

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

5^{2018 / XVI. ROČNÍK / 31. 5. 2018}

OBSAH

3718. Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza	355
3719. Daň z příjmů: sleva na dani; zaměstnávání osob se zdravotním postižením	361
3720. Daňové řízení: zpráva o daňové kontrole.....	363
3721. Ochranné známky: pravděpodobnost záměny u zboží a služeb.....	368
3722. Stavební řízení: zastavení stavebního řízení pro zjevnou bezpředmětnost; opakované stavební řízení ...	375
3723. Územní plánování: závazné limity využití území	381
3724. Ochrana zemědělského půdního fondu: odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu.....	387
3725. Obecní zřízení: smlouva o založení dobrovolného svazku obcí	392
3726. Matriční evidence: změna příjmení	399
3727. Provoz na pozemních komunikacích: stanice technické kontroly.....	403
3728. Volba prezidenta republiky: řízení o neplatnosti volby; volební kampaň.....	408
3729. Mezinárodní ochrana: důvody udělení mezinárodní ochrany	417
3730. Kompetenční spory: pravomoc k rozhodnutí o právech k dobývacím prostorům	421

Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza

k § 171 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů

k směrnici 2004/114/ES o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby

Rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza za účelem studia podle směrnice 2004/114/ES je soudně přezkoumatelné.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2018, čj. 6 Azs 253/2016-49)

Prejudikatura: č. 2973/2014 Sb.; náleží Ústavního soudu č. 234/2012 Sb. a usnesení Ústavního soudu č. 12/2008 Sb. ÚS (sp. zn. Pl ÚS 12/08); rozsudky Soudního dvora ze dne 19. 1. 2010, Seda Küçükdeveci proti Swedex GmbH & Co. KG (C-555/07, Sb. rozh., s. I-00365), ze dne 17. 1. 2013, Zakaria (C-23/12), ze dne 19. 12. 2013, Rahmanian Koushaki proti Bundesrepublik Deutschland (C84/12), ze dne 10. 9. 2014, Mohamed Ali Ben Alaya proti Spolkové republice Německo (C-491/13), ze dne 4. 4. 2017, Sahar Fahimian proti Spolkové republice Německo (C-544/15), ze dne 16. 5. 2017, Berlioz Investment Fund S. A. proti Directeur de l'administration des contributions directes (C-682/15), a ze dne 13. 12. 2017, Soufiane El Hassani proti Ministr Spraw Zagranicznych (C-403/16).

Věc: Maksym K. proti Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců o udělení dlouhodobého víza, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal dne 3. 4. 2015 na zastupitelském úřadu České republiky v Kyjevě žádost o udělení dlouhodobého víza za účelem studia podle § 53 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Ministerstvo vnitra žádost zamítlo v Informaci o důvodech neudělení dlouhodobého víza ze dne 23. 6. 2015, přičemž konstatovalo, že dlouhodobé vízum se podle § 56 odst. 1 písm. a) a § 56 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců neuděluje.

Dne 24. 7. 2015 podal žalobce žádost o nové posouzení důvodů vedoucích k neudělení dlouhodobého víza. Žalovaná dne 30. 9. 2015 v novém posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza k pobytu nad 90 dnů za účelem studia opětovně posoudila důvody neudělení dlouhodobého víza a dospěla k závěru, že je dán důvod pro neudělení víza podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

Žalobce podal žalobu u Městského soudu v Praze, jenž ji usnesením ze dne 30. 8. 2016, čj. 9 A 226/2015-27, odmítl, neboť dospěl k závěru, že žaloba proti napadenému rozhodnutí nebyla přípustná.

Městský soud shledal, že žalobcovo přesvědčení, že splňuje podmínky pro umožnění pobytu na území České republiky podle směrnice Rady 2004/114/ES o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby, nic nemění na skutečnosti, že napadené rozhodnutí je z materiálního hlediska rozhodnutím o neudělení víza, na které dopadá ustanovení § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců, které jej vylučuje ze soudního přezkumu. Samotná směrnice 2004/114/ES aplikaci tohoto ustanovení nevylučuje, a především nemá přímý účinek, což stručně řečeno znamená, že žalobce se nemůže dovolávat práv zakotvených přímo v této směrnici. Žalobce (stěžovatel) podal proti uvedenému usnesení kasační stížnost.

V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že odepření soudní ochrany ve věcech přezkumu rozhodnutí orgánu veřejné správy je sice možné v případě, že tak stanoví zákon, není to však možné v případě, že se jedná o rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod podle Listiny základních práv a svobod, Ústavy a mezinárodních smluv podle článku 10 Ústavy. Ustanovení článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“) zakotvuje širší právo na soudní přezkum než čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Stěžovatel namítal, že zamítnutím žádosti bylo porušeno jeho právo zaručené směrnicí 2004/114/ES a dle článku 47 Listiny EU měl právo na účinný prostředek nápravy před soudem. Stěžovatel zdůraznil, že výjimka stanovená v § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců ve vztahu k rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vízum rodinného příslušníka občana Evropské unie byla zavedena z důvodu nárokovosti krátkodobého víza pro rodinné příslušníky dle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, a proto by měl mít přístup k soudnímu přezkumu.

Stěžovatel namítl, že městský soud na okraj uvedl, že opravným prostředkem proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 23. 6. 2015, jímž byla žádost ze dne 13. 4. 2015 o udělení dlouhodobého víza za účelem studia zamítnuta, je rozklad a nikoliv žádost o nové posouzení důvodů neudělení předmětného víza. Stěžovatel při podání žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza vycházel z poučení, které obsahovalo rozhodnutí Ministerstva vnitra a měl zároveň za to, že s ohledem na § 170a odst. 1 a § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců by podání rozkladu v daném případě nebylo přípustné.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že jednou z podmínek řízení je pravomoc soudu. Ačkoliv je napadené rozhodnutí nazváno jako „*nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza k pobytu nad 90 dnů za účelem studia*“, jedná se o rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a to proto, že na základě tohoto rozhodnutí vzniká cizinci právo na vstup a pobyt na území České republiky, na udělení tohoto oprávnění však není právní nárok. Jedná se o rozhodnutí v materiálním smyslu, tudíž se na něj § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců vztahuje a je vyloučeno ze soudního přezkumu. Žalovaná měla za to, že směrnice 2004/114/ES nic nemění na skutečnosti, že nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza je z materiálního hlediska rozhodnutím o neudělení víza, na které dopadá § 171 písm. a). Samotná směrnice 2004/114/ES aplikaci tohoto ustanovení nevylučuje, a především nemá přímý účinek, stěžovatel se nemůže tedy dovolávat práv zakotvených přímo v této směrnici. Směrnice je do zákona plně implementována v oblasti povolení k dlouhodobému pobytu, avšak dlouhodobé vízum je na rozdíl od povolení k dlouhodobému pobytu zvláštní typ národního pobytového oprávnění, na které není právní nárok.

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

Z odůvodnění:

III.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) [21] Nejvyšší správní soud se v minulosti obrátil na Ústavní soud s návrhem ze dne 11. 5. 2011, čj. 1 As 85/2010-84, na zrušení § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Ústavní soud v nálezu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11, č. 234/2012 Sb., dospěl k následujícímu právnímu závěru: „*Z Listiny základních práv a svobod ani z mezinárodních smluv o lidských právech neplyne cizincům právo na pobyt na území České republiky. Nemají tudíž ani nárok na udělení pobytového víza. Proto vyloučení rozhodnutí o (ne)udělení víza ze soudního přezkumu na základě § 171 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, není v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Rozhodnutí o (ne)udělení víza nezasahuje do žádného základního práva nebo svobody; stát se tak může až v souvislosti s rozhodnutím o správním vyboštění, které již soudnímu přezkumu podléhá.*“

[22] Co se týče povahy napadeného rozhodnutí, v rozsudku ze dne 4. 7. 2013, čj. 1 Ans 9/2013-39, č. 2973/2014 Sb., Nejvyšší správní soud dovodil, že rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza dle § 180e odst. 1 zákona o pobytu cizinců představuje opětovné posouzení důvodů neudělení víza, proto stejně jako rozhodování o udělení víza správním orgánem prvního stupně zasahuje do veřejných subjektivních práv cizince, a je tak rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. V rozsudku ze dne 30. 4. 2015, čj. 4 Azs 34/2015-41, který se týkal neudělení dlouhodobého víza k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání, Nejvyšší správní soud konstatoval, že i na nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání plně dopadá ustanovení § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců, které jej vylučuje ze soudního přezkumu,

neboť materiálně se i v případě rozhodnutí o novém posouzení důvodů neudělení víza jedná o rozhodnutí řešící neudělení víza cizinci.

