způsobem upřednostňuje zásadu materiální správnosti před zásadou neměnnosti správních rozhodnutí. Jinými slovy zde nedochází k překážce *rei administratae*.

[31] Je-li možný přepočít zcelá shodné dávky zákonem upraven u výsluhového příspěvku vojáků z povolání, musí být taková úprava analogicky aplikována i u výsluhových příspěvků příslušníků bezpečnostních sborů. Nelze totiž připustit, aby se u svým charakterem zcela shodné dávky vojáci z povolání mohli domoci vydání soudně přezkoumatelného rozhodnutí o jejím přepočtu, zatímco příslušníci bezpečnostních sborů by takovou možnost neměli, a v tomto důsledku by případně opakovaně po dlouhou dobu pobírali výsluhový příspěvek ve výši neodpovídající zákonu. Pokud by soud dospěl k opačnému závěru a uvedenou mezeru by odmítl zaplnit, vedlo by takové řešení k nespravedlivému výsledku. Zvolené řešení je naopak ve prospěch adresáta veřejné správy (příslušníka) a nikterak významně nezasahuje do veřejného zájmu.

3479

Důchodové pojištění: starobní důchod; hodnocení doby pojištění

k § 74 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění zákona č. 289/1997 Sb.^{*)}
k čl. 51 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení

V rámci zohledňování tzv. preferovaných dob pojištění získaných ve smyslu § 74 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů podle předpisů platných před 1. 1. 1996 v I. pracovní kategorii nebo v I. (II.) kategorii funkcí pro vznik nároku na starobní důchod ve snížené věkové hranici nelze přihlídnout ve smyslu čl. 51 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení k dobám pojištění získaným ve stejném povolání a zohledňovaným ve zvláštním systému v jiném členském státě EU (v tomto případě ve Slovenské republice), byly-li tyto doby pojištění získány pojištěncem až po zrušení systému pracovních kategorií v bývalém Československu, tedy v období po 31. 12. 1992.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 4. 2016, čj. 33 Ad 9/2015-56)

Prejudikatura: č. 2442/2011 Sb. NSS a č. 2814/2013 Sb. NSS.

Věc: Juraj K. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod.

Žalobce, občan Slovenské republiky, podal ke dni 15. 1. 2014 na Slovensku žádost o starobní důchod a Sociálna poisťovňa Bratislava jeho žádosti vyhověla. Žalobce získal před rozpadem Československa, tj. do 31. 12. 1992, 5 166 dnů, tedy 14 let a 56 dnů, doby pojištění v preferované I. A pracovní kategorii. Zaměstnavatelem byla Československá námořní plavba se sídlem v Praze, takže tato doba byla hodnocena shodně českou i slovenskou nositelkou po-

^{*)} S účinností od 1. 10. 2016 byl § 74 změněn zákonem č. 213/2016 Sb.

jištění jako česká. Žalobce dále získal po rozpadu Československa v období od 19. 6. 1997 do 31. 7. 2002 u zaměstnavatele Slovenská národná plavba a prístavy, a. s., dobu pojištění 1 869 dnů, která byla slovenskou nositelkou pojištění hodnocena jako doba I. A pracovní kategorie. Slovenská strana přiznala žalobci starobní důchod ve sníženém důchodovém věku 58 let ve výši 60,50 €, v němž jsou hodnoceny slovenské doby pojištění v délce 3 051 dnů doby pojištění. Celková dosažená doba pojištění podle slovenské nositelky pojištění činila 11 741 dnů, z toho doba v preferované pracovní kategorii I. A činila 6 092 dnů (16 let a 252 dnů). Z uvedeného rozhodnutí vyplývá, že slovenská nositelka pojištění aplikovala § 274 zákona č. 461/2003 Z. z., o sociálnom poistení, ve spojení s § 174 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, s tím, že žalobce dosáhl důchodového věku dovršením 58 let věku ke dni 15. 1. 2014.

Žalobce poté požádal o přiznání českého starobního důchodu za české doby pojištění žádostí postoupenou žalované prostřednictvím slovenské nositelky pojištění dne 17. 2. 2014, avšak jeho žádost byla zamítnuta. Námitky žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaná zamítla rozhodnutím ze dne 2. 6. 2014. Žalovaná uvedla, že žalobce získal dobu pojištění též na Slovensku, protože bylo aplikováno nařízení č. 883/2004, konkrétně čl. 50 odst. 1, který odkazuje při stanovení nároku na důchodové dávky na právní předpisy České republiky. Žalovaná odkázala na § 28 a § 29 zákona o důchodovém pojištění a dospěla k závěru, že ve smyslu § 32 odst. 2 téhož zákona je důchodovým věkem žalobce hranice 63 let a 6 měsíců, neboť se jedná o muže narozeného v roce 1956. Důchodového věku dosáhne žalobce až ke dni 15. 7. 2019, nikoliv k datu 15. 1. 2014, jak se domnívá. K námitce, že žalobce získal 6 092 dnů doby pojištění, tj. 16 let a 252 dnů doby pojištění v zaměstnání uvedeném v § 14 odst. 2 písm. b) až h) zákona o sociálním zabezpečení, žalovaná uvedla, že v období od 19. 6. 1997 do 31. 7. 2002 byl žalobce zaměstnán u společnosti Slovenská plavba a prístavy, a. s., přičemž tato doba byla

podle slovenských právních předpisů zhodnocena jako zaměstnání I. kategorie. Vzhledem k tomu, že v České republice došlo ke zrušení pracovních kategorií k 31. 12. 1992 zákonem č. 235/1992 Sb., o zrušení pracovních kategorií a o některých dalších změnách v sociálním zabezpečení, nemůže být období zaměstnání žalobce hodnoceno pro účely důchodového pojištění podle českých právních předpisů jako zaměstnání I. kategorie. Žalovaná poukázala na § 74 zákona o důchodovém pojištění a § 21 zákona o sociálním zabezpečení a uvedla, že žalobce získal v zaměstnání I. A pracovní kategorie celkem 5 166 dnů, tj. 14 let a 56 dnů doby pojištění, a nesplňuje tedy ani jednu z podmínek podle § 21 zákona o sociálním zabezpečení ve znění účinném do 31. 12. 1995 pro vznik nároku na starobní důchod v 55 letech. Podle § 174 písm. c) zákona o sociálním zabezpečení platilo, že nárok na starobní důchod vzniká též, získal-li občan potřebnou dobu pojištění a dosáhl věku alespoň 58 let a byl-li zaměstnán nejméně 16 let v zaměstnání I. A kategorie. Žalobce však získal v I. A pracovní kategorii pouze 14 let a 56 dnů a nárok na snížení důchodového věku mu nevznikl.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalované u Krajského soudu v Nitře žalobu, která byla následně postoupena Krajskému soudu v Brně. V žalobě uvedl, že zatímco Sociálna poisťovňa Bratislava vyhověla jeho žádosti o starobní důchod podané ke dni 15. 1. 2014, žalovaná jeho žádost dvakrát zamítla s tím, že žalobce nesplňuje podmínky nároku na starobní důchod, ačkoliv má v I. A kategorii 16 let a 252 dnů doby pojištění. V České republice má žalobce 5 166 dnů doby pojištění, tzn. 14 let a 56 dnů, a na Slovensku 926 dnů, tj. 2 roky a 196 dnů. Žalobce vyjádřil údiv nad tím, jak je tento rozdíl možný, a uvedl, že považuje napadené rozhodnutí za nesprávné z důvodu neuznání první důchodové kategorie odpracované nejen v České republice, ale i na Slovensku. Navrhl proto, aby krajský soud vzal do úvahy odpracovanou dobu pojištění v I. A důchodové kategorii, která ve skutečnosti přesahuje 16 let, a jeho nárok na přiznání důchodu.

K námitce žalobce, že slovenská nositelka pojištění uznala žalobci celých 16 let a 252 dnů, které odpracoval v I. pracovní kategorii, žalovaná sdělila, že při rozhodování o nároku na starobní důchod žalobce postupovala v souladu s nařízením č. 883/2004, z něhož nevyplývá, že by při nároku na důchod na Slovensku vznikl žalobci automaticky nárok na stejný důchod i v České republice a že by Česká republika, resp. žalovaná měla přihlídnout k době zaměstnání v I. A pracovní kategorii, kterou žalobce získal na Slovensku po 31. 12. 1992.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Žalobce ve svých námitkách proti napadenému rozhodnutí vycházel z názoru, že pokud mu slovenská nositelka pojištění započítala pro vznik nároku dobu pojištění v délce 16 let a 252 dnů, které dosáhl v I. A pracovní kategorii na území bývalého Československa a po 31. 12. 1992 na území Slovenské republiky, pak by mu měla česká nositelka pojištění (tzn. žalovaná) započítat tu stejnou dobu pojištění pro vznik nároku na dílčí český starobní důchod ve smyslu článku 4 nařízení č. 883/2004. Tento právní názor žalobce se v obecnějším rozměru opírá o princip sčítání dob pojištění (článek 6 tohoto nařízení) a okrajově též o princip asimilace rozhodných skutečností vyjádřený v preambuli nařízení č. 883/2004 (body [10] a [12]), na nichž je koordinační mechanismus citovaného nařízení založen. Působení těchto principů ve vztahu k nakládání s dobami pojištění dosaženými na území jiného členského státu je ovšem limitováno direktivou zákazu dvojího hodnocení dob pojištění, jakož i zásadou přiměřenosti a zásadou předcházení souběhu dávek (článek 10 nařízení č. 883/2004). Zvláštní pravidla pro nakládání s tzv. „*preferovanými*“ dobami pojištění jsou obsažena v článku 51 citovaného nařízení.

Při rozhodování v důchodových věcech s unijním prvkem je Česká správa sociálního zabezpečení povinna posoudit vztah vnitrostátního a evropského práva, mimo jiné vyhodnotit ve smyslu článku 5 nařízení

č. 883/2004 ve spojení s relevantními články (zejm. články 46 a 51 tohoto nařízení) upravujícími rovné nakládání s dávkami, příjmy, skutečnostmi nebo událostmi, zda je možno skutečnosti nastalé v jiném členském státě EU a jiném pojistném systému, které jsou rozhodné pro vznik nároku na dávku z českého systému důchodového pojištění, zohlednit při rozhodování o nároku na předmětnou dávku (viz k tomu obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2014, čj. 4 Ads 57/2013-36). Krajský soud poukazuje na to, že žalovaná citovala nařízení č. 883/2004 pouze velmi obecně, takže není zřejmé, nakolik se zabývala podrobněji výkladem tohoto ustanovení ve vztahu k předmětné věci, jakkoliv by si to tato věc zasluhovala. Nicméně odůvodnění rozhodné právní otázky obsažené v napadeném rozhodnutí není natolik nedostatečné, aby je krajský soud musel považovat za nepřezkoumatelné ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Podle čl. 51 odst. 1 nařízení č. 883/2004 platí, že „[p]odmiňují-li právní předpisy členského státu poskytování některých dávek získáním dob pojištění pouze u **zvláštních činností** vykonávaných zaměstnancem nebo osobou samostatně výdělečně činnou nebo v povolání, na které se vztahuje **zvláštní systém pro zaměstnance** nebo osoby samostatně výdělečně činné, přihlíží příslušná instituce tohoto členského státu k dobám získaným podle právních předpisů jiných členských států pouze v případě, že byly získány v rámci **odpovídajícího systému**, nebo pokud tomu tak není, ve stejném povolání, případně ve stejné činnosti vykonávané zaměstnancem nebo osobou samostatně výdělečně činnou. Nesplňuje-li po přihlídnutí k takto získaným dobám dotyčná osoba podmínky pro pobírání dávek **zvláštního systému**, berou se tyto doby v úvahu pro účely poskytování dávek podle obecného systému nebo, neexistuje-li, dávek systému vztahujícího se buď na manuální, nebo nemanuální pracovníky za předpokladu, že dotyčná osoba byla pojištěna v rámci jednoho z těchto systémů.“

Systém pracovních kategorií byl zrušen ještě za trvání Československa zákonem o zrušení pracovních kategorií a o některých dalších změnách v sociálním zabezpečení s účinností od 1. 6. 1992. Na základě novelizace § 174 a § 175 zákona o sociálním zabezpečení byl vytvořen přechodný mechanismus, na základě něhož se zohledňovaly nároky spojené s výkonem zaměstnání v I. a II. pracovní kategorii při rozhodování o důchodech i nadále. Nová úprava důchodového systému po 1. 1. 1996 (po nabytí účinnosti zákona o důchodovém pojištění) reagovala na dřívější existenci pracovních kategorií a z nich plynoucích odlišných podmínek pro vznik nároku na starobní důchod a jeho výši v § 71 a § 74 zákona o důchodovém pojištění (viz k tomu blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2011, čj. 3 Ads 129/2010-82, č. 2442/2011 Sb. NSS).

Podle § 74 zákona o důchodovém pojištění platí, že „[n]ároky na snížení věkové hranice pro vznik nároku na starobní důchod podle předpisů platných před 1. 1. 1996 po odpracování stanovené doby zaměstnání v I. pracovní kategorii nebo v I. (II.) kategorii funkcí zůstávají zachovány do 31. 12. 2018. Snížená věková hranice pro vznik nároku na starobní důchod se přitom považuje pro účely tohoto zákona za důchodový věk.“

Podle § 174 odst. 1 písm. c) zákona o sociálním zabezpečení ve znění účinném do 31. 12. 1995 platilo, že „[o]bčan, který vykonával před 1. 1. 1993 zaměstnání I. pracovní kategorie, popřípadě službu I. nebo II. kategorie funkcí, má po 31. 12. 1992 nárok na starobní důchod též, jestliže byl zaměstnán nejméně 25 roků a dosáhl věku alespoň 58 let, byl-li zaměstnán nejméně 12 roků v zaměstnání uvedeném v § 14 odst. 2 písm. a), popřípadě 8 roků, jde-li o takové zaměstnání v uranových dolech, nebo 16 roků v zaměstnání uvedeném v § 14 odst. 2 písm. b) až h) anebo 16 roků ve službě I. kategorie funkcí nebo 17,5 roku ve službě II. kategorie funkcí“. Podle § 175 „[n]ároky vyplývající ze zařazení zaměstnání do I. a II. pracovní kategorie nebo služby

do I. a II. kategorie funkcí se přiznávají do 31. 12. 2016“.

Podle § 14 odst. 1 zákona o sociálním zabezpečení ve znění účinném do 31. 12. 1995 platilo, že „[z]aměstnání jsou pro účely důchodového zabezpečení zařazena do 31. prosince 1992 podle druhu vykonávaných prací do tří pracovních kategorií. Zaměstnání I. a II. pracovní kategorie jsou uvedena v resortních seznamech zaměstnání zařazených do I. a II. pracovní kategorie vydaných před 1. červnem 1992; do III. pracovní kategorie patří zaměstnání, která nejsou zařazena do I. nebo II. pracovní kategorie.“ Podle § 14 odst. 2 písm. e) zákona o sociálním zabezpečení ve znění účinném do 31. 12. 1995 platilo, že „[d]o I. pracovní kategorie jsou zařazena zaměstnání, v nichž se vykonávají soustavně a v průběhu kalendářního měsíce převážně práce rizikové, při kterých dochází k častým a trvalým poruchám zdraví pracujících působením škodlivých fyzikálních a chemických vlivů, a to zaměstnání členů posádek námořních lodí“.

Krajský soud v prvé řadě hodnotil, zda je možno systém pracovních kategorií považovat za zvláštní systém ve smyslu čl. 51 odst. 1 nařízení č. 883/2004. Právní úprava pracovních kategorií zohledňovala obtížnost výkonu určitých povolání a jejich nároky na zdraví zaměstnanců, na něž reagovala mimo jiné mechanismem snížení důchodového věku rozhodného pro vznik nároku na starobní důchod. Jednalo se tedy nepochybně o zvláštní subsystém důchodového zabezpečení (pojištění), který lze svou povahou a účelem kvalifikovat pod pojem „zvláštní systém“ pro zaměstnance, který užívá citovaný čl. 51 nařízení č. 883/2004. V tomto smyslu rovněž vyznívá i relevantní judikatura Nejvyššího správního soudu, konkrétně především rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2013, čj. 3 Ads 25/2012-41, č. 2814/2013 Sb. NSS.

Krajský soud sdílí názor žalované vyjádřený v napadeném rozhodnutí, že vnitrostátní česká právní úprava neumožňuje započítat z hlediska vzniku nároku na starobní důchod ve snížené věkové hranici dobu pojištění

dosaženou v období od 19. 6. 1997 do 31. 7. 2002. Vnitrostátní právní úprava zohledňování dob pojištění dosažených v tzv. preferovaných pracovních kategoriích je totiž postavena na přechodných ustanoveních § 74 zákona o důchodovém pojištění ve spojení s § 174 zákona o sociálním zabezpečení, která pamatují pouze na doby pojištění v preferovaných pracovních kategoriích dosažených v Československu před zrušením systému pracovních kategorií. Pouze na základě české právní úpravy tak není možno v rámci aplikace § 74 zákona o důchodovém pojištění zohledňovat za účelem stanovení důchodového věku pojištěnce jiné preferované doby pojištění, než které jsou pokryty citovanými přechodnými ustanoveními zákona o důchodovém pojištění.

Dále krajský soud hodnotil samotnou aplikovatelnost citovaného čl. 51 odst. 1 nařízení č. 883/2004 na posuzovanou věc, neboť v případě střetu mezi pravidly vnitrostátního práva a pravidly vyplývajícími z citovaného nařízení je třeba dát evropské právní regulaci aplikační přednost. Krajský soud především nepřehlédl právní názor Nejvyššího správního soudu obsažený v citovaném rozsudku čj. 3 Ads 25/2012-41, v němž se Nejvyšší správní soud vyjádřil na půdorysu skutkově poněkud odlišného případu k možnosti zápočtu preferované doby pojištění dosažené v jiném členském státě EU pro účely vzniku nároku na starobní důchod ve sníženém důchodovém věku takto: *„Jestliže tedy stěžovatel již na základě uvedených dob pojištění získaných v preferované pracovní kategorii získal výhodu spočívající v přiznání nároku na slovenský starobní důchod již v 55 letech věku, nemůže se téže výhody domáhat u českého nositele pojištění, který není příslušný ke zhodnocení slovenských dob pojištění, za které se stěžovatelovy doby pojištění ve smyslu článku 20 Smlouvy [mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (č. 228/1993 Sb.)], který zůstává platnou součástí úpravy koordinace rozhodování o důchodových mezi oběma nástupnickými státy, považují. Tato výhoda, která se netýká samotného zohlednění těch-*

to dob pojištění pro nárok na český důchod a spočívá ve snížení důchodového věku oproti obecným pravidlům, tedy nemůže být přiznána stěžovateli opakovaně na základě aplikace koordinačních pravidel citovaných evropských nařízení. O tomto postupu by bylo možno uvažovat pouze v případě, který připustila a odůvodnila i žalovaná v napadeném rozhodnutí, a to zohledněním článku 57 nařízení č. 883/2004 v situaci, kdy by stěžovatel získal i určitou českou dobu pojištění v preferované pracovní kategorii delší jednoho roku. Pak by podle zásady sčítání dob pojištění bylo třeba tyto doby sečíst pro posouzení otázky, zda je možno na stěžovatele aplikovat institut snížení důchodového věku ve smyslu přechodného ustanovení § 74 zákona [o důchodovém pojištění] a § 21 odst. 1 písm. a) zákona [o sociálním zabezpečení] ve znění platném a účinném do 31. 12. 1995. Jelikož však tato situace nenastala a stěžovatel to ani netvrdil, nezabýval se Nejvyšší správní soud podrobněji analýzou působení citovaných ustanovení evropské úpravy v takové situaci.“ Krajský soud vnímá poselství tohoto právního názoru v tom smyslu, že za určitých okolností může být žalovaná jako česká nositelka pojištění povinna zohlednit při posuzování otázky důchodového věku srovnatelnou dobu pojištění získanou v určitém zvláštním systému jiného členského státu EU, pokud by pojištěnec zároveň získal v českém systému pojištění dobu pojištění ve srovnatelné profesi v preferované pracovní kategorii delší než jeden rok (čl. 57 odst. 1 nařízení č. 883/2004).

Krajský soud však dospěl k závěru, že toto ustanovení a citovaný výklad Nejvyššího správního soudu nelze na případ žalobce aplikovat, neboť to neumožňují skutkové okolnosti případu. Žalobce sice dosáhl v českém důchodovém pojištění na území bývalého Československa dobu 5 166 dnů (14 let a 56 dnů) v preferované pracovní kategorii I. A, která je hodnocena jako česká doba pojištění. Nicméně tato doba pojištění sama o sobě nedosahuje potřebných 16 let, v důsledku čehož by žalobce splnil podmínku naplnění

snížené věkové hranice pro vznik nároku na starobní důchod. Žalobce by totiž mohl mít sníženou věkovou podmínku pouze podle § 74 zákona o důchodovém pojištění, ale ta se určuje podle předpisů platných do 31. 12. 1995 a je limitována ziskem potřebné doby v preferované pracovní kategorii do 31. 12. 1992. Pokud by tedy žalobce vykonával své zaměstnání v České republice v období od 19. 6. 1997 do 31. 7. 2002, i když by konal pořád tutéž práci, nemohla by se mu takto získaná doba pojištění započítat pro vznik nároku na starobní důchod ve sníženém důchodovém věku. Tím spíše *per argumentum a maiori ad minus* to není možné, pokud v této době pracoval na Slovensku. Ke dni, k němuž žádal o český starobní důchod, zde tedy není podle našich předpisů žádný systém ve smyslu článku 51 nařízení č. 883/2004, v jehož rámci by bylo možné přihlídnout k dobám získaným ve zvláštním systému v jiném členském státě, tyto doby se zohledňují pouze v rámci přechodných ustanovení k již zaniklému československému systému pracovních kategorií a jen v zákonem stanoveném rozsahu. Zásada rovnosti nakládání s dobami pojištění, resp. sčítání dob pojištění (článek 6 nařízení

č. 883/2004) ani zásada asimilace faktů plynoucí z bodů [10] až [12] preambule a článek 5 nařízení č. 883/2004 tedy nebyly žalovanou v napadeném rozhodnutí porušeny. Opačný výklad by naopak vedl k tomu, že žalobce by byl pozitivně diskriminován oproti pojištěnci, který by dosáhl téže sporné doby v obdobné profesi v českém systému důchodového pojištění a kterému by tato doba pojištění nemohla být pro vznik nároku na důchod ve snížené věkové hranici v důsledku aplikace citovaných ustanovení § 74 zákona o důchodovém pojištění a § 174 zákona o sociálním zabezpečení zohledněna.

Tímto výkladem je též třeba odůvodnit rozdílné zacházení se slovenskou dobou pojištění získanou žalobcem v preferované pracovní kategorii I. A v období od 19. 6. 1997 do 31. 7. 2002, kterou slovenská nositelka pojištění zohlednila pro vznik nároku na starobní důchod ve snížené důchodové hranici, zatímco žalovaná jako česká nositelka pojištění tuto dobu pojištění pro vznik nároku na starobní důchod ve sníženém důchodovém věku 58 let nezapočítala. Žalobní námitka směřující proti tomuto postupu žalované tedy podle názoru krajského soudu není důvodná.

3480

Státní sociální podpora: příspěvek na zvláštní pomůcku

k § 9 odst. 2 a části I. bodu 1 písm. a), b), d) až i) přílohy zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů

Těžká vada nosného nebo pohybového ústrojí, která odůvodňuje přiznání příspěvku na zvláštní pomůcku – motorové vozidlo dle § 9 odst. 2 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, je výlučně vada vyjmenovaná v části I. bodu 1 písm. a), b), d) až i) přílohy k tomuto zákonu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2016, čj. 4 Ads 51/2016-29)

Prejudikatura: č. 3065/2014 Sb. NSS.

Věc: Ladislav K. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o příspěvek na zvláštní pomůcku, o kasační stížnosti žalobce.

Úřad práce České republiky – Krajská pobočka v Příbrami (dále jen „Úřad práce“) rozhodnutím ze dne 23. 5. 2012 podle § 9 až 12 a § 14 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením nepřiznal žalobci

příspěvek na zvláštní pomůcku – motorové vozidlo s odůvodněním, že podle posudku Okresní správy sociálního zabezpečení Kladno ze dne 28. 4. 2012 žalobce není osobou, která má těžkou vadu nosného nebo pohy-

bového ústrojí anebo těžkou nebo hlubokou mentální retardaci ve smyslu § 9 odst. 1 až 4 citovaného zákona.

Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný svým rozhodnutím ze dne 22. 8. 2012 zamítl. Žalovaný v odvolacím řízení požádal Posudkovou komisi Ministerstva práce a sociálních věcí v Praze (dále jen „posudková komise“) o posouzení zdravotního stavu žalobce a o vypracování posudku. Podle závěru nového posudku ze dne 1. 8. 2012 nebyl žalobce k datu vydání napadeného rozhodnutí osobou, která má ve smyslu § 9 odst. 2 a 4 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením těžkou vadu nosného nebo pohybového ústrojí anebo těžkou nebo hlubokou mentální retardaci charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu. U žalobce totiž nešlo o těžkou vadu nosného (pohybového) ústrojí uvedenou v části I. bodu 1 písm. a), b), d) až i) přílohy k citovanému zákonu ani o těžké mentální postižení uvedené v části I. bodu 4 písm. b) téže přílohy. Posudková komise přitom vycházela ze zdravotní dokumentace ošetřující lékařky žalobce i z dalších lékařských zpráv, přezkoumala posudkový závěr Okresní správy sociálního zabezpečení Kladno, potvrdila jeho správnost a po zvážení všech skutečností konstatovala, že se u žalobce nenachází takové zdravotní postižení, které by splňovalo kritéria odůvodňující poskytnutí příspěvku na pořízení motorového vozidla. Z těchto důvodů žalovaný neshledal v rozhodnutí I. stupně žádné pochybení.

Žalobu proti rozhodnutí žalovaného Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 7. 12. 2015, čj. 42 Ad 42/2013-67, zamítl. Krajský soud doplnil dokazování o posudek soudního znalce MUDr. Juraje Ševčíka ze dne 16. 9. 2015. Podle tohoto posudku má žalobce po mozkové příhodě problémy s pravostranným postižením končetin a toto jeho postižení je bezesporu těžké. Podle znalce však v jeho případě nejde o těžkou poruchu pohyblivosti všech tří funkčních celků pohybového ústrojí. Z předložené zdravotnické dokumentace i z výčtu zdravotních postižení žalobce znalec dospěl k závěru, že se v posuzovaném

případě nejedná o těžkou vadu nosného (pohybového) ústrojí uvedenou v části I. bodu 1 písm. a), b), d) až i) přílohy k zákonu o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a že posudky okresní správy sociálního zabezpečení i posudkové komise byly zcela správné. Soud nezjistil, že by správní orgány bagatelizovaly zdravotní stav žalobce nebo ho označovaly za krátkodobý. Podle závěru soudu žalobce podmínky pro přiznání požadovaného příspěvku nesplnil.