Krátkodobá v. dlouhodobá víza

[23] Předně je nutné učinit stručné rozlišení mezi krátkodobým a dlouhodobým vízem. Krátkodobé vízum je upraveno nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 610/2013 (dále jen „vízový kodex“). Z již zrušené Úmluvy k provedení Schengenské dohody ve znění Nařízení Rady (ES) č. 1091/2001 o volném pohybu s dlouhodobým vízem, konkrétně článku 18, plynulo, že víza pro pobyt delší než tři měsíce jsou vnitrostátní víza udělovaná jedním z členských států podle jeho vnitrostátních právních předpisů. Vízový kodex poté citované nařízení a taktéž články 9 až 17 Úmluvy k provedení Schengenské dohody zrušil, sám však úpravu dlouhodobých víz neobsahuje a tato zůstávají v kompetenci členských států. Pokud tedy stát vydává vízum přesahující tři měsíce, jedná se o dlouhodobé vnitrostátní vízum. Evropské právo stanovuje pouze jednotný vzor takového povolení, a to nařízením Rady (ES) č. 1030/2002, kterým se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí. V nyní posuzovaném případě se jedná o dlouhodobé vízum, tedy povolení, které po dobu platnosti opravňuje cizince ke vstupu a pobytu na území a vycestování z území.

Směrnice Rady 2004/114/ES

[24] Stěžovatel žádal o udělení dlouhodobého víza za účelem studia podle směrnice 2004/114/ES. Podle článku 3 se tato směrnice vztahuje na státní příslušníky třetích zemí, kteří žádají o přijetí na území členského státu za účelem studia. Podle článku 5 směrnice (zásada) je „[p]řijímání státních příslušníků třetích zemí na základě této směrnice je podmíněno ověřením dokladů prokazujících, že žadatel splňuje podmínky stanovené v článku 6 a v kterémkoliv z článků 7 až 11 které se vztahují na příslušnou kategorii“.

[25] Podle čl. 12 odst. 1 této směrnice „[p]ovolení k pobytu se studentovi vydává na dobu nejméně jednoho roku a lze je prodloužit, pokud jeho držitel nadále splňuje podmínky článků 6 a 7. Pokud je doba trvání studia méně než jeden rok, je povolení platné po dobu trvání studia“. Podle čl. 2 písm. g) směrnice se pro účely této směrnice rozumí „povolením k pobytu jakékoli povolení vydané orgány členského státu v souladu s čl. 1 odst. 2 písm. a) nařízením (ES) č. 1030/2002 umožňující státnímu příslušníku třetí země oprávněně pobývat na jeho území“.

[26] SD EU v rozsudku ze dne 10. 9. 2014, *Mohamed Ali Ben Alaya proti Spolkové republice Německo*, C-491/13, dospěl k závěru, že článek 12 směrnice 2004/114/ES musí být vykládán v tom smyslu, že dotčený členský stát je povinen přijmout na své území státního příslušníka třetí země, který hodlá na jeho území pobývat déle než tři měsíce za účelem studia, pokud tento státní příslušník splňuje podmínky přijímání, taxativně stanovené v článcích 6 a 7 této směrnice, a tento členský stát vůči němu neuplatňuje některý z důvodů výslovně uvedených v dané směrnici odůvodňujících odepření povolení k pobytu.

[27] Stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí, že zamítnutím žádosti bylo porušeno jeho právo zaručené směrnicí 2004/114/ES a měl dle článku 47 Listiny EU právo na účinný prostředek nápravy před soudem.

Pojem opravný prostředek ve směrnici Rady 2004/114/ES

[28] Článek 18 odst. 4 směrnice 2004/114/ES stanoví, že pokud je žádost zamítnuta nebo povolení k pobytu vydané v souladu s touto směrnicí odňato, má dotčená osoba právo podat opravný prostředek k příslušným orgánům dotčeného členského státu.

[29] Předně se Nejvyšší správní soud vyjádří k pojmu opravný prostředek, jenž je užíván směrnicí Rady 2004/114/ES. V české jazykové verzi směrnice se mluví o právu podat opravný prostředek, v anglické se užívá pojem *legal challenge*, ve francouzské *un recours juridictionnel*, v německé *Rechtsbehelf*, ve slovenské *opravný prostriedok*. Zatímco francouzská verze používá pojem, který představuje opravný prostředek uplatňovaný u soudu, slovenská a česká verze jednoznačně směřují k opravnému prostředku správní povahy. Anglickou a německou verzi lze vykládat různými způsoby. Směrnice dále hovoří o opravném prostředku k příslušnému orgánu členského státu, nemluví tedy jednoznačně o tom, že by se mělo jednat o opravný prostředek před soudem.

[30] K výkladu pojmu „*odvolání*“ se vyjádřil generální advokát ve stanovisku ze dne 7. 9. 2017, k věci C-403/16, *Soufiane El Hassani proti Ministr Spraw Zagranicznych*, týkající se vízového kodexu. Generální advokát v bodech 38–40 konstatoval: „*Vzhledem k absenci konkrétního vymezení povahy orgánu – tedy, zda se jedná o soudní či správní orgán – příslušného k projednání opravného prostředku (odvolání) proti zamítavým rozhodnutím o žádostech o vízum je opět nasnadě, že vízový kodex jako celek úmyslně ponechává na členských státech, aby upravily konkrétní druh opravného prostředku, který považují za nejvhodnější vzhledem ke své vlastní institucionální struktuře. Uvedený závěr jasně potvrzuje širší kontextová, vnější systémová argumentace, která jde nad rámec vízového kodexu a zaměřuje se na další nástroje sekundárního práva, jež také upravují vstup státních příslušníků třetích zemí na území Evropské unie. Na jedné straně uvedené nástroje v případech krátkodobého ani dlouhodobého pobytu obecně nevyžadují soudní přezkum rozhodnutí o neumožnění vstupu. Naproti tomu na straně druhé v případech, kdy unijní normotvůrce považoval za nezbytné umožnit podání opravného prostředku k soudu, výslovně tak uvedl. Do první zmínované kategorie spadají některé nástroje sekundárního práva, jež upravují možnost vstupu státních příslušníků třetích zemí na území Evropské unie a zároveň nevyžadují výslovně existenci soudního přezkumu. V některých nástrojích není vymezena povaha opravného prostředku proti zamítavým rozhodnutím o vstupu, jako je zamítnutí žádosti o jednotné povolení pro pracovní účely, zamítnutí žádosti o sjednocení rodiny či – možná nejobdobnější situaci dotčené v projednávané věci – rozhodnutí o odepření vstupu na území členských států přijaté na hranici státu. Další nástroje pak výslovně upravují možnost podat opravný prostředek k soudu nebo ke správnímu orgánu. Tak je tomu zejména v případě odepření povolení k pobytu zahraničnímu studentovi nebo jakéhokoli zamítavého rozhodnutí o žádostech o povolení k provádění sezónní práce.“ Je nezbytné podotknout, že generální advokát tyto úvahy vztáhl na novou směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/801 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia, stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činnosti au-pair, která ruší směrnici 2004/114/ES s účinností od 24. 5. 2018. Tato směrnice v čl. 34 odst. 5 výslovně uvádí, že opravný prostředek se podává k soudu nebo správnímu orgánu. Co se účelu dotčeného ustanovení směrnice 2004/114/ES týče, z procesu jejího přijímání je zřejmé, že původní formulace k návrhu obsahující výslovně právo na soudní přezkum („*entitled to apply to the courts*“) byla vypuštěna a nahrazena opravným prostředkem [viz návrh čl. 20 odst. 3 návrhu směrnice Rady o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, odborného vzdělávání či výkonu dobrovolnické činnosti, který předložila Komise (COM(2002)548 final, Official Journal 045 E, 25/02/2003 P. 0018 – 0041, dostupné z Eur-lex Postup 2002/0242/CNS, <http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/176790>]. Z kontextu ostatních nástrojů sekundárního práva, jazykového výkladu a účelu směrnice tak jednoznačně vyplývá, že směrnice 2004/114/ES ponechává na úvaze států, jaký typ opravného prostředku si ve své vnitrostátní úpravě pro přezkum zamítavých rozhodnutí podle směrnice zvolí a nezakotvuje přímo právo na soudní přezkum.*

Článek 47 Listiny EU

[31] Stěžovatel dovozuje právo na soudní přezkum z článku 47 Listiny EU (právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces), který zní: „*Každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmíněk stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem. Každý má právo, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřeně lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem. Každému musí být umožněno poradit se, být obhajován a být zastupován. Bezplatná právní pomoc je poskytnuta všem, kdo nemají dostatečné prostředky, pokud je to nezbytné k zajištění účinného přístupu ke spravedlnosti.“*

[32] SD EU v rozsudku ze dne 16. 5. 2017, *Berlioz Investment Fund S.A. proti Directeur de l'administration des contributions directes*, C-682/15, konstatoval, že právo podle článku 47 odpovídá povinnost uložená členským státem čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU, aby stanovily prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie. SD EU připomenul, že zásada účinné soudní ochrany je obecnou zásadou unijního práva, která je v současnosti vyjádřena v článku 47 Listiny EU (srov. body 44 a 54).

[33] Obecná ustanovení upravující výklad a použití Listiny EU v čl. 51 odst. 1 stanoví, že tato listina je určena nejen orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, ale též členským státem, pokud uplatňují právo Unie. Pro aplikaci článku 47 Listiny EU musí soud nejprve posoudit, zda situace spadá do působnosti unijního práva, a pokud tomu tak je, zda odmítnutí přiznat stěžovateli právo obrátit se na soud porušuje jeho práva přiznaná článkem 47 (srov. rozsudek SD EU ze dne 17. 1. 2013, *Zakaria*, C-23/12, bod 40).