Námitkou, že zdravotní stav žalobce nelze posuzovat jen podle přílohy k zákonu o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, neboť tento výčet není taxativní, se krajský soud nezabýval. Tuto námitku totiž žalobce poprvé uvedl až v replice k vyjádření žalovaného a upřesnil ji při závěrečném soudním jednání, krajský soud ji proto považoval za opožděnou.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že podle § 9 odst. 1 a 2 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením má nárok na příspěvek na zvláštní pomůcku též osoba s těžkou vadou nosného nebo pohybového ústrojí charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu. Zdravotní postižení charakteru dlouhodobě nepříznivého stavu odůvodňující přiznání tohoto příspěvku jsou uvedena v příloze k uvedenému zákonu, jak vyplývá z jeho § 9 odst. 4. Krajský soud a správní orgány obou stupňů však mylně vycházely z toho, že výčet zdravotních postižení uvedený v části I. bodu 1 písm. a), b), d) až i) přílohy k zákonu o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením má taxativní charakter. Tomuto závěru neodpovídá jazykový výklad zkoumaného ustanovení. Tento zákon totiž stanoví, že pro nárok na předmětnou dávku je nutno splnit podmínku postižení charakteru dlouhodobě nepříznivého stavu. Synonymy slova „charakter“ v užitém významu jsou podle slovníku cizích slov výrazy „povaha“, „typ“, „ráz“, z čehož vyplývá, že nárok na příspěvek na zvláštní pomůcku má ten, kdo trpí nemocemi stejného typu, rázu či povahy jako u zdravotních postižení uvedených v části I. bodu 1 písm. a), b), d) až i)

přílohy k citovanému zákonu. Pojem „*dlohodobě nepříznivý stav*“ definuje § 9 odst. 3 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením jako nepříznivý zdravotní stav, který podle poznatků lékařské vědy trvá nebo má trvat déle než jeden rok. Stěžovatel uvedl, že jeho zdravotní obtíže nepochybně mají charakter dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, což vyplývá z jeho zdravotní dokumentace a zejména ze zprávy specialisty z oboru neurologie. Stejný závěr lze dovodit i z výslechu znalce MUDr. Juraje Ševčíka při jednání soudu, který na otázku zástupce stěžovatele uvedl, že pokud by nepřihlížel k příloze uvedeného zákona, považoval by stěžovatele za osobu s těžkou pohybovou vadou. Stěžovatel uzavřel, že výčet zdravotních postižení uvedený v této příloze není možné chápat jako taxativní, že je osobou s dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem, a že má proto nárok na příspěvek na zvláštní pomůcku.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že považuje rozsudek krajského soudu za věcně správný.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Podle první kasační námitky jsou zdravotní postižení stěžovatele charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, která zakládají nárok na příspěvek na pořízení motorového vozidla, i když nejsou uvedena v příloze k zákonu o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, neboť ta v části I. bodu 1 písm. a), b, d) až i) neobsahuje taxativní výčet vad nosného nebo pohybového ústrojí odůvodňujících přiznání této dávky. Stejnou námitkou uplatněnou v řízení o žalobě se krajský soud odmítl zabývat, neboť podle jeho názoru byla poprvé uvedena až v replice k vyjádření žalovaného a upřesněna při soudním jednání, a tudíž byla podána opožděně.

„Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl, přičemž toto ustanovení

dopadá i na případy, kdy stěžovatel v řízení před krajským soudem námitku uplatnil až po uplynutí lhůty k podání žaloby“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 9. 2008, čj. 1 Afs 102/2008-39). V nyní posuzované věci se proto Nejvyšší správní soud musel zabývat otázkou, zda stěžovatel v žalobním řízení uplatnil uvedenou námitku včas.

Podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. „[ž]aloba kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné“. Podle § 71 odst. 2 s. ř. s. žalobce může rozšířit žalobu o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby, tedy do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou, jak vyplývá z § 72 odst. 1 téhož zákona. Podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. „[s]oud přezkoumává v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí“.

V žalobě, která byla podána v poslední den zákonné dvouměsíční lhůty od obdržení rozhodnutí o odvolání, stěžovatel nejprve zmínil odůvodnění tohoto správního aktu, v němž se uvádí, že posudková komise přezkoumala posudkový závěr okresní správy sociálního zabezpečení a dospěla ke stejnému závěru, podle něhož se u posuzovaného nenachází takové zdravotní postižení, které by splňovalo kritéria pro poskytnutí příspěvku na zvláštní pomůcku. Dále stěžovatel uvedl, že právě závěry posudku okresní správy sociálního zabezpečení napadl v odvolání jako nesprávné, což doložil zprávami ošetřujících lékařů. V rozhodnutí žalovaného se neuvádí, jaký je jeho zdravotní stav, a proto znovu požádal ošetřující lékaře, aby s ohledem na novou právní úpravu představovanou zákonem č. 329/2011 Sb. a jeho přílohami vyhotovili lékařské zprávy. Z nich vyplývá, že dlouhodobě trpí těžkým funkčním víceetážovitým postižením pohybového aparátu (trupu, páne a obou dolních končetin), včetně poruchy stability a koordinace, přičemž se jedná

o trvalá postižení, u nichž není možné očekávat zlepšení. Z těchto důvodů je osobou, která má těžkou vadu nosného a pohybového ústrojí, a splňuje tak podmínky pro poskytnutí příspěvku. Žalovaný tuto skutečnost nezjistil a neuvedl, v důsledku čehož je jeho rozhodnutí nesprávné.

Stěžovatel tedy v žalobě s odkazem na lékařské zprávy namítl, že je osobou s těžkou vadou nosného nebo pohybového ústrojí charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, a že tak splňuje zákonné podmínky pro přiznání příspěvku na zvláštní pomůcku. Tím uvedl právní důvod tvrzené nezákonnosti rozhodnutí žalovaného, který mohl i po uplynutí lhůty pro podání žaloby argumentačně blíže specifikovat a rozvést, neboť takovou procesní aktivitu žádné ustanovení soudního řádu správního neomezuje. Do takto žalobou vymezeného rámce soudního přezkumu rozhodnutí žalovaného přitom náleží i část repliky k vyjádření žalovaného, kterou žalobce podal krajskému soudu po uplynutí lhůty po podání žaloby. V ní sice stěžovatel poprvé uvedl, že v příloze k zákonu o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením nejsou taxativně vyjmenována zdravotní postižení, která by jako jediná odůvodňovala přiznání příspěvku na zvláštní pomůcku, nicméně toto jeho tvrzení bylo zasazeno do rámce žalobního bodu, v němž poukázal na svou těžkou vadu nosného nebo pohybového ústrojí charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu. Jinými slovy řečeno, stěžovatel v žalobě namítl, že je osobou se zdravotními postiženími, která podle citovaného zákona zakládají nárok na příspěvek na zvláštní pomůcku, a později toliko tento žalobní bod rozvedl o argumentaci, podle níž není rozhodující, zda jsou jeho těžké vady nosného nebo pohybového ústrojí uvedeny v příloze k tomuto právnímu předpisu.

Tvrzení, že výčet zdravotních postižení obsažený v příloze k zákonu o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením není taxativní, tedy tvořilo součást včas vymezeného právního důvodu nezákonnosti rozhodnutí žalovaného, a proto bylo povinností krajského soudu se zabývat i tímto as-

pektem žalobního bodu. S jeho závěrem, že poukaz žalobce na nesprávnost posuzování jeho zdravotního stavu jen podle přílohy k tomuto zákonu představuje samostatnou námitku, která byla podána opožděně, se tedy Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

Za této situace kasační námitku, podle níž má stěžovatel zdravotní postižení charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu odůvodňující přiznání příspěvku na pořízení motorového vozidla, přestože není výslovně obsaženo v příloze k zákonu o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, je nutné považovat v celé její šíři za přípustnou. Jejím věcnému posouzení nebrání ani skutečnost, že se krajský soud z uvedených nesprávných důvodů nezabýval tím, zda výčet zdravotních postižení uvedených v příloze k citovanému zákonu má taxativní povahu, či nikoli. Nevypořádání tohoto tvrzení totiž představuje jen dílčí nedostatek odůvodnění napadeného rozsudku, který se týká toliko jednoho aspektu žalobního bodu, jehož jádro spočívá v námitce o existenci zdravotního postižení stěžovatele odůvodňujícího přiznání příspěvku na pořízení motorového vozidla. Zmíněné pochybení tak nemá za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů a postačí, když ho Nejvyšší správní soud překlene tím, že se opomenutou dílčí otázkou uplatněné žalobní námitky bude zabývat v řízení o kasační stížnosti. (...)

Při posouzení uvedené stížnostní námitky Nejvyšší správní soud vycházel z následujících ustanovení zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením. Podle jeho § 9 odst. 1 „[n]árok na příspěvek na zvláštní pomůcku má osoba, která má těžkou vadu nosného nebo pohybového ústrojí nebo těžké sluchové postižení anebo těžké zrakové postižení charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, a její zdravotní stav nevyklučuje přiznání tohoto příspěvku“. Podle § 9 odst. 2 „[n]árok na příspěvek na zvláštní pomůcku poskytovaný na pořízení motorového vozidla [...] má osoba, která má těžkou vadu nosného nebo pohybového ústrojí anebo těžkou nebo hlu-

bokou mentální retardaci charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, a její zdravotní stav nevylučuje přiznání tohoto příspěvku“. Podle § 9 odst. 3 „[z]a dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav se pro účely tohoto zákona považuje nepříznivý zdravotní stav, který podle poznatků lékařské vědy trvá nebo má trvat déle než 1 rok“. Podle § 9 odst. 4 „[z]dravotní postižení charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu odůvodňující přiznání příspěvku na zvláštní pomůcku a zdravotní stavu vylučující jeho přiznání jsou uvedeny v příloze k tomuto zákonu“.

Podle části I. bodu 4 této přílohy za zdravotní postižení odůvodňující přiznání příspěvku na zvláštní pomůcku na pořízení motorového vozidla se považují

„a) zdravotní postižení uvedená v bodě 1 písm. a), b), d) až i),

b) těžká nebo hluboká mentální retardace a stavy na rozhraní těžké mentální retardace.

Podle části I. bodu 1 přílohy k zákonu č. 329/2011 Sb. za těžkou vadu nosného nebo pohybového ústrojí se považuje též:

a) anatomická ztráta obou dolních končetin v bércích a výše,

b) funkční ztráta obou dolních končetin na podkladě úplné obrny (plegie) nebo těžkého ochrnutí,

d) funkční ztráta jedné horní a jedné dolní končetiny na podkladě úplné obrny (plegie) nebo těžkého ochrnutí,

e) ankylóza obou kyčelních kloubů nebo obou kolenních kloubů nebo podstatné omezení hybnosti obou kyčelních nebo kolenních kloubů pro těžké kontraktury v okolí,

f) ztuhnutí všech úseků páteře s těžkým omezením pohyblivosti alespoň dvou nosných kloubů dolních končetin,

g) těžké funkční poruchy pohyblivosti na základě postižení tří a více funkčních celků pohybového ústrojí s případnou odkázaností na vozík pro invalidy; funkčním celkem se přitom rozumí trup, pánev, končetina,

h) disproporční poruchy růstu provázené deformitami končetin a hrudníku, pokud tělesná výška postiženého po ukončení růstu nepřesahuje 120 cm,

i) anatomická ztráta dolní končetiny ve stehně s krátkým pahýlem bez možnosti oprotézování nebo exatrikulace v kyčelním kloubu“.

Posouzení povahy zdravotního postižení z hlediska splnění podmínek nároku na dávku osobám se zdravotním postižením je věcí odborně medicínskou, k níž správní orgán ani soud nemají potřebné odborné znalosti, a proto se vždy obrací k osobám, které jimi disponují, aby se k těmto otázkám vyjádřily. Pro účely odvolacího správního řízení o přiznání takové dávky posuzuje zdravotní stav občanů Ministerstvo práce a sociálních věcí, které za tím účelem zřizuje jako své orgány posudkové komise, jak vyplývá z § 4 odst. 2 a § 8 odst. 1 písm. e) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

V nyní projednávané věci tak byl pro žalovaného stěžejním důkazem posudek posudkové komise ze dne 1. 8. 2012, podle jehož závěru nebyl stěžovatel v rozhodné době osobou, která má ve smyslu § 9 odst. 2 a 4 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením těžkou vadu nosného nebo pohybového ústrojí anebo těžkou nebo hlubokou mentální retardaci charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu. U stěžovatele nešlo o těžkou vadu nosného (pohybového) ústrojí uvedenou v písm. a), b), d) až i) bodu 1 části I. přílohy k citovanému zákonu ani o těžké mentální postižení uvedené v písm. b) bodu 4 části I. téže přílohy. Při vypracování posudku vycházela posudková komise z posudkového spisu okresní správy sociálního zabezpečení, zdravotní dokumentace praktické ošetřující lékařky a z ortopedických, neurologických a interních nálezů, po posouzení těchto podkladů nenalezla u posuzované osoby takové zdravotní postižení, které by splňovalo kritéria pro poskytnutí příspěvku na pořízení motorového vozidla, a po takto provedeném přezkumu potvrdila posudek Okresní správy sociálního

zabezpečení Kladno ze dne 28. 4. 2012, na základě něhož nebyla stěžovateli tato dávka přiznána. (...)

Krajský soud považoval za potřebné posouzení zdravotního stavu stěžovatele i v soudním přezkumném řízení. Za tímto účelem ustanovil MUDr. Juraje Ševčíka, soudního znalce z oboru zdravotnictví, odvětví všeobecné a posudkové lékařství, veřejné zdravotnictví. (...)

V posudkovém závěru soudní znalec uvedl, že podle dostupné zdravotnické dokumentace i uvedeného výčtu nemocí se u stěžovatele nejednalo o těžkou vadu nosného (pohybového) ústrojí uvedenou v části I. bodu 1 písm. a), b), d) až i) přílohy k zákonu o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením. K datu napadeného rozhodnutí stěžovatel trpěl vadami nosného nebo pohybového ústrojí, ale jeho zdravotní postižení charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nejsou uvedena v příloze k uvedenému zákonu, na kterou odkazuje jeho § 9 odst. 4. Na konci posudku ze dne 16. 9. 2015 soudní znalec konstatoval, že nepřiznání příspěvku na pořízení motorového vozidla bylo správné v kontextu zákona a vyhlášky.

Na závěry tohoto posudku odkázal soudní znalec i při výslechu před krajským soudem s tím, že zdravotní stav stěžovatele posoudil na základě kompletních lékařských zpráv a považuje rozhodnutí o nepřiznání příspěvku za správné. Znalec zdůraznil, že zdravotní postižení odůvodňující přiznání příspěvku na pořízení motorového vozidla jsou stanovena v příslušných ustanoveních přílohy k zákonu o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením. U stěžovatele se přitom evidentně nejedná o zdravotní postižení podle části I. bodu 1 písm. a), b) a d), což je seznatelné i pro laika. Zdravotního postižení uvedeného pod písm. e) se týká nepohyblivost kloubů, což není případ stěžovatele. Ztuhnutí všech úseků páteře s těžkým omezením pohyblivosti alespoň dvou nosných kloubů dolních končetin ve smyslu písm. f) představuje postižení spojené s nemocí Scheuermann. Ani těžké funkční poruchy pohyblivosti na základě postižení tří

a více funkčních celků pohybového ústrojí (trupu, pánve a končetiny), jež jsou obsaženy v písm. g), nebyly u stěžovatele shledány. Ten má totiž po mozkové příhodě problémy s pravostranným postižením končetin, které je nutné považovat za těžké postižení, avšak nikoli za těžkou poruchu pohyblivosti všech tří funkčních celků. V neposlední řadě je nutné dodat, že stěžovatel trpí postižením krční páteře a ramene. (...)