[34] Pro blízkost posuzované otázky je nutné poukázat na rozsudek SD EU ze dne 13. 12. 2017, *Soufiane El Hassani proti Ministr Spraw Zagranicznych*, C-403/16. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týkala výkladu čl. 32 odst. 3 vízového kodexu. Spojitost s nyní posuzovaným případem je v posouzení otázky, zda právo na soudní přezkum může vyplývat z článku 47 Listiny EU. Vízový kodex v čl. 32 odst. 3 zakotvuje u krátkodobých víz právo na odvolání žadatele, kterému byla žádost o udělení víza zamítnuta. Z rozhodnutí SD EU jsou důležité následující závěry. SD EU dospěl k závěru, že Listina EU se uplatní, pokud členský stát přijímá rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza podle čl. 32 odst. 1 vízového kodexu a článek 32 odst. 3 vízového kodexu „*ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie, je třeba vykládat v tom smyslu, že ukládá členským státům povinnost upravit řízení o oprávněném prostředku proti rozhodnutím o zamítnutí žádosti o udělení víza, jehož podmínky se řídí právním rádem každého členského státu, při dodržení zásad rovnocennosti a efektivity. Toto řízení musí v určitém stadiu řízení zaručit možnost podání oprávněného prostředku k soudu.*“ SDEU v bodech 26 až 30 připomněl, že podle ustálené judikatury při neexistenci unijních pravidel v této oblasti je na vnitrostátním právním řádu každého členského státu, aby na základě zásady procesní autonomie upravit procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv jednotlivců, avšak za podmínky, že nejsou méně příznivé než podmínky upravující podobné situace podléhající vnitrostátnímu právu (zásada rovnocennosti) a v praxi neznesitelné nebo nadměrně neztěžují výkon práv přiznaných unijním právem (zásada efektivit). Podle SD EU je na předkládajícím soudě, aby určil, zda a v jakém rozsahu režim přezkumu dotčený v původním řízení odpovídá těmto požadavkům.

[35] K použitelnosti článku 47 Listiny EU v nyní posuzovaném případě je nezbytné objasnit, zda dotčená situace spadá do oblasti působnosti unijního práva a stěžovatel má konkrétní „*právo a svobodu*“ zaručenou právem EU ve smyslu článku 47. Stěžovatel se sice dovolává přezkumu neudělení dlouhodobého víza, které je tzv. „*národním typem víza*“, dovolává se ho však z důvodu, že podle něj splňuje podmínky plynoucí ze směrnice Rady 2004/114/ES, na základě které může žádat o povolení k pobytu za účelem studia. Pokud členský stát přijímá rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení k pobytu za účelem studia podle čl. 12 odst. 1 směrnice Rady 2004/114/ES, lze dospět k závěru, že se Listina EU uplatní, neboť situace spadá do oblasti působnosti unijního práva. Pro možnost aplikace čl. 47 Listiny EU je dále nutné posoudit, zda má stěžovatel nějaké konkrétní právo a svobodu zaručenou unijním právem.

Právo na spravedlivé a řádné projednání žádosti

[36] Stěžovatel v žalobě, resp. kasační stížnosti tvrdil, že ze směrnice ve spojení s rozhodnutím ve věci *Mohamed Ali Ben Alaya* mu plyne právní nárok na umožnění pobytu za účelem studia. Stěžovatel se tak *de facto* domáhá práva na udělení pobytového oprávnění, jímž je v kontextu české právní úpravy dlouhodobé vízum.

[37] Generální advokát se ve svém stanovisku ve věci *Soufiane El Hassani* zabýval otázkou, zda existuje právo na vízum v rámci unijního práva a dospěl k závěru, že takové subjektivní právo neexistuje (srov. body 91–102 výše citovaného stanoviska ve věci *Soufiane El Hassani*). Toto stanovisko se týkalo výkladu vízového kodexu, tedy jedná se o právní posouzení krátkodobých víz upravených přímo evropským nařízením. Závěry byly účinné s vědomím rozsudku SD EU ze dne 19. 12. 2013, *Rahmanian Koushkaki proti Bundesrepublik Deutschland*, C-84/12. V tomto rozsudku dospěl SD EU mimo jiné k závěru, že po posouzení žádosti o udělení jednotného víza podle vízového kodexu mohou orgány členského státu takovou žádost zamítnout pouze v případě, že lze vůči žadateli namítat některý z důvodů pro zamítnutí žádosti o udělení víza uvedených ve vízovém kodexu.

[38] V nyní přezkoumávaném případě je nutné si uvědomit, že členské státy mohou otázku pobytového oprávnění rozdělit do dvou částí: samotného povolení k pobytu za účelem studia a víza umožňujícího vstup na území státu. V České republice plní dlouhodobé vízum funkci obou institutů, opravňuje ke vstupu i k pobytu na území. Rozdílnost národních úprav se odráží ve Zprávě Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 28. 9. 2011 o uplatňování směrnice Rady 2004/114/ES: „*Podle čl. 12 odst. 1 mají studenti ze třetích zemí, kteří splňují podmínky článků 6 a 7, právo na vydání povolení k pobytu a na jeho prodloužení, pokud tyto podmínky nadále splňují. Většina členských států výslovně nestanoví ve svých právních předpisech závazek vydat povolení k pobytu a prodloužit je za těchto podmínek. Ze stížností a dotazů, které Komise obdržela, je však jasné, že i když státní příslušníci třetích zemí splňují všechny příslušné požadavky stanovené směrnicí, účinnému výkonu jejich práva na vydání povolení*

často brání dodatečné požadavky týkající se víz nebo výkon tohoto práva dokonce znemožňují. Jen několik členských států nepožaduje vízum a spoléhá pouze na povolení k pobytu.“ (zpráva dostupná na <http://publications.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/ddd79253-2ffe-487e-9901-b124a84437e4/language-en/format-PDF>, s. 6).

[39] Nejvyšší správní soud má přes závěry SD EU ve věci *Mohamed Ali Ben Alaya* za to, že z unijního práva nelze, obdobně jako u krátkodobých víz, dovodit nárok ani na udělení dlouhodobého víza. Udělení víza je totiž vyjádřením svrchovanosti státu na jeho území (srov. bod 99 stanoviska ve věci *Soufiane El Hassani*). Vnitrostátní úprava, která spojuje instituty povolení k pobytu a vízum umožňující vstup na území, však ve výsledku nesmí znemožňovat efektivní uplatňování práv ze směrnice, které byl členský stát povinen implementovat do svého právního řádu. Pokud z rozhodnutí ve věci *Mohamed Ali Ben Alaya* plyne v případě splnění stanovených podmínek povinnost udělit povolení k pobytu, měl by členský stát nastavit vnitrostátní úpravu tak, aby tato závěry SD EU respektovala.

[40] V případě stěžovatele však lze ze směrnice 2004/114/ES dovodit právo na spravedlivé a řádné projednání žádosti o povolení k pobytu. Právo na to, aby se orgány žádostí o vízum zabývaly a žádost byla projednána spravedlivě a řádně, dovodil ve vztahu k vízovému kodexu generální advokát v stanovisku ve věci *Soufiane El Hassani* (srov. body 103–106). V tomto stanovisku vysvětlil, že existuje-li povinnost orgánů veřejné správy uplatňovat vízový kodex určitým způsobem, musí této povinnosti odpovídat i subjektivní právo. Nejedná se o hmotněprávní právo na udělení víza, ale o procesní právo na to, aby se orgány žádostí o vízum zabývaly a žádost byla projednána spravedlivě a řádně. Na tomto místě je vhodné podotknout, že vízový kodex v článku 32 neupravuje konkrétní postupy týkající se odvolání a odkazuje na vnitrostátní právo členského státu.

[41] Podle bodu 14 preambule směrnice 2004/114/ES přijetí pro účely stanovené v této směrnici může být odmítnuto v řádně odůvodněných případech. Směrnice v čl. 18 odst. 4 zakotvuje v případě zamítnutí žádosti právo podat opravný prostředek, podobně jako vízový kodex zakotvuje v čl. 32 odst. 3 právo na odvolání. Právo na opravný prostředek je zařazeno v kapitole V. Řízení a průhlednost, v čl. 18 Procesní záruky a průhlednost. Ustanovení týkající se procesních záruk a průhlednosti (článek 18) se vztahují i na vnitrostátní víza pro dlouhodobý pobyt (požadují-li se). Bez existence práva na spravedlivé a řádné projednání žádosti ve smyslu posouzení naplnění podmínek stanovených směrnicí by i právo na opravný prostředek bylo pouze formálním a bezobsažným institutem. Členský stát má široké diskreční oprávnění, co se týče zhodnocení, zda žadatel není považován za hrozbu pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo veřejné zdraví. To však neznamená, že by měl diskreční oprávnění v tom, zda řádně posoudí a odůvodní rozhodnutí o žádosti podle směrnice.