Konečně soudní znalec uvedl, že pokud by nepřihlížel k příloze k zákonu o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, tak by zdravotní postižení stěžovatele posoudil jako těžkou pohybovou vadu. Stěžovatel však nesplňuje podmínky pro přiznání příspěvku na motorové vozidlo s ohledem na taxativní výčet zdravotních postižení obsažených v této příloze, s nimiž toliko je spojena možnost tuto dávku poskytnout.

Soudní znalec se tedy vypořádal se všemi rozhodnými skutečnostmi, přihlédl k veškerým zdravotním potížím stěžovatele a své posudkové závěry jednoznačně a konkrétně zdůvodnil. Přitom náležitě vysvětlil, proč není možné zdravotní postižení stěžovatele považovat za některou z těžkých vad nosného nebo pohybového ústrojí uvedených v části I. bodu 1 písm. a), b), d) až i) přílohy k zákonu o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, ačkoliv má stěžovatel těžkou pohybovou vadu a jeho zdravotní stav je dlouhodobě nepříznivý. Rovněž tak se znalec dostatečně vypořádal s lékařskými zprávami a objasnil, z jakých důvodů nelze ani na základě jejich obsahu stěžovateli přiznat příspěvek na pořízení motorového vozidla. Na základě těchto skutečností je možné znalecký posudek ze dne 16. 9. 2015, včetně jeho doplnění provedeného při jednání soudu, považovat za úplný, přesvědčivý a náležitě odůvodněný, takže o jeho správnosti nemá Nejvyšší správní soud žádné pochybnosti. Navíc ke stejnému posudkovému závěru dospěly ve svých posudcích i posudková komise a okresní správa sociálního zabezpečení. Ostatně stěžovatel ani v kasační stížnosti netvrdil, že by měl některé zdravotní postižení uvedené v příslušných ustanoveních přílohy

k citovanému zákonu. Proto je možné spolehlivě vycházet z toho, že stěžovatel žádným takovým onemocněním v rozhodné době netrpěl.

Za této situace se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zdali v posuzované věci měl být stěžovateli přiznán příspěvek na pořízení motorového vozidla na základě jeho těžké pohybové vady, která byla shledána též soudním znalcem a která přitom není uvedena ve výčtu zdravotních postižení obsaženém v části I. bodu 1 písm. a), b), d) až i) přílohy k zákonu o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením.

Podle již zmíněného ustanovení § 9 odst. 2 citovaného zákona se příspěvek na zvláštní pomůcku pořízení motorového vozidla poskytuje též osobě, která má těžkou vadu nosného nebo pohybového ústrojí charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu a jejíž zdravotní stav nevylučuje přiznání tohoto příspěvku. Za dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav se pak považuje nepříznivý zdravotní stav, který podle poznatků lékařské vědy trvá nebo má trvat déle než jeden rok, jak vyplývá z třetího odstavce téhož ustanovení. Zdravotní postižení charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu odůvodňující přiznání příspěvku na zvláštní pomůcku a zdravotní stavy vylučující jeho přiznání jsou však podle § 9 odst. 4 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením uvedeny v příloze k tomuto zákonu. Z tohoto ustanovení proto nepochybně vyplývá, že nárok na příspěvek na zvláštní pomůcku pořízení motorového vozidla nemá každá osoba s těžkou poruchou nosného nebo pohybového ústrojí, která podle poznatků lékařské vědy trvá nebo má trvat déle než rok, nýbrž jen taková osoba, která trpí zdravotním postižením charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu uvedeným v příloze k tomuto zákonu a u níž přiznání příspěvku nevylučuje zdravotní stav charakterizovaný v téže příloze. Tomu odpovídá i znění části I. bodu 4 písm. a) přílohy k zákonu o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, kde se výslovně uvádí, že za zdravotní postižení odůvodňující přiznání příspěvku na poříze-

ní motorového vozidla se považují zdravotní postižení uvedená v bodě 1 písm. a), b), d) až i). Jejich výčet je přitom formulován uzavřeně a ani ze znění § 9 citovaného zákona či jiných ustanovení jeho přílohy není možné usuzovat, že by okruh těžkých vad nosného a pohybového ústrojí, pro něž lze tuto dávku přiznat, byl stanoven pouze demonstrativně. Podmínky nároku na příspěvek na zvláštní pomůcku poskytovaný na pořízení motorového vozidla totiž nejsou v tomto zákoně uvedeny slovy „*zejména*“, „*například*“ či „*v dalších obdobných zdravotních postiženích*“. Je tedy zřejmé, že v příloze k tomuto zákonu je obsažen taxativní výčet zdravotních postižení odůvodňujících přiznání příspěvku na pořízení motorového vozidla.

Nelze tak souhlasit s tvrzením stěžovatele, že nárok na příspěvek na pořízení motorového vozidla má podle jazykového výkladu zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením i osoba trpící nemocí stejného typu, rázu či povahy jako u zdravotních postižení uvedených v části I. bodu 1 písm. a), b), d) až i) přílohy k témuž zákonu. Naopak, znění § 9 odst. 4 tohoto zákona a bodu 4 písm. a) jeho přílohy výslovně stanoví, že za zdravotní postižení charakteru dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu odůvodňující přiznání příspěvku na zvláštní pomůcku pořízení motorového vozidla se považují jen v příloze vyjmenované nemoci. Proto tato dávka nemůže být poskytnuta osobě s jinou vadou nosného nebo pohybového ústrojí, i kdyby byla lékařsky diagnostikována jako těžká porucha. Dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav stěžovatele, který byl podle soudního znalce zapříčiněn těžkou pohybovou poruchou neuvedenou v příloze k uvedenému zákonu, tedy neodůvodňuje přiznání příspěvku na pořízení motorového vozidla ani na základě nejširšího možného jazykového výkladu právních norem obsažených v tomto právním předpise.

Tuto dávku pak nelze stěžovateli poskytnout ani za pomoci analogie, jež je obecně myslitelná i při taxativním výčtu (srov. Melzer, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vyd. Praha :

C. H. Beck, 2011, s. 249). Shora vyjmenovaný okruh zdravotních postižení uvedených v části I. bodu 1 písm. a), b), d) až i) přílohy k zákonu o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením totiž obsahuje jen nejzávažnější vady nosného nebo pohybového ústrojí, takže úmyslem zákonodárce bylo poskytnutí příspěvku na pořízení motorového vozidla pouze takto nejpostiženějším osobám. Skutečnost, že stěžovatel mezi ně nepatří, vyplývá i z již zmíněné výpovědi soudního znalce. Ten totiž uvedl, že stěžovatel sice má těžkou pohybovou poruchu, avšak se u něho nejedná o těžkou funkční poruchu pohyblivosti na základě postižení všech tří funkčních celků pohybového ústrojí podle části I. bodu 1 písm. g) přílohy k citovanému zákonu, které přitom náleží mezi méně závažná zdravotní postižení, pro něž je možné podle této přílohy přiznat příspěvek na pořízení motorového vozidla, a to například ve srovnání s anatomicou či funkční ztrátou dolní končetiny či její části. V uvedeném taxativním výčtu zdravotních postižení, pro která lze osobě poskytnout příspěvek na pořízení motorového vozidla, tedy nelze shledat žád-

nou neúplnost, nedostatek či nedokonalost právní úpravy, kterou by bylo možné označit jako mezeru v zákoně vyžadující její vyplnění za užití analogie.

Těžká vada nosného nebo pohybového ústrojí, která odůvodňuje přiznání příspěvku na zvláštní pomůcku – motorové vozidlo, je tedy výlučně vada vyjmenovaná v části I. bodu 1 písm. a), b), d) až i) přílohy k zákonu o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením. Musí se proto jednat o zdravotní postižení shodné, přirovnávání postižení jiných není přípustné. K témuž závěru ostatně dospěl také Krajský soud v Českých Budějovicích v rozsudku ze dne 4. 6. 2013, čj. 2 Ad 14/2013-20, přičemž kasační stížnost proti tomuto rozhodnutí zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 2. 4. 2014, čj. 3 Ads 55/2013-29, č. 3065/2014 Sb. NSS.

Kasační námitku, podle níž zdravotní postižení stěžovatele zakládají nárok na příspěvek na pořízení motorového vozidla, tedy Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou. (...)

Kompetenční spory: spor z veřejnoprávní smlouvy

k § 169 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k zákonu č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), znění zákonů č. 120/2001 Sb., č. 234/2002, č. 539/2004 Sb., č. 160/2006 Sb., č. 41/2009 Sb., č. 41/2011 Sb., č. 396/2012 Sb., č. 105/2013 Sb. a č. 303/2013 Sb.

„Sporem z veřejnoprávní smlouvy“ ve smyslu § 169 odst. 1 správního řádu je nutno rozumět podstatně širší okruh nároků svou povahou a podstatou veřejnoprávních než pouze okruh nároků vyplývajících z konkrétního ujednání o plnění obsaženého v platné veřejnoprávní smlouvě. Vedle práv a povinností plynoucích ze smlouvy samotné může jít i o práva a povinnosti – striktně vzato – povahy mimosmluvní. V tomto smyslu je i v oblasti veřejnoprávních smluv představitelná veřejnoprávní obdoba nároků, jakými jsou v oblasti soukromého práva nárok na vydání bezdůvodného obohacení či nárok na náhradu škody. Druhý z uvedených nároků však nelze směřovat s nároky podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 25. 2. 2016, čj. Konf 10/2015-11)

Předjudikatura: č. 485/2005 Sb. NSS, č. 955/2006 Sb. NSS, č. 2953/2014 Sb. NSS.

Věc: Spor o pravomoc mezi Ministerstvem vnitra a Nejvyšším soudem, za účasti žalobkyně akciové společnosti ČAS – SERVICE a žalovaných 1) Jihomoravského kraje a 2) České republiky – Ministerstva dopravy, ve věci platby za provozování veřejné linkové osobní dopravy.

Návrhem doručeným zvláštnímu senátu dne 23. 3. 2015 se Ministerstvo vnitra domáhalo, aby byl rozhodnut spor o pravomoc vzniklý ve smyslu § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, mezi ním a Nejvyšším soudem ve věci vedené pod sp. zn. 23 Cdo 318/2009, o zaplacení částky 2 477 630 Kč.

V návrhu navrhovatel uvedl, že žalobou podanou u Městského soudu v Brně dne 23. 12. 2003 se společnost ČAS – SERVICE a. s. domáhala proti Jihomoravskému kraji a České republice – Ministerstvu financí zaplacení částky 2 477 630 Kč z titulu plnění smlouvy o závazku veřejné služby ve veřejné linkové osobní dopravě ze dne 14. 4. 2003. Následně byla žaloba upřesněna v tom smyslu, že druhým žalovaným není Česká republika – Ministerstvo financí, ale Česká republika – Ministerstvo dopravy. Městský soud v Brně rozhodl o žalobě rozsudkem ze dne 22. 5. 2006, čj. 17 C 4/2004-56, který byl k odvolání změněn rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 7. 8. 2008, čj. 27 Co 831/2006-103. Na základě podaného dovolání Nejvyšší soud rozsudkem ze dne 1. 12. 2010, čj. 23 Cdo 318/2009-135, oba rozsudky zrušil, protože dospěl k závěru, že uplatněný nárok je nárokem plynoucím z veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi společnostmi ČAS – SERVICE a Jihomoravským krajem, takže k rozhodnutí jsou příslušné správní orgány, v tomto případě Ministerstvo vnitra. Současně Nejvyšší soud rozhodl o postoupení věci tomuto ministerstvu.

Usnesením ze dne 18. 1. 2011 postoupilo Ministerstvo vnitra věc Ministerstvu dopravy, neboť dospělo k závěru, že je v pravomoci tohoto ministerstva ve věci rozhodnout. Ministerstvo dopravy se s tímto názorem neztožnilo a usnesením ze dne 15. 2. 2001 vrátilo návrh Ministerstvu vnitra. Toto ministerstvo poté předložilo věc k rozhodnutí Nejvyšší-

mu správnímu soudu, který rozsudkem ze dne 27. 9. 2011, čj. Komp 2/2001-90, určil, že příslušné k rozhodnutí o návrhu společnosti ČAS – SERVICE je Ministerstvo vnitra, protože smlouvu o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě vyhodnotil jako subordinální veřejnoprávní smlouvu podle § 161 správního řádu. Následně Ministerstvo vnitra vydalo dne 26. 4. 2012 rozhodnutí, kterým zamítlo návrh společnosti ČAS – SERVICE, aby jí byla zaplacená požadovaná částka. O žalobě podané proti tomuto rozhodnutí rozhodl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 21. 1. 2015, čj. 10 A 109/2012-96, tak, že napadené správní rozhodnutí je nicotné. V odůvodnění tohoto rozsudku uvedl, že v původním návrhu byl nárok vymezen jako nárok z bezdůvodného obohacení a pravomoc správních orgánů posuzovat spory z veřejnoprávních smluv v takovém případě není dána. Přitom poukázal na to, že Městský soud v Brně nezohlednil judikaturu zvláštního senátu, především jeho usnesení ze dne 30. 6. 2006, čj. Konf 132/2005-7, č. 955/2006 Sb. NSS. Pravomoc Ministerstva vnitra nemohl založit ani rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. Komp 2/2011-90, a to ze dvou důvodů. Ve výroku tohoto rozsudku bylo jednak stanoveno, že Ministerstvo vnitra je příslušné rozhodnout o sporu ze smlouvy o závazku veřejné služby, a nikoliv z titulu nároku na vydání bezdůvodného obohacení, a jednak příslušnost správního orgánu musí být založena vždy zákonem a nelze ji založit soudním rozhodnutím. O otázce, zda určitá věc patří do pravomoci soudů nebo správních orgánů, je příslušný rozhodnout výlučně zvláštní senát zřízený podle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů. Bylo proto povinností Ministerstva vnitra podat návrh zvláštnímu senátu.

Současná situace je taková, že na jedné straně existuje rozsudek čj. 23 Cdo 318/2009-135, ve kterém dospěl Nejvyšší soud k závěru, že se jedná o nárok plynoucí z veřejnoprávní smlouvy, o kterém jsou oprávněny rozhodnout správní orgány. S tímto koresponduje i rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. Komp 2/2011-90. Na druhé straně existuje rozsudek Městského soudu v Praze čj. 10 A 109/2012-96, jehož opačným právním názorem je Ministerstvo vnitra ve smyslu § 78 odst. 5 s. ř. s. vázáno. Z tohoto důvodu vznikl záporný kompetenční spor mezi soudy a orgány moci výkonné ve smyslu § 1 odst. 1 písm. a) zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů.