[42] V rozsudku ze dne 4. 4. 2017, *Sahar Fahimian proti Spolkové republice Německo*, C-544/15, který se týkal výkladu článku 6 dotčené směrnice a německé právní úpravy garantující soudní přezkum, SD EU v bodech 45 a 46 konstatoval následující: „Pokud jde o soudní přezkum prostoru pro uvážení, kterým disponují příslušné vnitrostátní orgány v rámci čl. 6 odst. 1 písm. d) směrnice 2004/114, vnitrostátní soud musí s přihlédnutím k rozložení důkazního břemene, jak vyplývá z předchozího bodu, zejména ověřit, zda se napadené rozhodnutí opírá o dostatečně pevný skutkový základ. Vzhledem k tomu, že příslušné vnitrostátní orgány mají širokou pravomoc posoudit skutkový stav, je kromě toho soudní přezkum omezen, pokud jde o toto posouzení, na neexistenci zjevného pochybení. Tento přezkum se kromě toho musí týkat zejména dodržení procesních záruk, které má zásadní význam. Mezi tyto záruky patří povinnost těchto orgánů pečlivě a nestranně zkoumat všechny rozhodné skutečnosti dané situace [...] a rovněž povinnost odůvodnit své rozhodnutí dostatečným způsobem, aby vnitrostátní soud mohl v rámci opravného prostředku podle čl. 18 odst. 4 směrnice 2004/114 ověřit, zda jsou dány skutkové a právní okolnosti, na kterých závisí výkon posuzovací pravomoci.“ SD EU dospěl k následujícímu závěru: „Vnitrostátnímu soudu, kterému byl předložen opravný prostředek týkající se rozhodnutí příslušných vnitrostátních orgánů neudělit požadované vízum, přísluší ověřit, že toto rozhodnutí je dostatečně odůvodněné a opírá se o dostatečně pevný skutkový základ.“ SD EU tak potvrdil nezbytnost dodržovat v případě rozhodování o žádosti o povolení k pobytu procesní záruky, toto rozhodnutí dostatečně odůvodnit a opřít ho o zjištěný skutkový stav.

Aplikace článku 47 Listiny EU na posuzovaný případ

[43] S ohledem na vše výše uvedené lze proto dospět k následujícím závěrům. Situace stěžovatele spadá do působnosti unijního práva. Ze směrnice 2004/114/ES nelze dovodit přímo právo na udělení dlouhodobého víza,

stěžovateli však náleží právo na spravedlivé a řádné projednání žádosti o povolení k pobytu za účelem studia, v návaznosti na to i právo na spravedlivé a řádné projednání žádosti o dlouhodobé vízum za účelem studia podle zákona o pobytu cizinců, které představuje implementaci směrnice. Z důvodu existence tohoto práva zaručeného právem EU musí existovat i právo na účinný prostředek nápravy před soudem ve smyslu čl. 47 Listiny EU, a to za současného respektování pravidel soudního přezkumu správního uvážení, pokud ho správní orgán u jednotlivých podmínek stanovených směrnicí má. Soudem pro účely požadavku čl. 47 odst. 1 Listiny EU musí být nezavislý a nestranný orgán soudní povahy (obdobně srov. bod 39 rozsudku ve věci *Soufiane El Hassani*).

[44] V rozsudku ze dne 19. 1. 2010, *Seda Küçükdeveci proti Swedex GmbH & Co. KG*, C-555/07, Sb. rozh., s. I-00365, SD EU řešil otázku přímého účinku obecných právních zásad, a v bodu 53 konstatoval, že „*povinnost zaručit plný účinek zásady zákazu diskriminace na základě věku, jak je konkretizována směrnicí 2000/78, znamená, že v případě ustanovení vnitrostátního práva, které spadá do rozsahu působnosti práva Unie, o němž se vnitrostátní soud domnívá, že je neslučitelné s uvedenou zásadou, a u něhož se jeví výklad, který by byl s touto zásadou v souladu, jako nemožný, je uvedený soud povinen toto ustanovení nepoužít, aniž by byl povinen předem předložit Soudnímu dvoru předběžnou otázku a aniž by mu současně v jejím předložení cokoli bránilo.*“ V nyní posuzovaném případě se jedná o zásadu účinné soudní ochrany, obecnou zásadu unijního práva, přičemž z čl. 47 Listiny EU lze jasně identifikovat právo na účinný prostředek nápravy před soudem, proto je možné dovést i přímý účinek tohoto článku.

[45] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že odmítnutí práva stěžovatele obrátit se na soud porušuje jeho právo plynoucí z článku 47 Listiny EU ve spojení s článkem 18 odst. 4 směrnice Rady 2004/114/ES. Nejvyšší správní soud má za to, že s ohledem na rozsudek ve věci *Soufiane El Hassani*, s vědomím odlišností úpravy krátkodobých víz ve vízovém kodexu a dlouhodobých víz v národní úpravě, se za současného stavu judikatury SD EU již jedná o „*acte éclairé*“, a neshledal proto důvody pro předložení předběžné otázky. Toto posouzení se vztahuje na situaci žádostí o dlouhodobé vízum podaných dle směrnice Rady 2004/114/ES. Vzhledem k tomu, že úprava § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců vylučuje soudní přezkum rozhodnutí o neudělení víza, tato vnitrostátní úprava je v posuzovaném případě neaplikovatelná pro rozpor s právem Evropské unie, konkrétně pro rozpor se směrnicí Rady 2004/114/ES ve spojení s čl. 47 odst. 1 Listiny EU; k takovému postupu srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. Pl ÚS 12/08, U 12/51 SbNU 823, č. 12/2008 Sb. ÚS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017, čj. 6 Azs 320/2017-20. Nejvyšší správní soud tak dovedl, že předmětné řízení není vyloučeno ze soudního přezkumu a městský soud v daném případě pochybil, když žalobu odmítl. Kasační stížnost je proto důvodná.

Daň z příjmů: sleva na dani; zaměstnávání osob se zdravotním postižením

k § 35 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném ke dni 12. 8. 2015

I. Primárním účelem slevy na dani dle § 35 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, je motivovat zaměstnavatele k zaměstnání osob se zdravotním postižením, nikoliv kompenzovat daňovému subjektu snížené výnosy a zvýšené náklady vzniklé zaměstnáváním zdravotně postižených osob.

II. Vzhledem k tomu, že sleva na dani dle § 35 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, není snížením daňového základu, ale je slevou na vlastní daňové povinnosti poplatníka, není vázána pouze na příjmy plynoucí ze samostatné výdělečné činnosti, při které poplatník zaměstnává osoby se zdravotním postižením.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 10. 2017, čj. 22 Af 86/2015-43)

Věc: Mgr. Jan K. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství i daň z příjmů.

Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj doměřil žalobci v rozhodnutí ze dne 17. 12. 2014 daň z příjmů fyzických osob ve výši 309 825 Kč a uložil povinnost uhradit penále ve výši 61 965 Kč.

Odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 8. 2015 zamítl a potvrdil rozhodnutí správce daně. Žalobce se proto domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného žalobou podanou u Krajského soudu v Brně, ježž usnesením ze dne 26. 10. 2015, čj. 31 Af 48/2015-18, věc postoupil místně a věcně příslušnému Krajskému soudu v Ostravě.

Žalobce namítal zejména nesprávné právní posouzení věci spočívající v chybném výkladu a následné aplikaci § 35 zákona o daních z příjmů, a dále nesprávnost posouzení skutkového stavu. Žalobci bylo neoprávněně vytýkáno, že práce vykonávaná zdravotně postiženými zaměstnanci nemá žádnou souvislost s výnosy, vůči nimž bylo uplatňováno daňové zvýhodnění. Dle žalobce není relevantní, na jakých konkrétních činnostech se postižení zaměstnanci aktivně podíleli; postačující je skutečnost, že v daném období u žalobce působili. Postižení zaměstnanci vykonávali v dotčeném období svěcenou činnost neproduktivní sice tou dobou žádný výnos, avšak podíleli se na činnosti, z níž měl pro žalobce vyplývat výnos v budoucnu. Žalobce uzavřel, že ve vazbě k podílu na výnosu nelze takto restriktivně zkoumat činnosti jednotlivých zaměstnanců, jelikož by tímto byla diskvalifikována nevýnosová činnost zaměstnanců, na níž by nebylo možné aplikovat daňové zvýhodnění, přestože vytváří zázemí pro výnosovou aktivitu žalobce.

Zákon nevylučuje postup, jímž žalobce uplatnil předmětnou daňovou výhodu na příjem ze závislé činnosti, a nikoliv na příjem ze samostatné (podnikatelské) činnosti, v rámci níž zaměstnává osoby zdravotně postižené. Závislá i samostatná činnost jsou navzájem provázány, kdy bez příjmů, možností a kontaktů ze závislé činnosti by nemohla být realizována žalobcova podnikatelská činnost, navíc se stále jedná o jeden a ten samý daňový subjekt. Pokud by tedy úmyslem zákonodárce bylo aplikovat daňové zvýhodnění pouze ve vztahu k samostatné činnosti, v níž dochází k zaměstnávání postižených osob podílejících se svou činností na výnosech žalobce, musí být zákonem takový postup stanoven; v daném případě tomu tak nebylo a správní orgány aplikovaly postup nemající oporu ve znění ani smyslu zákona. Při rozhodování správních orgánů tak došlo k popření dobré víry žalobce, kdy nemohl tušit, jak bude předmětné ustanovení vykládáno a aplikováno, neboť se do jisté míry jedná o neurčité znění zákona.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby a dodal, že smyslem § 35 zákona o daních z příjmů je umožnit daňovému subjektu zaměstnávajícímu zdravotně postiženou osobu uplatnit slevu na dani vypočtené z dílčího základu daně ze samostatné výdělečné činnosti, tedy kompenzovat příjmy z podnikání, jejichž výše může být zaměstnáváním těchto osob ovlivňována. Žalobce však uplatnil slevu na dani z příjmů ze závislé činnosti, jejichž výši zaměstnávání zdravotně postižených osob nijak neovlivňuje. Tímto jednáním tak žalobce uměle vytvořil situaci, jež mu umožnila získat daňové zvýhodnění, na které by jinak nedosáhl; takové jednání zjevně naplňuje znaky zneužití daňového práva. Nelze se ztotožnit ani s deklarováním dobré víry žalobce, jelikož ten s pomocí zcela formálního výkladu zákona pro sebe vytvořil zvýhodnění, které popírá smysl dotčeného ustanovení.

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

Z odůvodnění:

(...) Ačkoliv žalobce namítal kromě nesprávného právního posouzení věci i nesprávnost zjištění skutkového stavu, krajský soud dospěl k závěru, že námitka týkající se skutkového stavu je toliko úzce spjata s hlavní spornou otázkou právního výkladu, tudíž o ní bylo rozhodnuto v rámci otázky právního posouzení věci.

Krajský soud se zprvu zabýval interpretací § 35 zákona o daních z příjmů ve vztahu k požadavku, aby se na výnosech, z nichž je vyčíslována daň, podíleli zdravotně postižení zaměstnanci. Z ústavní maximy primátu jednotlivce nad státem vyjádřené v čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy vyplývá, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon a naopak každý občan může činit, co není zákonem zakázáno. V dotčeném § 35 zákona o daních z příjmů ani v jiných ustanoveních zákona o daních z příjmů není tento požadavek explicitně stanoven. Maximu zákonného podkladu pro výkon státní moci lze však rovněž naplnit teleologickým výkladem, o což se správní orgány také pokusily; soud se ovšem s takovým výkladem neztotožňuje. Primárním účelem takto poskytované slevy na dani není kompenzovat daňovým subjektům zaměstnávajícím

zdravotně postižené osoby případně snížené výnosy a zvýšené náklady související se zaměstnáváním těchto osob, jak nesprávně uvádí správní orgány. Takovou kompenzační funkci plní zejména příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením poskytovaný příslušnou krajskou pobočkou Úřadu práce, jenž potenciálně zvýšené náklady a naopak snížené výnosy související se zaměstnáváním těchto osob předpokládá (v § 78a zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, vyjádřeno slovy „se poskytuje [...] formou částečné úhrady vynaložených prostředků na mzdy nebo platy a dalších nákladů“). Primárním účelem § 35 zákona o daních z příjmů je motivovat zaměstnavatele k zaměstnávání osob se zdravotním postižením skrze poskytovanou slevu na dani; cílem je tedy zamezit potenciálně nadměrné nezaměstnanosti zdravotně postižených osob, přičemž sleva na dani představuje až důsledek uskutečnění primárního účelu, tj. zaměstnání zdravotně postižených osob. Právě nestanovením dalších zákonných požadavků k uplatnění příslušné slevy zákonodárce odlišil účel příspěvku a slevy na dani. Pokud by úmyslem zákonodárce bylo podmínit uplatnění této slevy skutečně vzniklými náklady na zaměstnávání zdravotně postižených osob, potom by tato vůle byla explicitně vyjádřena, jako je tomu ve shora uvedeném zákonu o zaměstnanosti. Za použití jazykového i teleologického výkladu dospěl soud k závěru, že poskytnutí uvedené slevy na dani není podmíněno shora uvedeným požadavkem podílu zdravotně postižených zaměstnanců na výnosu zaměstnavatele, a žalobci je tudíž třeba přisvědčit, že jedinou podmínkou pro uplatnění slevy je samotná skutečnost zaměstnávání zdravotně postižených osob.

Obdobně lze uvažovat o výkladu dotčeného ustanovení ve vazbě na podmínku uplatnění slevy na dani z příjmů plynoucích pouze ze samostatné činnosti. Ani tato podmínka není zákonem o daních z příjmů explicitně stanovena; ohledně jazykového výkladu a maximy zákonného podkladu pro výkon státní moci lze tedy odkázat na shora vyřčené. V daném kontextu nelze považovat za správný závěr žalovaného, že záměrem zákonodárce bylo umožnit uplatnění daňového zvýhodnění toliko vůči dani vypočtené z příjmů ze samostatné činnosti, v rámci níž dochází k zaměstnávání zdravotně postižených osob. Takový výklad je neudržitelný jednak z hlediska absence výslovné zákonné úpravy, zejména však z hlediska účelu interpretovaného ustanovení. Sleva na dani je slevou na vlastní daňové povinnosti poplatníka – fyzické i právnické osoby; nejde o snížení (slevu, odpočet apod.) daňového základu, nýbrž o zmenšení konkrétní daňové povinnosti, vlastní daně (Pelc, V. *Zákon o daních z příjmů. Komentář*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2015, s. 919-931). Sleva na dani není vázána na samotný základ daně, nýbrž se uplatňuje až vůči vyčíslené daňové povinnosti; jedná se o neutrální daňové zvýhodnění v tom smyslu, že není podstatné, vůči kterému druhu příjmu se tato sleva uplatňuje. Pakliže by zákonodárce zamýšlel svázat toto daňové zvýhodnění s určitým druhem příjmu, volil by patrně konstrukci navazující daně zvýhodnění již na samotný daňový základ, a nikoliv až na výslednou daňovou povinnost. Soud tedy dospěl k závěru, že uplatnění uvedené slevy na dani není podmíněno ani požadavkem co do druhu příjmu. Není možné žalobci přičítat k tíži, že v rámci své daňové optimalizace postupoval v souladu se zákonem tak, aby pro něj výsledná daňová povinnost ve vztahu k jeho příjmům ze závislé i podnikatelské činnosti představovala co nejmenší finanční zatížení. V posuzovaném případě správní orgány nepostupovaly *secundum et intra legem*, pokud extenzivním výkladem nepřipustně rozšířily okruh podmínek pro možnost uplatnění slevy na dani.

Žalovaný tak nesprávně aplikoval § 35 zákona o daních z příjmů, jeho rozhodnutí je nezákonné a krajský soud je proto v souladu s § 78 odst. 1, 4 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. (...)

Daňové řízení: zpráva o daňové kontrole

k § 88 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění zákona č. 30/2011 Sb.

Projednání zprávy o daňové kontrole (§ 88 odst. 4 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu) je konečnou fází daňové kontroly. Prostor pro vyjádření a navržení důkazů má daňový subjekt po seznámení se s výsledkem kontrolního zjištění (§ 88 odst. 2 a 3 téhož zákona). Projednání zprávy o daňové kontrole slouží k seznámení daňového subjektu s konečným stanoviskem správce daně, které se projevuje ve

zpráve o daňové kontrole, včetně stanoviska, proč nezměnil kontrolní zjištění v návaznosti na vyjádření daňového subjektu, a k podpisu zprávy o daňové kontrole. Při projednání zprávy o daňové kontrole proto mohou být relevantní již například pouze námitky daňového subjektu proti chybějícím podstatným náležitostem předložené zprávy o daňové kontrole nebo to, že správce daně zahrnul do zprávy o daňové kontrole kontrolní zjištění, se kterými dříve daňový subjekt neseznámil, čímž mu nedal možnost se k nim vyjádřit.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2018, čj. 9 AfS 305/2016-31)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 124/2001 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 121/01).

Věc: Společnost s ručením omezeným MAKIMA proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně se zabývala obchodováním s methylesterem řepkového oleje a řepkovým olejem, které pocházely i z jiných členských států Evropské unie. Obchodní transakce probíhaly ve formě řetězových dodávek. U žalobkyně byla dne 15. 5. 2012 zahájena Finančním úřadem v Chrudimi, jehož nástupcem se stal ke dni 1. 1. 2013 Finanční úřad pro Pardubický kraj (dále jen „správce daně“), daňová kontrola na daň z přidané hodnoty za zdaňovací období prosinec 2011. Jejím výsledkem bylo neuznání nároku na odpočet daně z přidané hodnoty z přijatých daňových dokladů týkajících se komodit od dodavatelů ESCELANTE s. r. o. v likvidaci, a RB MONT s.r.o. Zprávu o daňové kontrole žalobkyně odmítla podepsat z toho důvodu, že s ní nebyla řádně projednána. V návaznosti na uvedený výsledek daňové kontroly správce daně vydal platební výměr ze dne 25. 3. 2015 na daň z přidané hodnoty za prosinec 2011, jímž vyměřil rozdíl oproti tvrzené dani ve výši 5 895 749 Kč (dále jen „platební výměr“). Proti platebnímu výměru podala žalobkyně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 2. 2016 zamítl a platební výměr potvrdil.