Ministerstvo vnitra se i nadále domnívá, že jeho postup byl správný a že je v dané věci příslušné rozhodnout. Jeho pravomoc byla určena primárně rozsudkem Nejvyššího soudu čj. 23 Cdo 318/2009-135 a pak potvrzena i rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. Komp 2/2011-90. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku sice primárně řešil svoji příslušnost ve smyslu § 97 odst. 1 s. ř. s., ale nevznese žádné pochybnosti, že by se mohlo jednat o spor, k jehož rozhodování jsou příslušné obecné soudy. Za této situace je pouze zvláštní senát oprávněn rozhodnout, zda je k vyřešení konkrétního sporu příslušný soud nebo správní orgán. Ministerstvo vnitra proto s ohledem na výše uvedené, zejména s přihlédnutím k vázanosti právním názorem vyjádřeným v rozsudku Městského soudu v Praze, navrhlo, aby bylo vydáno usnesení, že příslušný rozhodnout o nároku společnosti ČAS – SERVICE na zaplacení částky 2 477 630 Kč, který byl uplatněn žalobou ze dne 22. 12. 2003, je soud v občanském soudním řízení a že rozsudek Nejvyššího soudu čj. 23 Cdo 318/2009-135 se ruší.

Podle obsahu předložených spisů se společnost ČAS – SERVICE žalobou podanou u Městského soudu v Brně dne 23. 12. 2003 domáhala proti Jihomoravskému kraji a České republice – Ministerstvu dopravy zaplacení částky 2 477 630 Kč. V žalobě společnost ČAS – SERVICE uvedla, že v I. čtvrtletí 2003 fakticky provozovala veřejnou linkovou

osobní dopravu. K uzavření smlouvy o vzniku závazku veřejné služby ve veřejné linkové osobní dopravě s Jihomoravským krajem došlo až 14. 4. 2003. Protože podle žalobkyně je čl. II. odst. 3 smlouvy pro rozpor s kogentními ustanoveními zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, neplatný, má to za následek neplatnost celé smlouvy, neboť se jedná o její podstatnou náležitost. S ohledem na neplatnost smlouvy a na skutečnost, že žalobkyně provozovala fakticky činnost spočívající v zajišťování veřejné linkové osobní dopravy, vznikl jí nárok na vydání bezdůvodného obohacení plněním z neplatného právního úkonu. Městský soud v Brně o podané žalobě rozhodl rozsudkem čj. 17 C 4/2004-56, který byl v odvolacím řízení změněn rozsudkem Krajského soudu v Brně čj. 27 Co 831/2006-103.

Na základě podaného dovolání Nejvyšší soud rozsudkem čj. 23 Cdo 318/2009-135 oba rozsudky zrušil a řízení zastavil s tím, že po právní moci bude věc postoupena Ministerstvu vnitra. V odůvodnění rozsudku uvedl, že v daném případě nemají smluvní strany rovné postavení. Správní orgán autoritativním rozhodnutím jednostranně ukládá a může vymáhat povinnosti dopravce při zajištění závazku veřejné služby. Proto nejde o vztah vyplývající z občanskoprávních vztahů účastníků. K řešení sporů z veřejnoprávní smlouvy jsou podle správního řádu příslušné správní orgány, v tomto případě Ministerstvo vnitra. V rámci své argumentace odkázal Nejvyšší soud na judikaturu, a to Ústavního soudu (usnesení ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93, č. 3/1993 Sb. ÚS, a ze dne 23. 6. 1995, sp. zn. II. ÚS 86/95, č. 15/1995 Sb. ÚS, a nálezy ze dne 1. 12. 1998, sp. zn. I. ÚS 41/98, č. 147/1998 Sb. ÚS, a ze dne 10. 11. 1998, sp. zn. I. ÚS 229/98, č. 138/1998 Sb. ÚS), Nejvyššího soudu (rozhodnutí ze dne 29. 8. 2008, sp. zn. 33 Odo 926/2006, č. 50/2009 Sb. NS) a rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného podle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů (usnesení ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 31/2007-82, č. 1675/2008 Sb. NSS).

Usnesením ze dne 18. 1. 2011 postoupilo Ministerstvo vnitra věc Ministerstvu dopravy, neboť dospělo k závěru, že toto ministerstvo

je oprávněno ve věci rozhodnout. S tímto názorem se Ministerstvo dopravy neztotožnilo a usnesením ze dne 15. 2. 2011 návrh vrátilo Ministerstvu vnitra se zdůvodněním, že předmětná smlouva je veřejnoprávní smlouvou podle § 161 správního řádu a Ministerstvo vnitra je jako nadřízený správní orgán krajských orgánů v řízení vedených v samostatné působnosti věcně příslušné k rozhodnutí tohoto sporu na základě § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu. Ministerstvo vnitra poté předložilo věc k rozhodnutí Nejvyššímu správnímu soudu, který rozsudkem čj. Komp 2/2011-90 určil, že příslušné k rozhodnutí o žalobě společnosti ČAS – SERVICE je Ministerstvo vnitra proto, že smlouvu o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě vyhodnotil, i přes změnu relevantní právní úpravy, jako subordinální veřejnoprávní smlouvu podle § 161 správního řádu.

Následně Ministerstvo vnitra vydalo rozhodnutí ze dne 26. 4. 2012, kterým návrh společnosti ČAS – SERVICE zamítlo. Proti tomuto rozhodnutí podala společnost ČAS – SERVICE žalobu k Městskému soudu v Praze, který rozsudkem čj. 10 A 109/2012-96 rozhodl tak, že napadené rozhodnutí Ministerstva vnitra je nicotné. V odůvodnění rozsudku Městský soud v Praze uvedl, že společnost ČAS – SERVICE v podané žalobě vymezila svůj nárok jako nárok z bezdůvodného obohacení a v takovém případě není dána pravomoc správních orgánů. Soud nemůže popřít svou pravomoc jen proto, že podle jeho názoru se měla společnost ČAS – SERVICE domáhat sporné částky ve správním řízení. Podle názoru Městského soudu v Praze nemohl pravomoc Ministerstva vnitra založit ani rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. Komp 2/2011-90. K takovému rozhodování je příslušný zvláštní senát zřízený podle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů. Vázáno právním názorem vysloveným Městským soudem v Praze podalo Ministerstvo vnitra návrh zvláštnímu senátu, aby rozhodl kompetenční spor o pravomoc, jehož stranami jsou orgán moci výkonné a soud.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci zaplacení částky z titulu

plnění smlouvy o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě je správní orgán.

Z odůvodnění:

Nejvyšší soud, který rozhodoval o dovolání v předcházejícím soudním řízení, popřel pravomoc soudů rozhodovat o nároku uplatněném žalobou podanou společností ČAS – SERVICE v občanském soudním řízení, protože vycházel z toho, že se mezi účastníky jedná o vztah založený rozhodnutím dopravního úřadu o závazku veřejné služby, v němž smluvní stany nemají rovné postavení. Ministerstvo vnitra k popření své pravomoci odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze, který přezkoumával rozhodnutí Ministerstva vnitra o nároku uplatněném společností ČAS – SERVICE a dospěl k závěru, že napadené správní rozhodnutí je nicotné, protože Ministerstvo vnitra nemělo pravomoc ve věci rozhodnout. Přitom Ministerstvo vnitra poukazuje na to, že je tímto rozsudkem Městského soudu v Praze vázáno. Zvláštní senát proto konstatuje, že se jedná o negativní kompetenční spor, k jehož projednání a rozhodnutí je povolán podle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů.

Zvláštní senát rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 24. 11. 2004, čj. Konf 3/2003-18, č. 485/2005 Sb. NSS).

Pro posouzení, jaký orgán má pravomoc rozhodovat ve věci požadavku společnosti ČAS – SERVICE na zaplacení částky 2 477 630 Kč, je nutné identifikovat povahu a podstatu nároku, o němž uvedená společnost tvrdí, že jej má. Podle tvrzení této společnosti se jedná o nárok vzniklý jí v důsledku toho, že v rozhodném období (I. čtvrtletí 2003) ve veřejném zájmu fakticky provozovala veřejnou linkovou osobní dopravu způsobem, který je obvykle zajišťován na základě veřejnoprávní smlouvy. Podle tvrzení ČAS – SERVICE a ostatních skutečností, jež vyšly doposud najevo, je povaha i podstata plnění poskytovaného uvedenou společností nepochybná. Je tedy nesporné, že uvedené plnění bylo fakticky poskytováno a že jeho poskyto-

vání se orgány veřejné moci věcně příslušné k zajišťování veřejné dopravy ve veřejném zájmu ani entity, jež byly těmito orgány reprezentovány (Krajský úřad Jihomoravského kraje, Jihomoravský kraj, Ministerstvo dopravy, resp. Česká republika), nebránily a plnění poskytované společností ČAS – SERVICE „konzumovaly“.

Z rozhodovací praxe zvláštního senátu vyplývá, že pravomoc orgánu k projednání a rozhodnutí věci musí být určena na základě obsahu podané žaloby, tj. na základě žalobních tvrzení a žalobního petitu. Soud nemůže popřít svou pravomoc jen proto, že podle jeho názoru se měl žalobce domáhat svého nároku ve správním řízení (viz usnesení čj. Konf 132/2005-7). Obdobně byla formulována i právní věta ve vztahu k usnesení ze dne 28. 5. 2013, čj. Konf 67/2012-8, č. 2953/2014 Sb. NSS: *„Řízení před civilními soudy i soudy ve správním soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční. Žalobce je pánem sporu (dominus litis) a záleží výhradně na něm, zda bude spor vůbec zahájen, jaké námitky budou v řízení uplatněny, vydání jakého rozhodnutí se bude domáhat, případně zda bude spor předčasně ukončen. Bylo tedy primárně na žalobkyni, aby zvolila, jaké formy ochrany se domáhá a čeho se v řízení dožaduje.“* Podle usnesení ze dne 8. 3. 2012, čj. Konf 5/2012-11: *„Pravomoc správních orgánů posuzovat spory z veřejnoprávních smluv nebude dána výjimečně tehdy, pokud se žalobce domáhá po žalovaném vydání plnění z titulu bezdůvodného obohacení podle § 451 a násl. [občanského zákoníku z roku 1964]. Je-li podání podle svého označení i obsahu žalobou na vydání bezdůvodného obohacení, přísluší o něm rozhodovat soudu v občanském soudním řízení. Soud v takovém případě nemůže popřít svou pravomoc jen proto, že podle jeho názoru by se měl žalobce domáhat sporné částky za použití prostředků správního řízení.“*

Společnost ČAS – SERVICE v žalobě ze dne 22. 12. 2003, doručené Městskému soudu v Brně následující den, tvrdila, že se plnění v částce 2 477 630 Kč domáhá za faktické

plnění a že dodatečně uzavřená veřejnoprávní smlouva je neplatná.

Podle § 169 odst. 1 správního řádu rozhodují spory z veřejnoprávní smlouvy správní orgány taxativně v tomto ustanovení vyjmenované. *„Sporem z veřejnoprávní smlouvy“* je nutno rozumět podstatně širší okruh nároků svou povahou a podstatou veřejnoprávních než pouze nároků vyplývajících z konkrétního ujednání o plnění obsaženého v platné veřejnoprávní smlouvě. Právní úprava zakotvující možnost uzavřít v určité věci v oblasti veřejného práva veřejnoprávní smlouvu již tím, že zakládá možnost vzniku právního vztahu mezi jednotlivcem a veřejnoprávní entitou jinak než autoritativním jednostranným jednáním veřejnoprávní entity, předpokládá vznik komplexního *„souboru“* vzájemných a navzájem provázaných práv a povinností a z nich plynoucích nároků mezi těmito subjekty. Centrálním bodem tohoto souboru práv a povinností bude daná veřejnoprávní smlouva. Nezřídka však, ačkoli by mělo jít spíše o výjimky, půjde i o práva a povinnosti – striktně vzato – povahy mimosmluvní. Ty budou s veřejnoprávní smlouvou spojené pouze volně, ve smyslu faktické souvislosti mezi nárokem a veřejnoprávní smlouvou, která byla uzavřena, ať už platně, nebo neplatně, nebo nebyla uzavřena, avšak s ohledem na povahu a podstatu vztahu uzavřena být mohla (tzn. že daný vztah mohl být podle zákona veřejnoprávní smlouvou upraven). V tomto smyslu je i v oblasti veřejnoprávních smluv představitelná veřejnoprávní obdoba nároků, jakými jsou v oblasti práva soukromého nárok na vydání bezdůvodného obohacení či nárok na náhradu škody. Druhý z uvedených nároků však nelze směřovat s nároky podle zákona č. 82/1998 Sb. S tím ostatně počítá i § 170 správního řádu, podle kterého se při postupu podle části páté upravující veřejnoprávní smlouvy použijí *„přímě- řeně ustanovení občanského zákoníku, s výjimkou ustanovení o neplatnosti právních jednání a relativní neúčinnosti, ustanovení o odstoupení od smlouvy a odstupném, ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví, usta-*

novení o postoupení smlouvy a o poukázce a ustanovení o započtení“. Přiměřené použití občanského zákoníku je tak vyloučeno jen pro taxativně uvedené instituty, mezi nimiž ani bezdůvodné obohacení, ani náhrada škody nejsou uvedeny.

Uvedený výklad pojmu „*sporů z veřejnoprávních smluv*“ ostatně odpovídá i smyslu a účelu rozdělení pravomocí mezi orgány rozhodující v oblasti veřejného práva (zde správní orgány) a v oblasti práva soukromého (zde soudy rozhodující v občanském soudním řízení). „*Soubor*“ práv a povinností, jehož centrálním bodem je zákonem předvídaná, byť ne vždy nezbytně nutně platná či vůbec uzavřená veřejnoprávní smlouva, má být posuzován komplexně, ve všech svých vzájemných souvislostech, a pokud možno jedním orgánem, resp. soustavou orgánů. Je tedy zásadně třeba v pochybnostech vykládat ustanovení o pravomocích rozhodovat o právech a povinnostech majících určitou povahu a podstatu (veřejnoprávní, či naopak

soukromoprávní) tak, že o nich bude rozhodovat pokud možno jeden orgán.