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích, který žalobu zamítl rozsudkem ze dne 1. 11. 2016, čj. 52 Af 29/2016–130. Předně dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného je přezkoumatelné. K námitkám žalobkyně, že s ní nebyla řádně projednána zpráva o daňové kontrole, uvedl, že správce daně s žalobkyní obsah zprávy projednal. Jednání bylo vedeno formou dialogu a žalobkyně byla také předem seznámena s výsledky kontrolního zjištění a podala k nim své vyjádření, na které správce daně reagoval. Správce daně srozumitelně a přezkoumatelným způsobem zdůvodnil, které důkazy vzal jako podklad pro své rozhodnutí a na jakých právních závěrech toto rozhodnutí vystavěl.

Správce daně unesl důkazní břemeno dle § 92 odst. 5 písm. c) daňového řádu. Bylo na stěžovatelce prokázat podle § 92 odst. 3 daňového řádu, že skutečnosti, které byly předmětem jejího daňového tvrzení, odpovídají reálnému průběhu posuzovaných zdanitelných plnění, a že splnila podmínky pro přiznání odpočtu daně uvedené v § 73 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném do 31. 12. 2011. Žalobkyně neprokázala, že konkrétní dodávky nabyla od jí deklarovaných dodavatelů.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž namítala, že není pravdivé tvrzení žalovaného, že by odmítla podepsat protokol o projednání zprávy o daňové kontrole z toho důvodu, že měla na věc odlišný právní názor. Důvodem bylo, že s ní nebyla projednána ve smyslu nálezů Ústavního soudu ze dne 27. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 121/01, č. 124/2001 Sb. ÚS. Podle něj projednání zprávy musí zahrnovat nejen seznámení daňového subjektu se závěry správce daně, ale i jeho vyjádření ke zjištěným výsledkům, stejně jako reakci správce daně na toto vyjádření, čemuž správce daně nedostál. Stěžovatelka v průběhu daňového řízení předložila řadu důkazů a byla vyslechnuta řada svědků, jež potvrdili dodávky stěžovatelce či odběr daného zboží. Žádný svědek nepopřel obchody se stěžovatelkou, pouze někteří svědci, vzhledem k časovému odstupu, nebyli schopni uvést podrobnosti jednotlivých obchodů. Pokud daňový subjekt předloží doklady, jež všichni svědci buď potvrdí, nebo sice nepotvrdí, ale ani nevyvrátí, přechází důkazní břemeno na správce daně, aby tyto důkazy případně vyvrátil. Žalovaný se nebyl schopen v dané problematice orientovat, takže předložené důkazy pouze plošně (nikoliv konkrétně) zpochybňoval. Aby stěžovatelka mohla splnit svou důkazní povinnost a mohla pochybnosti žalovaného vyvracet, musela by tyto pochybnosti zcela konkrétně znát. Potřebovala vědět, které důkazy osvědčil žalovaný jako důkaz, a jak je hodnotil jednotlivě a jak v souvislostech. Takové hodnocení však u hodnocení výpovědi svědků chybí. Žalovaný nebyl schopen zdůvodnit, jakým konkrétním způsobem znevěřoval důkazní prostředky předložené daňovým subjektem. Za takové důvody nelze považovat ty, které

uvedl žalovaný v protokolu o projednání zprávy o daňové kontrole. Na jednu stranu žalovaný uváděl, že hodnocení důkazů je provedeno za každou část zprávy o daňové kontrole, a na druhou stranu uváděl, že konkrétní důkazy nehodnotil. Stěžovatelka proto nesouhlasila s projednáním zprávy tak, jak jej provedl žalovaný. Ten sice zprávu formálně projednal, avšak stěžovatelka se od něj žádné konkrétní důvody nedozvěděla, v důsledku čehož nebyla schopna jeho pochybnosti vyvrátit. Jednání stěžovatelky proto nelze považovat za bezdůvodné odepření podpisu zprávy o daňové kontrole podle § 88 odst. 6 daňového řádu. Již v průběhu projednání zprávy dostatečně zdůvodnila, z jakého důvodu považuje zprávu za neprojednanou, a proč ji nepodepisuje. K řádnému projednání zprávy do dnešního dne proto nedošlo, a v důsledku toho nemohl být vydán napadený platební výměr.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka neuvedla žádnou podstatnou novou právní argumentaci. Pokud jde o neprojednání zprávy o daňové kontrole, pak byla prokazatelně seznámena s výsledky kontrolního zjištění, k nimž se vyjádřila písemně i v průběhu projednání zprávy o daňové kontrole. Stěžovatelkou citovaný náleží Ústavního soudu na věc nedopadá, neboť v tam posuzované věci se správce daně nevypořádal s návrhem na doplnění dokazování. Stěžovatelka však měla možnost vyjádřit se jak k výsledkům kontrolního zjištění, tak ke zprávě o daňové kontrole.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...)

III.1 Projednání zprávy o daňové kontrole

[16] Nejvyšší správní soud se přednostně zaměřil na námitky směřující do řádného ukončení daňové kontroly. Pokud by totiž byly tyto námitky důvodné, mohlo by být řízení před správními orgány stíženo vadou, která by mohla mít vliv na zákonnost, což by byl důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, aniž by bylo namístě přezkoumávat důvodnost jakýchkoliv dalších námitek.

[17] Nejvyšší správní soud zjistil ze správního spisu ohledně ukončení daňové kontroly následující skutečnosti. Dne 4. 2. 2015 byl zástupci stěžovatelky doručen výsledek kontrolního zjištění s odkazem na § 88 odst. 2 daňového řádu. Kontrolní zjištění odpovídalo obsahově pozdější zprávě o daňové kontrole od strany 1 po polovinu strany 15. Správce daně zároveň stanovil usnesením stěžovatelce lhůtu k vyjádření se k výsledku kontrolního zjištění a navrzení jejího doplnění.

[18] Dne 22. 2. 2015 správce daně obdržel návrh na doplnění výsledku kontrolního zjištění. V něm stěžovatelka uvedla, že se domnívala, že vše vysvětlila Ing. Jakubíková, popis obchodů se společností ESCELANTE není nestranný, správce daně měl uvést, jaké skutečnosti vyhodnotil jako důkaz, z dokumentů e-AD nemůže vyplývat dispoziční právo, a že veškeré údaje musí být vyjasněny u všech dodávek. Závěrem uvedl, že správce daně neunesl důkazní břemeno, neboť svědci nevyvrátili správnost vystavených dokladů.

[19] Dne 17. 3. 2015 proběhlo u správce daně projednání zprávy o daňové kontrole, které trvalo od 10:05 hod. do 16:15 hod. Na začátku jednání správce daně konstatoval, že zpráva o daňové kontrole obsahuje vyjádření stěžovatelky i reakci správce daně na něj, a že na základě tohoto vyjádření nedošlo ke změně výsledku kontrolního zjištění. Zpráva o daňové kontrole skutečně shrnuje jak vyjádření stěžovatelky, tak podrobnou reakci správce daně na každou z jednotlivých námitek na s. 17 až 20. V průběhu jednání správce daně odpovídal na námitky stěžovatelky, které se týkaly zejména otázky nesení důkazního břemene a toho, které důkazy byly podstatné pro učinění závěrů správce daně a proč. Stěžovatelka závěrem shrnula, že jí není zřejmé, z jakého konkrétního důvodu jí byl odmítnut nárok na odpocet, jak byly hodnoceny důkazy jednotlivě a ve vzájemných souvislostech a není jí jasné, co má vyvracet. Proto se nebyla schopna ke zprávě řádně vyjádřit a případně navrhnout další důkazy. Předložila také nové doklady, ke kterým se správce daně obratem vyjádřil. Závěrem se správce daně stěžovatelky

opakovaně zeptal, zda podepíše zprávu o daňové kontrole. Ta to opětovně odmítla, což správce daně vyhodnotil jako odmítnutí bez dostatečného důvodu podle § 88 odst. 6 daňového řádu.

[20] Právním základem pro uzavření daňové kontroly (jako důkazního prostředku pro doměření daně) je § 88 daňového řádu, podle něhož „[o] *zahájení, průběhu a ukončení daňové kontroly sepíše správce daně zprávu o daňové kontrole, která obsahuje výsledek kontrolního zjištění, včetně hodnocení důkazů zjištěných v průběhu daňové kontroly, a odkaz na protokoly nebo úřední záznamy*“ sepsané v průběhu daňové kontroly. Správce daně seznámí daňový subjekt s výsledkem kontrolního zjištění, včetně hodnocení dosud zjištěných důkazů, a předloží mu jej k vyjádření. Na žádost daňového subjektu mu stanoví správce daně přiměřenou lhůtu, ve které se může vyjádřit k výsledku kontrolního zjištění a navrhnout jeho doplnění. Nedojde-li na základě tohoto vyjádření ke změně výsledku kontrolního zjištění, nelze již v rámci projednání zprávy o daňové kontrole navrhnout jeho další doplnění. Zprávu o daňové kontrole podepisuje kontrolovaný daňový subjekt a úřední osoba. Správce daně po podpisu předá stejnopis zprávy o daňové kontrole kontrolovanému daňovému subjektu. Podpisem zprávy o daňové kontrole je ukončeno její projednání, zpráva o daňové kontrole se považuje za oznámenou a současně je ukončena daňová kontrola.