Z výše uvedeného vyplývá, že aby se v případě nároku tvrzeného společností ČAS – SERVICE jednalo o nárok, k rozhodnutí o němž by nebyly příslušné správní orgány rozhodující o sporech z veřejnoprávních smluv, muselo by z tvrzení žalobkyně vyplývat, že takový nárok nemá souvislost s právními vztahy v oblasti veřejného práva, které zákon umožňuje upravit veřejnoprávními smlouvami, například proto, že se jedná o soukromoprávní bezdůvodné obohacení podle § 451 a násl. občanského zákoníku z roku 1964. To však v projednávaném případě není splněno. Jak již bylo uvedeno, povaha plnění, které mělo být fakticky poskytováno žalobkyní, je zjevně veřejnoprávní a mohlo být poskytováno na základě veřejnoprávní smlouvy, v daném případě veřejnoprávní smlouvy subordinační ve smyslu § 161 správního řádu.

3482

Pobyt cizinců: povolení k přechodnému pobytu; obcházení zákona

k § 87e odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 217/2002 Sb., č. 222/2003 Sb., č. 161/2006 Sb., č. 379/2007 Sb., č. 274/2008 Sb.

I. Pro zamítnutí žádosti podle § 87e odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, musí správní orgán v řízení prokázat přímý úmysl cizince získat pobytové oprávnění předstíráním skutkových okolností, s nimiž zákon o pobytu cizinců na území České republiky spojuje možnost získání pobytového oprávnění, v situaci, kdy skutečný skutkový stav, jenž je takto zastírán či zkreslován, udělení pobytového oprávnění v principu vylučuje, a současně prokázat, že si je cizinec umělé povahy takových okolností vědom.

II. Zamítnutí žádosti podle § 87e odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, pro obcházení tohoto zákona s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území nelze opírat jen o podání účelové žádosti, jehož se cizinec dopustil v minulosti v jiném řízení. Toto rozhodnutí musí vycházet především z okolností, jichž se cizinec s vědomím jejich zkreslení či nepravdivosti dovolává v aktuálním řízení.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 9. 6. 2016, čj. 46 A 2/2015-46)

Prejudikatura: č. 2295/2011 Sb. NSS.

Věc: Minping J. proti Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců o povolení k přechodnému pobytu.

Žalobce podal dne 8. 12. 2010 u Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Praha, Inspektorátu cizinecké policie Poděbrady, žádost o povolení k přechodnému pobytu. V souvislosti s nabytím účinnosti novely zákona o pobytu cizinců na území České republiky zákonem č. 427/2010 Sb. došlo ke změně věcné příslušnosti a k rozhodování o žádosti žalobce bylo od 1. 1. 2011 příslušné Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“), kterému byla věc postoupena. Svě postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie žalobce dovozoval ze skutečnosti, že žije ve společné domácnosti s paní Liying Ch., občankou Čínské lidové republiky, a jejím synem Petrem Ch., občanem České republiky. Ministerstvo rozhodnutím ze dne 10. 1. 2012 žádost žalobce zamítlo podle § 87e odst. 1 ve spojení s § 87d odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců na území České republiky, neboť žalobce nedoložil své tvrzené postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie, a nepředložil tak náležitosti stanovené zákonem. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaná zamítla a jím napadené rozhodnutí potvrdila rozhodnutím ze dne 25. 6. 2012. Proti rozhodnutí žalované podal žalobce u Krajského soudu v Praze žalobu, která byla zamítnuta rozsudkem ze dne 27. 2. 2013, čj. 45 A 42/2012-69. O kasační stížnosti žalobce rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 25. 9. 2013, čj. 6 As 30/2013-42, tak, že zrušil rozsudek krajského soudu ze dne 27. 2. 2013 a rozhodnutí žalované ze dne 25. 6. 2012. Nejvyšší správní soud mimo jiné uvedl, že žalobce v míře minimálně nezbytné pro prokázání splnění zákonných podmínek pro vyhovění žádosti doklady předložil. Žalovaná následně svým rozhodnutím ze dne 18. 12. 2013 rozhodnutí ministerstva ze dne 10. 1. 2012 zrušila a vrátila mu věc k novému projednání, a to jednak v návaznosti na zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu a jednak s ohledem na následné předložení dalších dokladů žalobcem v průběhu řízení před žalovanou.

Po novém projednání věci ministerstvo rozhodnutím ze dne 22. 8. 2014 zamítlo žá-

dost žalobce o povolení k přechodnému pobytu podle § 87e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců na území České republiky, neboť dospělo k závěru, že se žalobce dopustil obcházení citovaného zákona s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území. Proti tomuto rozhodnutí žalobce podal odvolání, které žalovaná rozhodnutím ze dne 17. 12. 2014 zamítla. Žalovaná poukázala na to, že žalobce vstoupil na území České republiky v roce 2001 neoprávněně bez platného cestovního dokladu a víza. V roce 2006 byl žalobce kontrolován hlídkou policie, které se prokázal jiným dokladem než svým vlastním. V řízení o správním vyhoštění žalobce uvedl nepravé jméno (Yi P. J.). Poté, co bylo žalobci uloženo správní vyhoštění, požádal o udělení mezinárodní ochrany a v rámci řízení opět uvedl tuto nepravou identitu. V řízení o mezinárodní ochraně uvedl, že jeho manželka se jmenuje Liying Ch. a že také žádala o udělení mezinárodní ochrany v České republice. S manželkou mají syna Bing B. J., občana Čínské lidové republiky. Žalovaná zjistila, že pod totožností syna bylo dne 23. 2. 2011 prostřednictvím zastupitelského úřadu požádáno o udělení víza nad 90 dnů, které však nebylo uděleno. Dále žalovaná uvedla, že žalobce v roce 2007 podal žádost o povolení k trvalému pobytu z důvodu sdílení společné domácnosti s družkou Evou B., avšak v tiskopisu žádosti uvedl jako svou manželku paní Liying Ch. S Evou B. žalobce následně uzavřel manželství. Podle žalované byla v průběhu řízení o udělení povolení k trvalému pobytu prokázána svědeckými výpověďmi a negativními kontrolami účelovost tohoto manželství a žádost byla zamítnuta (byť z důvodu, že žalobce byl evidován jako nežádoucí osoba). Žalovaná též připomenula, že v aktuálním řízení žalobce odmítal odpovídat na většinu otázek týkajících se soužití s paní Evou B. Dle žalované bylo ze skutečností zřejmé, že se žalobce opakovaně dopustil nedodržování právních předpisů na území České republiky. Žalobce se v průběhu celého pobytu na území České republiky dopouštěl obcházení zákona s cílem získat povolení k pobytu. Z podkladů bylo evidentní, že žalobce nerespektuje společenské, kulturní a mravní normy, jež jsou

sdíleny rozhodující částí společnosti a mají povahu základních norem, a jedná i v rozporu s dobrými mravy a morálkou. Žalobce se neúspěšně snažil zlegalizovat pobyt již v minulosti, a to nasvědčuje tomu, že má snahu tímto ovlivňovat správní orgány v jejich rozhodování a získat pro sebe výhody, které mu nepřísluší, a tím obcházet zákon s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území.

Proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 12. 2014 podal žalobce další žalobu u krajského soudu, přičemž předně namítl nezákonnost názoru ministerstva a žalované o údajném obcházení zákona s cílem získat povolení k pobytu, které má vyplývat z jeho minulosti. I kdyby minulost žalobce byla natolik problematická, že by umožňovala zamítnutí žádosti, muselo by se jednat o odlišný důvod pro zamítnutí žádosti, a to pro závažné narušení veřejného pořádku. Z judikatury správních soudů však vyplývá, že nelze jeho jednání pod tento důvod subsumovat, a proto ministerstvo zamítlo žádost z důvodu obcházení zákona. Tento závěr však nemá oporu v provedeném dokazování, v obsahu spisového materiálu ani v judikatuře správních soudů či praxi správních orgánů. Jedná se o snahu zamítnout jeho žádost za každou cenu. Správní orgány podle žalobce dovozují, že se dopustil obcházení zákona s cílem získat povolení k přechodnému pobytu, ze skutečnosti, že v minulosti pobýval na území České republiky nelegálně, z údajného opakovaného porušení zákona o pobytu cizinců na území České republiky a jeho nejasného osobního stavu. Žalobce sice pobýval na území nelegálně, ale stalo se to již před více než osmi lety a nemůže to být důvodem pro zamítnutí žádosti z důvodu obcházení zákona. Žalobci bylo za jeho protiprávní jednání uloženo správní vyhoštění, které bylo následně příslušným orgánem zrušeno proto, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie. K dalším porušením zákona o pobytu cizinců na území České republiky žalobce uvedl, že v prvním případě se jednalo o bagatelní přestupek, za který byla žalobci uložena pokuta 200 Kč, a řízení bylo ukončeno před téměř třemi lety. Další údajná pochybení není možno přičítat k tíži

žalobce, neboť byl potrestán za chybějící vízum z důvodu nezákonného rozhodnutí, které však bylo Nejvyšším správním soudem zrušeno. Na žalobce je tak nutno pohlížet jako na osobu v uvedeném období legálně pobývajícím na území České republiky. Správní orgány tak vlastní pochybení přičítají k tíži žalobce.

Žalobce dále uvedl, že důvody zamítnutí žádosti je nutno vztahovat k řízení, v jehož rámci je rozhodnutí vydáváno. Pokud správní orgán zamítá žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu na základě přesvědčení, že se dopustil obcházení zákona, pak by se žalobce musel dopustit obcházení zákona v souvislosti s daným řízením nebo v jeho rámci. Správní orgán nemůže vycházet z předchozího jednání žalobce, ale musí prokázat, že se žalobce dopustil obcházení v rámci řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu, a nikoliv kdysi v minulosti.

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

Z odůvodnění:

(...) Žalobce má však pravdu, že právní kvalifikace zmiňovaných jednání není správná, a napadené rozhodnutí je proto nezákonné. V této souvislosti krajský soud konstatuje, že § 87e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců na území České republiky jako důvod pro zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu stanoví obcházení citovaného zákona s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území. Vedle toho zákon v tomto ustanovení zmiňuje typově dvě jednání, kterými může cizinec takto zákon obcházet. Jsou jimi účelové uzavření manželství a účelové určení otcovství formou souhlasného prohlášení. S ohledem na použití příslovce „zejména“ se jedná o výčet demonstrativní, a obcházení zákona se tedy cizinec může dopustit rovněž jiným jednáním než některým ze dvou uvedených (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2015, čj. 11 A 128/2012-51). Podle Nejvyššího správního soudu toto ustanovení „*míří na konání cizinců, kteří žádají o pobytové oprávnění na základě předstíraných či jinak zkreslených rodinných vztahů*“ (rozsudek Nejvyššího

správního soudu ze dne 25. 8. 2015, čj. 6 Azs 96/2015-30, bod [26]).

Z toho podle krajského soudu plyne, že se cizinec může dopustit obcházení zákona s cílem získat přechodný pobyt na území České republiky i jiným způsobem, než že by účelově uzavřel manželství či souhlasným prohlášením účelově určil otcovství k dítěti. Subjektivní stránka jednání cizince považovaného za relevantní ve smyslu § 87e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců na území České republiky však v každém případě musí spočívat v přímém úmyslu (což lze dovodit ze slov „s cílem“), přičemž tento úmysl se musí vztahovat k získání pobytového oprávnění obcházením zákona, tj. využitím umělých skutkových okolností, jejichž cílem je naplnit podmínky, s nimiž zákon o pobytu cizinců na území České republiky spojuje možnost získání pobytového oprávnění, přičemž skutečný skutkový stav, jenž je takto zastírán či zkreslován, naopak z hlediska platného cizineckého práva udělení pobytového oprávnění v principu vylučuje. Jak vyplývá z demonstrativního výčtu v § 87e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců na území České republiky, takové umělé skutkové konstrukce budou zpravidla spočívat v předstírání či zkreslování rodinných vztahů, zákon svou obecnou textací nicméně nevylučuje ani simulaci jiných okolností, jež mohou být pro udělení či zachování přechodného pobytu relevantní. Přímý úmysl se tak musí vztahovat nejen k samotné snaze získat pobytové oprávnění (ostatně takový úmysl má z povahy věci každý žadatel), ale současně i k využití předstíraných či zkreslených rozhodných skutečností. Předstírat rozhodné okolnosti přitom nemusí jen žadatel osobně, popř. osoby jednající z jeho popudu, ale postačí i využití okolností, které uměle vytvořil třeba i někdo jiný bez účasti žadatele. I v takovém případě si však žadatel musí být jejich umělé povahy vědom a i přes tuto znalost chtít takové okolnosti za účelem získání pobytového oprávnění využít.

Z uvedeného vyplývá, že jednání, které je cizinci dáváno k tíži, může v krajním případě spočívat jen v samotném podání žádosti

o udělení či prodloužení pobytu, v níž uvede zkreslené či předstírané okolnosti, které zákon považuje za důvod pro vyhovění žádosti, aniž by se jinak sám aktivně na vytvoření takových okolností podílel. Obcházením zákona totiž není jen vlastní tvorba umělé situace, která má zastřít skutečný stav, který se rozchází s účelem zákonné úpravy, nýbrž již úkon, který je způsobilý dosáhnout stavu odporujícího cíli přijaté právní regulace. Správní orgán však musí takovému žadateli prokázat jak to, že v žádosti uplatněné rozhodné skutečnosti jsou simulované (vytvořené jen „na oko“), tak to, že si toho žadatel byl vědom a hodlal tento stav využít v řízení o podané žádosti ve svůj prospěch. Okolnosti, o něž se správní orgán ve svém závěru opírá, také musí být vůbec způsobilé vést k získání pobytového oprávnění. Není proto možné zamítnout žádost o povolení přechodného pobytu s odkazem na § 87e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců na území České republiky jen pro jednání, které, byť je protiprávní, nijak žadateli neprospívá.