[21] Uvedená právní úprava vznikla na základě předchozí judikatury Nejvyššího správního soudu za doby účinnosti zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků^{*)}, který neobsahoval tak podrobnou úpravu práv a povinností daňových subjektů a správce daně v průběhu daňové kontroly. Úprava směřuje v prvé řadě k tomu, aby zajistila práva daňových subjektů na seznámení se s jednotlivými poznatky, které z kontroly vzešly a na základě nichž pak správce daně dovozuje daňovou povinnost za kontrolovaná období. Smyslem takto formalizovaného postupu (zakomponovaného do § 85 až § 88 daňového řádu) tak je mj. zajistit právo daňového subjektu na seznámení se s poznatky z daňové kontroly, umožnit mu případně navrhnout výslech svědků či obstarání listin, které by prokázaly tvrzení daňového subjektu, a v neposlední řadě též zajištění dostatku relevantních informací k účinné obraně. Zmíněná právní úprava tak daňovým subjektům zajišťuje právo být účasten svému procesu.

[22] Samotné projednání zprávy o daňové kontrole je tedy třeba vnímat jako konečnou fázi daňové kontroly. Prostor pro vyjádření a navržení důkazů má daňový subjekt po seznámení se s výsledkem kontrolního zjištění (§ 88 odst. 2 a 3 daňového řádu). Navíc je zde stanoven koncentrační princip, neboť podle § 88 odst. 3 platí, že pokud nedojde na základě vyjádření daňového subjektu ke změně výsledku kontrolního zjištění, nelze již v rámci projednání zprávy o daňové kontrole navrhnout jeho další doplnění, včetně navrhování dalších důkazů (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, čj. 6 Afs 105/2015-30). Oba instituty společně vytvářejí procesní záruku náležitě zjištěného skutkového stavu během daňové kontroly (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2016, čj. 10 Afs 103/2016-45). Projednání zprávy o daňové kontrole tedy primárně slouží k seznámení daňového subjektu s konečným stanoviskem správce daně, které se projevuje ve zprávě o daňové kontrole, včetně stanoviska, proč nezměnil kontrolní zjištění v návaznosti na vyjádření daňového subjektu [viz § 88 odst. 1 písm. f) daňového řádu], a podpisu zprávy o daňové kontrole jako konečného výstupu z daňové kontroly. Právní úprava má zabránit účelovému oddalování projednání zprávy o daňové kontrole a opakovaným doplňováním kontrolních zjištění správce daně (viz obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2013, čj. 7 Afs 12/2013-42). Při projednání zprávy o daňové kontrole proto mohou být relevantní již například pouze námitky daňového subjektu proti chybějícím podstatným náležitostem předložené zprávy o daňové kontrole nebo to, že správce daně zahrnul do zprávy o daňové kontrole kontrolní zjištění, se kterými dříve daňový subjekt neseznámil, čímž mu nedal možnost se k nim vyjádřit v souladu s § 88 odst. 2 a 3 daňového řádu.

[23] Námitky stěžovatelky směřovaly do údajně nedostatečného odůvodnění výsledků kontrolního zjištění a vysvětlení sporných otázek. Takové námitky by však mohly být důvodem pro odepření podpisu zprávy o daňové kontrole pouze v případě, pokud by vytýkané vady byly skutečně tak závažné, že by činily výsledek kontrolního zjištění a na něj navazující zprávu nesrozumitelnou, neboť by daňový subjekt vůbec nevěděl, k čemu se má vyjadřovat. Tím by mu skutečně bylo upřeno právo na spravedlivý proces.

[24] Zpráva však srozumitelná je. Správce daně v její prvé části rekapituluje průběh daňové kontroly a zároveň částečně i hodnotí zjištěné důkazy, především v tom směru, zda mohou nebo nemohou prokázat uskutečnění deklarovaných zdanitelných plnění. V části hodnocení důkazů zejména správce daně upozornil, že opakovaně

*) S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen daňovým řádem.

stěžovatelku vyzval k doložení potřebných skutečností týkajících se uskutečněných obchodů. Stěžovatelka však předložila pouze faktury a záznamní povinnost. Nebyly předloženy jakékoliv další doklady, jako např. písemné smlouvy, e-mailová korespondence, dodací listy, přepravní doklady, apod. Dále konstatoval, že nebylo prokázáno odkud a kam, jménem koho a na čí účet bylo zboží v rámci každé jednotlivé dodávky fakticky přijímáno či odesíláno. Dále hodnotil výpověď jednatele společnosti ESCELANTE se závěrem, že ačkoliv šlo o obchody v řádech milionů Kč, nepamatoval si uzavření smluv, dále si tento svědek v některých otázkách protiřečil, nedodal žádné tvrzené doklady a neobjasnil ani další okolnosti obchodů. Následně shrnul předchozí důkazy v tom směru, že ani z dalších důkazů nevyplývá, že by stěžovatelka přijala zdanitelná plnění právě od společnosti ESCELANTE. U zdanitelných plnění od společnosti RB MONT uvedl, že jednatel si na nic nepamatoval, nebyl schopen popsat způsob spolupráce, nevěděl, co znamená text na dokladech, odvolával se na spolupráci s osobami, které nebyl schopen identifikovat ani nebyl schopen předložit jakékoliv doklady. Samotná společnost i další tvrzený svědek byli nekontaktní. Je tedy evidentní, že správce daně dospěl k závěru, že nedisponoval žádným relevantním důkazem, který by prokazoval uskutečnění zdanitelných plnění mezi stěžovatelkou a uvedenými společnostmi. Je také zřejmé, že podle názoru správce daně důkazní břemeno nesla stěžovatelka. Takto vnímaný výsledek daňové kontroly byl jen potvrzen vyjádřením správce daně k návrhu na doplnění kontrolního zjištění ze strany stěžovatelky, kdy byly tyto závěry opět potvrzeny. Na takové závěry mohla stěžovatelka jednoznačně reagovat, například předložit správcem daně příkladmo uváděné nebo jiné doklady, anebo vysvětlit způsoby spolupráce s tvrzenými dodavateli a konkrétně vysvětlit například rozpory nebo nedostatky ve výpovědích. Stěžovatelka fakticky ani neuvádí, co jí konkrétně nebylo srozumitelné, kromě toho, že důkazní břemeno měl nést správce daně.

[25] Pokud stěžovatelka v kasační stížnosti poukazuje v souvislosti s řádným projednáním zprávy o daňové kontrole na otázku týkající se důkazního břemene, pak jde o možné odlišné právní hodnocení této otázky. To však není relevantní důvod pro odmítnutí podpisu zprávy o daňové kontrole. Z ní je zřejmé, že správce daně docházel k závěru, že důkazní břemeno nesla stěžovatelka a měla realizaci obchodů prokázat. Stěžovatelka s tímto závěrem mohla polemizovat, což následně činila. Řešení této otázky zaujaté krajským soudem však již v kasační stížnosti samostatně nespornuje, ačkoliv právě této otázce se krajský soud věnoval ve svém rozsudku velmi podrobně. Takové námitky by musely být vzneseny nejen jako důvod pro odmítnutí podpisu zprávy o kontrole, ale muselo by z nich být také patrné, proč jsou konkrétní právní či skutkové závěry krajského soudu v tomto směru chybné. Nejvyšší správní soud navíc poukazuje na to, že pokud se stěžovatelka dovolává výslechy svědka Ing. Gjorgi P. ze dne 14. 11. 2014 a Ing. Martina D. ze dne 5. 11. 2014, pak v těchto dnech žádné takové výslechy neproběhly. Výslech Ing. Martina D. proběhl dne 14. 11. 2013 a věnoval se otázkám přepravy, nikoliv potvrzení dodávek od stěžovatelky. Svědek Ing. Gjorgi P. ve spisu vůbec nefiguruje.

[26] Stěžovatelce nebylo jakkoliv bráněno v tom, aby se po seznámení s výsledkem kontrolního zjištění k němu vyjadřovala a navrhovala důkazy. Měla tedy možnost hájit v rámci daňové kontroly svá práva. Navíc jí nic nebránilo se vyjadřovat a navrhopvat případně důkazy i v navazujícím odvolacím řízení. Kromě toho lze poznamenat, že i pokud dojde k porušení procesních pravidel při projednání zprávy o daňové kontrole, nemá to zpravidla vliv na zákonnost rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, čj. 1 AfS 151/2016-39).