Příkladem jednání, které by mohlo jako obcházení zákona o pobytu cizinců na území České republiky s cílem získat přechodný pobyt na území vést podle tohoto ustanovení k zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu, by mohla být žádost dítěte mladšího 21 let schopného projevit svou vůli, samostatně jednat a rozpoznat protiprávnost jednání, které by se dovolávalo manželství, jež „na oko“ uzavřel jeden z jeho rodičů, popř. prarodičů (dle právní úpravy účinné v současné době) s občanem Evropské unie, jestliže by toto dítě současně vědělo, že se jedná o úkon předstíraný. Obdobně by mohla být zamítnuta žádost partnera cizinky, který vědomě využije toho, že jeho partnerka učiní s občanem Evropské unie souhlasné prohlášení o otcovství, ačkoliv se jedná o dítě tohoto partnera. Je přitom nerozhodné, zda cizinka prohlášení činila jen s cílem získat pobytové oprávnění pro sebe, nebo i (popř. jen) pro partnera, stejně jako to, zda z tohoto důvodu byla žádost o získání přechodného pobytu matce dítěte zamítnuta (její povolení zrušeno), nebo takto získaným pobytovým oprávněním stále dispo-

nuje, popř. fakt, že společné dítě v důsledku tohoto obcházení zákona je již nezpochybnitelně považováno za občana Evropské unie. Tzv. účelovost jednání jiného může být prokázána v řízení týkajícím se osoby, která sama předstíranou situaci svým jednáním navodila, což samozřejmě zjednodušuje dokazování v řízeních týkajících se dalších osob, které na takovém skutkovém stavu založily své žádosti o přechodný pobyt (pak již zpravidla stačí jen prokazovat znalost skutečného stavu u těchto osob v době, kdy se takové skutečnosti ve svém řízení dovolávaly), ale může být prokázána i samostatně v řízení o žádosti osoby, která jen takového simulovaného skutkového stavu využila pro svůj prospěch.

Je obecným právním principem, že zneužití práva nelze v právním státě poskytovat právní ochranu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2009, čj. 8 Afs 56/2007-479, č. 2295/2011 Sb. NSS), a totéž platí i pro případy obcházení zákona. Je-li proto jednání cizince vedeno úmyslem obejít zákon o pobytu cizinců na území České republiky využitím předstíraných nebo zkreslených skutečností, zejm. rodinných vztahů, a to s cílem získat pobyt na území, nemůže být takovému jednání poskytnuta ochrana a žádosti o udělení povolení k přechodnému pobytu vyhověno. Na tomto závěru přitom nemůže nic změnit ani skutečnost, že cizinec hodnověrným způsobem formálně doloží, že má s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti, jestliže tento status občana Evropské unie byl získán obcházením zákona (byť samotnému občanovi Evropské unie, jednali se o dítě, u něž došlo k účelovému prohlášení otcovství, v této souvislosti zpravidla nelze nic vytýkat). Znovu je však třeba zopakovat, že ministerstvo musí v řízení o žádosti cizince prokázat, že si žadatel takového obcházení zákona byl vědom a dovolává se jej s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území. Takový závěr však z napadeného rozhodnutí dovodit nelze.

Obcházení zákona ve smyslu § 87e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců na území České republiky nemůže spočívat v tom, že

žalobce vstoupil na území neoprávněně bez platného cestovního dokladu a víza, že mu bylo uloženo správní vyhoštění, že požádal o udělení mezinárodní ochrany nebo že se při pobytové kontrole prokazoval jiným dokladem než svým vlastním. O tato jednání totiž svou žádost o udělení přechodného pobytu neopíral a ani by to nebylo logické, neboť takové skutky rozhodně důvodem svědčícím pro vyhovění žádosti nejsou. Rozhodně toto jednání nemůže spočívat ani v samotném podání žádosti o povolení k přechodnému pobytu bez dalšího, neboť žalovaná neuvádí žádné předstírané skutkové okolnosti, jichž by se žalobce s vědomím jejich zkreslení či nepravdivosti v projednávané žádosti dovolával.

Ustanovení § 87e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců na území České republiky totiž nelze vykládat tak, že by obcházení zákona, jež se cizinec dopustil v minulosti v souvislosti s jinou žádostí o získání či prodloužení pobytového oprávnění, tohoto cizince diskvalifikovalo navždy do budoucna a umožňovalo jeho každou následnou žádost o přechodný pobyt s odkazem na toto minulé jednání bez dalšího zamítat. Byť gramatické znění zákona tuto výkladovou variantu umožňuje, se zřetelem k požadavku na respekt k ústavním právům cizince a jeho rodinných příslušníků (zejm. pokud jde o soukromý a rodinný život, byť ty lze do jisté míry zohlednit i v rámci posuzování podle § 174a zákona o pobytu cizinců na území České republiky) a s přihlédnutím k obecným principům právního řádu, který i v případech protiprávních jednání (včetně těžkých trestných činů) zakotvuje povinnost zohledňovat běh času a jemu úměrně snižující se nálehavost postihu, resp. zohledňování takového protiprávního jednání (institut promlčení, zahlazení odsouzení včetně trestu vyhoštění na dobu neurčitou, možnost žádat o podmíněné propuštění i u doživotního trestu odnětí svobody apod.), je třeba možnost aplikace tohoto ustanovení vztahovat pouze na ty případy, kdy se cizinec o obcházení zákona snaží právě posuzovanou žádostí. Nelze totiž vyloučit např. skutečnost, že takový cizinec naváže reálný a trvalý vztah s občanem Evropské unie, ať již v České republice v době pobytu na krátkodo-

bá víza, nebo třeba i v zahraničí a po letech se oba budou chtít přesunout na území České republiky. Taková žádost by již nemusela mít se zneužitím práva nic společného a bylo by z hlediska práv partnera či manžela – občana Evropské unie nepřijatelné, pokud by nebylo možné takové žádosti vyhovět.

Poukazují-li tedy ministerstvo a žalovaná na účelovost uzavřeného manželství s paní Evou B., mohlo se jednat o skutečnost prokazující snahu žalobce předstírat či zkreslit jeho skutečné rodinné vztahy, nicméně toto jednání bylo předmětem dřívějšího řízení o udělení povolení k trvalému pobytu, resp. jeho zrušení, nebylo však důvodem, o nějž se opírala žádost nynější, k níž se vztahuje napadené rozhodnutí. Toto jednání by samozřejmě mohlo být článkem v řetězci jednání žalobce, kterým případně chce obcházet zákon o pobytu cizinců na území České republiky, samo o sobě však pro toto řízení s ohledem na důvody žádosti, která se opírala o sdílení domácnosti s nezletilým Petrem Ch., občanem České republiky, a jeho matkou, paní Liying Ch., není rozhodné. Obdobný závěr platí rovněž ve vztahu ke skutečnosti, že žalobce neuváděl po určitou dobu svou pravou identitu, neboť to se týkalo jen pobytové kontroly a řízení o udělení mezinárodní ochrany. V řízení o povolení přechodného pobytu žalovaná nepochybně, že žalobce uvádí svou skutečnou identitu. Závěr ministerstva a žalované, že se žalobce dopustil obcházení zákona s cílem získat povolení k přechodnému pobytu, opřený pouze o tyto skutečnosti, proto krajský soud nepovažuje za přijatelný, neboť ty zmiňované okolnosti, které by obcházením zákona být mohly, žalobce neuplatňuje s cílem získat pobytové oprávnění v tomto řízení. Takové okolnosti tak mohou mít význam jen v tom směru, že nepochybně odůvodňují zvýšenou ostražitost na straně správních orgánů a opravňují je k důkladnějšímu zkoumání a prověřování okolností, o něž žalobce projednávanou žádost skutečně opírá, nemohou však opravňovat žalovanou v rozporu se základními principy správního řízení k vykročení z předmětu řízení o podané žádosti.

Pravdou je, že ministerstvo a žalovaná v odůvodnění svých rozhodnutí rovněž poukazují na skutečnost, že žalobce v rámci řízení o mezinárodní ochraně uvedl, že jeho manželka se jmenuje Liying Ch., tedy shodně jako jeho současná tvrzená družka, a že se shoduje rovněž datum narození. Zároveň mají mít společně syna jménem Bing B. J., který měl dříve žádat prostřednictvím zastupitelského úřadu o udělení víza nad 90 dnů, které mu nebylo uděleno. Tyto skutečnosti však ministerstvo a žalovaná pouze uvádějí, aniž by je jakkoliv hodnotily a dovozovaly z nich jakoukoliv jinou skutečnost, která by potvrzovala jejich závěr o obcházení zákona žalobcem s cílem získat přechodný pobyt. Krajský soud nesdílí názor žalobce, že je ministerstvu a žalované „*prokazatelně znám*“ jeho osobní stav. Podle soudu je skutečně minimálně zvláštní, že se současná družka jmenuje stejně jako manželka žalobce nebo že se žalobce oženil s občankou České republiky, aniž by ze správního spisu průkazně vyplývalo, že se se svou původní manželkou rozvedl. To by přitom mohlo v minulosti dokonce v krajním případě zakládat i trestní odpovědnost žalobce (trestný čin dvojího manželství). Tyto okolnosti jsou však pro závěr, že se žalobce snažil předstírat či zkreslit své rodinné vztahy, a dopustil se tak obcházení zákona s cílem získat přechodný pobyt na území, zcela nedostatečné. Pokud se chtěly správní orgány v rámci svých úvah stran obcházení zákona žalobcem vydat tímto směrem, měly daleko podrobněji zjišťovat skutkové okolnosti případu a jejich vědomé využití žalobcem v tomto řízení. Pro závěr o naplnění skutkové podstaty § 87e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců na území České republiky v intencích shora vyslovených právních závěrů krajského soudu je tedy skutkový stav zjištěný nedostatečně. Na druhou stranu takový závěr není dosažitelný zjištěními vyloučen (srov. skutkové okolnosti v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu, čj. 6 Azs 96/2015-30). Rozhodné skutečnosti by však ministerstvo muselo zkoumat daleko podrobněji a vést k nim dokazování. (...)

Pobyt cizinců: povolení k trvalému pobytu; podmínka nezaopatřenosti

k § 64 odst. 1, § 66 odst. 1 písm. d) a § 178a odst. 2 věty první zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 140/2001 Sb., č. 217/2002 Sb., č. 222/2003 Sb., č. 161/2006 Sb., č. 397/2007 Sb. a č. 427/2010 Sb.⁷⁾

k zákonu č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění účinném do 30. 4. 2014

I. Ustanovení § 66 odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je třeba vykládat tak, že žadatelem o povolení k trvalému pobytu může být buď nezletilé dítě (lhostejno zda zaopatřené či nezaopatřené), anebo zletilé nezaopatřené dítě.

II. Podá-li žadatel žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, jako nezletilé dítě a v průběhu správního řízení nabude zletilosti, je poté správní orgán povinen žadatele vyzvat k doložení podmínky nezaopatřenosti.

III. Podmínka nezaopatřenosti zakotvená v § 66 odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, se s ohledem na výkladové ustanovení § 178a odst. 2 věta první téhož zákona posuzuje podle zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, a to včetně otázky studia; § 64 odst. 1 zákona o pobytu cizinců na území České republiky se nepoužije.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 6. 2016, čj. 3 A 38/2014-65)

Věc: Ivan Z. proti Ministerstvu vnitra, Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, o povolení k trvalému pobytu.

Žalobce podal dne 27. 9. 2011 u Ministerstva vnitra žádost o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců na území České republiky. Ministerstvo vnitra žádost rozhodnutím ze dne 28. 2. 2012 zamítlo s odůvodněním, že žalobce nesplňuje podmínku nezaopatřenosti, neboť předložil-li doklad o studiu na Národní pedagogické univerzitě M. Drahomanova v Praze, nejednalo se o studium ve smyslu § 64 zákona o pobytu cizinců na území České republiky.

Proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podal žalobce odvolání, ve kterém poukázal na to, že žádost podal jako nezletilé dítě a že podmínku nezaopatřenosti splňuje, protože studuje 1. Slovanské gymnázium. Dále žalobce namítl, že nebyl vyzván k předložení dokladu o studiu, který by odpovídal požadavkům správního orgánu. Odvolání bylo žalovaným zamítnuto rozhodnutím ze dne 25. 2. 2014.

Žalovaný předně shledal, že správní orgán I. stupně postupoval správně, když posuzoval splnění podmínek pro vydání pobytového povolení k okamžiku vydání rozhodnutí, nikoli k okamžiku podání žádosti. Dále se žalovaný ztotožnil se správním orgánem I. stupně v tom, že ke dni vydání jeho rozhodnutí žalobce nesplňoval podmínku nezaopatřenosti. K tomu žalovaný dodal, že bylo na žalobci, aby v řízení o žádosti, které je ovládáno zásadou dispoziční, tvrdil rozhodné skutečnosti a navrhoval důkazy k jeho prokázání. Žalovaný dovodil, že se žalobce dovolával nedodržení poučovací povinnosti o hmotných právech; poučovací povinnost se však vztahuje jen na procesní práva. K odstranění vad žádosti nebylo třeba vyzývat, protože netrpěla žádnými nedostatky, které by bránily meritornímu rozhodnutí; výzva by byla na místě, kdyby žalobce nepředložil žádný doklad studiu. K tvrzení žalobce,

⁷⁾ S účinností od 18. 12. 2015 byl § 64 odst. 1 změněn zákonem č. 314/2015 Sb.

obsaženému v odvolání, že žalobce studuje 1. Slovanské gymnázium, žalovaný uvedl, že potvrzení o tomto studiu je datováno dnem 18. 4. 2011, tudíž mohlo být předloženo již v řízení na prvním stupni. Uplatní se zde tedy koncentrační zásada (§ 82 odst. 4 správního řádu), a proto žalovaný k uvedené skutečnosti nemohl přihlídnout.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce u Městského soudu v Praze žalobu, ve které uvedl, že podal žádost o vydání povolení k trvalému pobytu dne 27. 9. 2011. Podle § 169 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců na území České republiky, „[p]okud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, rozhodnutí se vydá ve lhůtě 60 dnů ode dne podání žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 69, je-li žádost podaná na území“. Pokud by správní orgán dodržel zákonnou lhůtu, rozhodnutí o žádosti žalobce by bylo vydáno nejpozději ke dni 27. 11. 2011, tedy v době nezletilosti žalobce. Skutečnost, že správní orgán téměř třikrát překročil zákonnou lhůtu pro rozhodování, vedla ke změně podmínek, nutných pro vydání povolení dle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců na území České republiky. V době podání žádosti byla jedinou podmínkou pro vydání povolení k trvalému pobytu, vztahující se k osobě žalobce, jeho nezletilost. V době vydání rozhodnutí však žalobce musel prokazovat svoji nezaopatřenost. Odkázal-li žalovaný na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 1 As 24/2011-79, dle něhož „pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí“ a „podmínky pro vydání správního rozhodnutí musí [...] být splněny nejen v době žádosti a v průběhu správního řízení, ale především k okamžiku rozhodnutí“, nejedná se o příléhavý odkaz. Tento judikát dle názoru žalobce dopadá na situaci, kdy rozhodnutí je vydáno v zákonné lhůtě a žadatel tedy již na začátku řízení musel být srozuměn s tím, že během lhůty pro rozhodování ke změně zákonných podmínek nutně dojde. Pokud však správní orgán zamítne žádost žadatele pro nesplnění podmínek, které se nově přidružily v souvislosti s jeho vlastní

nečinností, jde o postup v rozporu s právem na spravedlivý proces i se zásadou legitimního očekávání (§ 2 odst. 4 správního řádu). Poukazuje-li žalovaný na to, že žalobce již v průběhu řízení na prvním stupni nepředložil potvrzení o studiu na Slovanském gymnázium v Praze, neučinil tak jednoduše proto, že v této době nebyl nucen prokazovat svoji nezaopatřenost.