[27] Stěžovatelkou citovaný náleží Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 121/01 vycházel z právní úpravy dle zákona o správě daní a poplatků, která neobsahovala ustanovení obdobná § 88 odst. 2 a 3 daňového řádu. Zákon o správě daní a poplatků pouze požadoval, aby byla zpráva o daňové kontrole s daňovým subjektem projednána. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že „[p]o *obsahové stránce musí* projednání zprávy *obsahovat nejen seznámení daňového subjektu se závěry správce daně, ale i jeho vyjádření ke zjištěným výsledkům, stejně jako reakci správce daně na toto vyjádření*“. Ve věci řešené citovaným nálezem nebylo daňovému subjektu umožněno seznámit se se všemi důkazy, správce daně na jeho návrhy na doplnění dokazování nereagoval, a sdělení správce daně k námitce daňového subjektu bylo neodůvodněné. Nelze tedy souhlasit s tím, že by i podle daňového řádu bylo seznámení daňového subjektu s výsledky kontrolního zjištění součástí projednání zprávy o daňové kontrole, neboť, jak bylo rozvedeno shora, seznámení s výsledky kontrolního zjištění probíhá před projednáním zprávy o daňové kontrole.

[28] Lze tedy shrnout, že stěžovatelka nebyla v průběhu daňové kontroly nijak krácena na svých procesních právech, byla s ní řádně projednána zpráva o daňové kontrole, a proto neměla žádný důvod pro odeprání jejího

podpisu. Nastaly tak důsledky stanovené v § 88 odst. 6 daňového řádu, zejména byla řádně ukončena daňová kontrola a zpráva o daňové kontrole se stala důkazním prostředkem. (...)

3721

Ochranné známky: pravděpodobnost záměny u zboží a služeb

k § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách a o změně zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o ochranných známkách)

Existence pravděpodobnosti záměny ve smyslu § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, není vyloučena ani v případě, že se přihlašované označení vztahuje na výrobky, zatímco starší ochranná známka na služby, jestliže tyto výrobky a služby mají úzkou souvislost (zde s oborem informačních technologií) a nejedná se tedy o zcela odlišné produkty.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2017, čj. 9 A 346/2014-60)

Prejudikatura: č. 2859/2013 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 29. 9. 1998, Canon, C-39/97, Recueil, s. I-5507.

Věc: Společnost Hyundai Motor Company proti Úřadu průmyslového vlastnictví, za účasti společnosti BLUE-LINK, o zápis ochranné známky.

Dne 24. 4. 2012 podala osoba zúčastněná na řízení podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o ochranných známkách námitky proti zápisu slovní ochranné známky č. 479488 ve znění „BLUELINK“ (dále jen „napadená ochranná známka“) ve vlastnictví žalobkyně, jejíž přihláška byla podána dne 15. 9. 2010 a zveřejněna dne 1. 2. 2012 pro výrobky a služby zařazené v 9. třídě mezinárodního třídění výrobků a služeb. Osoba zúčastněná na řízení námitky odůvodnila tím, že je vlastníkem slovní mezinárodní ochranné známky č. 975542 ve znění „BLUE LINK“ (dále jen „namítaná ochranná známka“), s prioritou v České republice od 14. 9. 2007 a registrované pro služby ve třídách 35 a 38 mezinárodního třídění. Osoba zúčastněná na řízení uvedla, že tyto služby jsou formulovány široce a jejich předmětem jsou všechny napadené výrobky ve třídě 9 mezinárodního třídění. Napadené výrobky a služby jsou určeny shodné skupině spotřebitelů a trh s nimi je shodný/podobný. Z tohoto důvodu měla osoba zúčastněná na řízení za to, že průměrný spotřebitel by se mohl domnívat, že výrobky ve třídě 9 mezinárodního třídění nabízené pod označením „BLUELINK“ pocházejí od ní, a hrozí tak zde nebezpečí záměny/asociace.

Úřad průmyslového vlastnictví (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 28. 2. 2013 námitkám osoby zúčastněné na řízení v celém rozsahu vyhověl a přihlášku napadené ochranné známky zamítl. Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podala žalobkyně rozklad, v němž mj. namítala, že sporná označení vzájemně nekolidují ve všech navrhovaných třídách výrobků a služeb, že žalobkyně požaduje ochranu pro výrobky, zatímco osoba zúčastněná na řízení má chráněné služby, že mezera mezi slovy BLUE a LINK může dát označení zcela odlišný význam atd. O rozkladu žalobkyně rozhodl předseda Úřadu průmyslového vlastnictví (dále jen „žalovaný“) rozhodnutím ze dne 22. 8. 2014 tak, že rozklad zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

Žalovaný v odůvodnění rozhodnutí konstatoval, že ve vztahu k § 7 odst. 1 písm. a) zákona o ochranných známkách je podstatné zjištění, zda existuje pravděpodobnost záměny z důvodu shodnosti nebo podobnosti výrobků a služeb, na něž se přihlašované označení a namítaná ochranná známka vztahují. Obvyklými kritérii pro posuzování podobnosti jsou hledisko vizuální, fonetické a sémantické. Podstatný je celkový dojem, jímž označení působí na průměrného spotřebitele. Za podobné výrobky a služby jsou považovány ty, které mají stejné nebo blízké podstatné znaky a v důsledku toho mohou vyvolat u relevantní části spotřebitelské veřejnosti představu, že pocházejí od jednoho a téhož výrobce či poskytovatele. Současně tyto výrobky nebo služby představují v očích

poskytovatele i spotřebitele výsledek příbuzného výrobního postupu nebo spadají do příbuzné oblasti spotřeby či jsou určeny ke stejnému či podobnému způsobu užití, a na základě toho by mohly být považovány spotřebiteli za zboží nebo služby pocházející z téhož zdroje. Při posuzování podobnosti výrobků nebo služeb je dále třeba vzít na zřetel celou řadu aspektů, které mohou být ovlivněny i charakterem těchto výrobků nebo poskytovaných služeb.

Žalovaný uvedl, že napadené označení je přihlašováno ve třídě 9 mezinárodního třídění pro telekomunikační přístroje a zařízení, přístroje pro přenos a přijímání dat, počítačové programy, software a elektronická média. Namítaná ochranná známka je zapsána mj. pro služby z oblasti telekomunikace a šíření a přenosu dat. Žalovaný se ztotožnil se správním orgánem prvního stupně, že v případě namítaných služeb se jedná o služby přímo související s výše uvedenými napadenými výrobky. Je tomu tak proto, že tyto výrobky, resp. služby, spadají do stejné oblasti spotřeby a mohou být prodávány a poskytovány na stejných prodejních místech či stejnému okruhu spotřebitelů, neboť např. poskytovatelé internetového připojení běžně prodávají nebo pronajímají související přístroje (např. modemy, routery atd.) či naopak poskytovatelé telekomunikačních služeb zároveň prodávají přístroje, jako jsou mobilní telefony, navigace, počítače apod. Žalovaný tak považoval za neopodstatněné tvrzení žalobkyně v tom smyslu, že výrobky a služby jsou dvě samostatné kategorie produktů, resp. že mezi nimi nemůže být shledána podobnost.

Žalovaný souhlasil se správním orgánem prvního stupně, že v případě výrobků z kategorie počítačových programů, software a elektronických médií se sice nejedná o výrobky, které bezprostředně souvisejí s namítanými službami, resp. že by služby nemohly být bez těchto výrobků poskytovány. Žalovaný však dodal, že software či programové vybavení je vždy potřebné pro provoz a funkci telekomunikačních přístrojů, přenos telefonního signálu či rádiového a televizního vysílání, popř. přenos informací prostřednictvím internetu nebo internetových sítí. Ve vztahu k těmto výrobkům je tedy rovněž možno konstatovat určitou podobnost, i když jen velmi nízkého stupně. Ve vztahu k námitce žalobkyně, že k odlišení mezi srovnávanými označeními přispěje vyšší úroveň pozornosti spotřebitelů, žalovaný připustil, že správní orgán prvního stupně dospěl k závěru, že se dá očekávat vyšší míra pozornosti potenciálních spotřebitelů při výběru nárokových výrobků. Správní orgán prvního stupně však ještě konstatoval, že okruh spotřebitelů srovnávaných výrobků se protíná v oblasti telekomunikace a přenosu dat, jenž ke konstatování existence nebezpečí záměny naopak přispívá. Správní orgán prvního stupně tedy vyšší míru pozornosti spotřebitelů posuzoval jako jeden z faktorů při hodnocení existence nebezpečí záměny mezi porovnávanými označeními, avšak přesto dospěl k závěru o poměrně vysoké pravděpodobnosti nebezpečí záměny. Žalovaný se v tomto ohledu s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně ztotožnil.

Žalovaný dospěl shodně jako správní orgán prvního stupně k závěru o shodnosti porovnávaných označení z celkového hlediska v důsledku jejich shodnosti z fonetického a sémantického hlediska, resp. téměř shodnosti z hlediska vizuálního. Žalovaný se nedomníval, že mezera mezi slovními prvky „BLUE“ a „LINK“ může dodat označení zcela jiný význam, neboť spotřebitel si v případě předpokládané základní znalosti angličtiny srovnávaná označení přeloží zcela shodně, a to nejspíše jako „modrá linka“ či „modré spojení“. Mezera mezi slovními prvky nesehraje žádnou roli, a to ani v případě přihlašovatelem zmiňovaného možného užití v jiném písmu. Obě označení jsou slovní a jako taková mohou být používána v jakémkoliv grafickém provedení neměnicím jejich rozlišovací způsobilost. Spotřebitelé zcela neznají anglického jazyka