Žalobce taktéž nesouhlasil s hodnocením splnění podmínek nezaopatřenosti. Dle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o státní sociální podpoře se za nezaopatřené dítě považuje „dítě do skončení povinné školní docházky a poté, nejdéle však do 26. roku věku, jestliže se soustavně připravuje na budoucí povolání“. Dle § 12 odst. 1 písm. a) se za soustavou přípravu dítěte na budoucí povolání považuje studium na středních a vysokých školách v České republice. Dle odstavce 3 „[s]tudium na vysokých školách podle odstavce 1 se pro účely tohoto zákona rozumí studium na vysokých školách v bakalářském, magisterském a doktorském studijním programu“. V případě Národní pedagogické univerzity jde sice o soukromou univerzitu, nicméně shodně s univerzitami státními je zde možné nastoupit k bakalářskému či magisterskému programu. Proto je vadný názor žalovaného, že v případě studia na uvedené škole se nejedná o studium ve smyslu § 64 zákona o pobytu cizinců na území České republiky. Výklad pojmu studium dle § 64 zákona o pobytu cizinců na území České republiky zde není na místě; je třeba ve smyslu § 178a odst. 2 tohoto zákona vycházet ze zákona o státní sociální podpoře.

Žalovaný ve vyjádření k obsahu žaloby konstatoval, že s argumentací žalobce ohledně doložených podkladů, resp. důvodů, pro které při podání žádosti nebyl nucen prokazovat svoji nezaopatřenost, nesouhlasí. Ze stejného důvodu by totiž žalobce nemusel předkládat ani potvrzení o studiu na Národní pedagogické univerzitě M. Drahoňanová, které však k žádosti přiložil. Za této situace správní orgán oprávněně vycházel z předložených listin a neměl žádný důvod se domnívat, že žalobce souběžně studuje na dalších

školách. Žalovaný podotkl, že potvrzení o studiu na uvedené škole bylo vystaveno později než potvrzení o studiu na 1. Slovanském gymnáziu, o kterém žalobce teprve v odvolání začal tvrdit, že studuje souběžně. Žalovaný byl proto přesvědčen, že nepochybil, když k dalšímu dokladu o studiu přiloženému teprve až k odvolání nepřihlédl s odkazem na § 82 odst. 4 správního řádu.

Žalobce v řízení neprokázal, že je nezaopatřeným dítětem podle zákona o státní sociální podpoře, resp. zákona o pobytu cizinců na území České republiky, nesplňoval proto podmínky pro vydání povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců na území České republiky. V řízení bylo zjištěno, že studium na Národní pedagogické univerzitě M. Drahoňanová není „soustavnou přípravou na budoucí povolání“ ve smyslu zákona o státní sociální podpoře. Ze sdělení Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy vyplývá, že uvedená soukromá instituce „nerealizuje studium v akreditovaných studijních programech podle zákona [č. 111/1998 Sb.], o vysokých školách“. Přestože je tedy dle tvrzení žalobce možné nastoupit tam k „bakalářskému či magisterskému programu“, nejedná se o studium na středních a vysokých školách v České republice ve smyslu zákona a žalobce v řízení nebylo možné považovat za zletilé nezaopatřené dítě.

Žalovaný připustil, že rozhodnutí nebylo vydáno v zákonem stanovené lhůtě. Zákonem stanovené lhůty k vydání rozhodnutí jsou však pouze pořádkové a jejich nedodržení nemá za následek nesprávnost nebo nezákonnost napadeného rozhodnutí. Na řešení případného nedodržení stanovených lhůt zákon pamatuje pomocí institutu ochrany před nečinností správního orgánu, jiné důsledky nedodržení zákonné lhůty ve vztahu k meritornímu rozhodnutí zákon nepřipouští. Z toho důvodu správní orgán nemá možnost změnu ve skutkovém stavu v průběhu řízení nezohlednit a nepřihlédnout k němu. Žalovaný byl tedy přesvědčen, že žádost žalobce byla posouzena správně s ohledem na to, že v průběhu řízení dovršil 18 let.

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

Z odůvodnění:

III.

Posouzení žaloby

(...) Podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců na území České republiky „[p]ovolení k trvalému pobytu se bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území vydá cizinci, který o vydání tohoto povolení žádá jako nezletilé nebo zletilé nezaopatřené dítě cizince, jenž na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, je-li důvodem žádosti společné soužití těchto cizinců“.

V prvé řadě se městský soud zabýval výkladem slovního spojení *nezletilé nebo zletilé nezaopatřené dítě*, které je obsaženo v právě citovaném zákonném ustanovení. Jde o to, zda se znak nezaopatřenosti vztahuje pouze ke znaku zletilosti, ke kterému je bezprostředně přimknut, nebo i ke znaku nezletilosti; jiným slovy, zda žadatelem může být 1. nezletilé dítě či zletilé nezaopatřené dítě, anebo 2. nezletilé nezaopatřené dítě či zletilé nezaopatřené dítě.

Logicko-systematický výklad je v posuzované věci založen na tom, že jakékoli dítě je buď zletilé, nebo nezletilé (neexistuje třetí možnost). Pokud by se znak nezaopatřenosti vztahoval na nezletilé i zletilé děti, vztahoval by se na všechny děti. Pak by byla ovšem přirozenější formulace, která nerozlišuje kategorie zletilosti a nezletilosti: „Povolení k trvalému pobytu se bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území vydá cizinci, který o vydání tohoto povolení žádá jako **nezaopatřené dítě cizince**“. Z právě uvedeného i z výkladového principu racionálního zákonodárce vyplývá, že pokud by zákonodárce hodlal znak nezaopatřenosti vztáhnout ke všem dětem (a nikoli jen k dětem zletilým), použil by jednoduššího a stručnějšího slovního vyjádření.

Shodný závěr, tedy že znak nezaopatřenosti se vztahuje toliko ke zletilým dětem, vyplývá rovněž tehdy, vezme-li městský soud

jako interpretační vodítko evropské právo. Podle čl. 4 odst. 1 směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny:

„Členské státy povolí vstup a pobyt níže uvedených rodinných příslušníků podle této směrnice a s výhradou dodržení podmínek uvedených v kapitole IV, jakož i v článku 16:

a) manžela nebo manželky osoby usilující o sloučení rodiny;

b) nezletilých dětí osoby usilující o sloučení rodiny a jejího manžela nebo jeho manželky, včetně dětí osvojených, v souladu s rozhodnutím příslušného orgánu v dotyčném členském státě nebo rozhodnutím, které je bez dalšího vykonatelné na základě mezinárodních závazků dotyčného členského státu, nebo které musí být uznáno v souladu s mezinárodními závazky;

c) nezletilých dětí osoby usilující o sloučení rodiny včetně dětí osvojených, pokud má osoba usilující o sloučení rodiny děti v opatrování a děti jsou na ní závislé. Členské státy mohou povolit sloučení s dětmi, které jsou zároveň v opatrování jiného opatrovníka, za předpokladu, že druhý opatrovník k tomu poskytne souhlas;

d) nezletilých dětí manžela nebo manželky včetně dětí osvojených, pokud má tento manžel nebo manželka děti v opatrování a děti jsou na něm závislé. Členské státy mohou povolit sloučení s dětmi, které jsou zároveň v opatrování jiného opatrovníka, za předpokladu, že druhý opatrovník k tomu poskytne souhlas.

Nezletilé děti uvedené v tomto článku musí být pod věkovou hranicí zletilosti stanovenou právem dotyčného členského státu a musí být svobodné.

Odchylně od výše uvedeného, pokud je dítě starší 12 let a přichází nezávisle na zbytku své rodiny, může členský stát před vydáním povolení ke vstupu a pobytu podle této směrnice ověřit, zda toto dítě splňuje podmínku integrace stanovenou v jeho právních předpisech platných ke dni provedení této směrnice.“

V citovaném článku směrnice 2003/86/ES se hovoří o nezletilých dětech bez dalšího (tj. i bez podmínky nezaopatřenosti). Tudíž i prozařování evropského práva potvrzuje výše uvedený interpretační závěr.

Lze shrnout, že žadatelem o pobytové povolení dle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců na území České republiky může být nezletilé dítě, aniž by muselo splňovat podmínku nezaopatřenosti. Tato podmínka naopak musí být splněna, je-li podle téhož zákonného ustanovení žadatelem zletilé dítě.

V posuzované věci žalobce, který se narodil 3. 12. 1993, podal žádost o povolení k trvalému pobytu dle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců na území České republiky dne 27. 9. 2011. Žádost podal žalobce jako nezletilý, tedy za situace, kdy nemusel splňovat podmínku nezaopatřenosti. Žádost měla být v souladu s § 169 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců na území České republiky vyřízena bezodkladně, nejpozději 60 dnů ode dne podání žádosti (tj. do 28. 11. 2011). Z toho plyne, že i v nejzazší době pro vydání rozhodnutí by byl žalobce stále nezletilý a nemusel by splňovat podmínku nezaopatřenosti. Žalobce v uvedeném období tedy nejenže podmínku nezaopatřenosti splňovat nemusel, ale nemusel ji ani prokazovat. S ohledem na to, že správní orgán I. stupně nevydal v zákonné lhůtě rozhodnutí o žalobcově žádosti, se významně změnilo postavení žalobce jakožto žadatele o pobytové oprávnění dle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců na území České republiky v tom směru, že ode dne 3. 12. 2011 musel pro úspěch své žádosti nově splňovat podmínku nezaopatřenosti. V tomto ohledu považuje městský soud za přílehavý poukaz žalovaného na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 24/2011-79, dle kterého *„pro rozhodování správního orgánu v prvním stupni je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí, nikoliv v době zahájení řízení“*. Správní orgán I. stupně proto musel v případě žalobce posuzovat splnění podmínky nezaopatřenosti.

Správní orgán I. stupně však pochybil v tom, že nedocenil změnu právního posta-

vení žalobce, ke které došlo nabytím jeho zletilosti. Žalobce, jak již bylo uvedeno, podával žádost o pobytové oprávnění jako nezletilý, nemusel tak splňovat podmínku nezaopatřenosti. Proto podmínku nezaopatřenosti nemusel ani dokládat. Žalobce sice ke své žádosti o pobytové povolení předložil potvrzení o studiu ze dne 15. 11. 2011 na Národní pedagogické univerzitě M. Drahoňanová v Praze, ovšem jednalo se o předložení podkladu, ke kterému při podání své žádosti nebyl jakožto nezletilý povinen. Změnilo-li se v průběhu správního řízení na prvním stupni významně právní postavení žalobce, kdy od 3. 12. 2011 musel splňovat (i prokazovat) podmínku nezaopatřenosti, správní orgán I. stupně se nemohl oprávněně spoléhat na to, že podklady, které žalobce k podmínce nezaopatřenosti doložil v době, kdy tuto podmínku splňovat nemusel, jsou úplné. Jinými slovy, nebylo možno důvodně předpokládat, že žalobce doložil veškeré podklady k podmínce, kterou dosud splňovat nemusel.

Správní orgán I. stupně však takovouto myšlenkovou zkratku učinil, což zvláště v situaci, kdy sám zavinil svou nezákonnou nečinnost, že právní postavení žalobce se ve správním řízení zásadně změnilo, zatěžuje jeho postup vadou řízení, která ovlivňuje zákonnost rozhodnutí.

S ohledem na změnu v právním postavení žalobce, a tím charakteru jeho žádosti, bylo namístě, aby správní orgán v souladu s § 45 odst. 2 správního řádu vyzval žalobce k doložení nově nastalé podmínky žádosti, totiž k doložení nezaopatřenosti žalobce. I kdyby takový postup snad neplynul přímo z § 45 odst. 2 správního řádu, jak žalovaný svou textualistickou interpretací naznačuje ve vyjádření k žalobě, vyplývá přinejmenším z § 4 odst. 4 správního řádu, dle něhož „[s]právní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy“.

Za tohoto stavu věci se další vady řízení dopustil žalovaný, a to chybnou aplikací koncentrační zásady dle § 82 odst. 4 správního řádu. Podle tohoto ustanovení „[k] novým skutečností a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.“ Předložil-li spolu s odvoláním (resp. jeho doplněním) žalobce potvrzení o studiu na 1. Slovanském gymnáziu, jednalo se o podklad, který žalobce v důsledku výše popsaného pochybení správního orgánu I. stupně nemohl dříve uplatnit.

S ohledem na uvedené by bylo v tuto chvíli předčasné, aby se městský soud zabýval tím, zda žalobce splňuje podmínku nezaopatřenosti zakotvenou v § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců na území České republiky, neboť skutkový stav ohledně této otázky dosud nebyl v důsledku procesních pochybení dostatečně vyhodnocen správními orgány, a městský soud by tak v této procesní fázi nahrazoval jejich úvahy. Toliko v obecné rovině městský soud může konstatovat, že podmínka nezaopatřenosti zakotvená v § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců na území České republiky se s ohledem na výkladové ustanovení § 178a odst. 2 věty první téhož zákona posuzuje podle zákona o státní sociální podpoře včetně otázky studia. V tomto ohledu se při posuzování nezaopatřenosti nepoužije § 64 odst. 1 zákona o pobytu cizinců na území České republiky, neboť ten by se s ohledem na své návěti použil jen tehdy, hovořil-li by § 66 odst. 1 písm. d) téhož zákona o podmínce studia; toto ustanovení však hovoří o podmínce nezaopatřenosti.

POZNÁMKY:

POZNÁMKY: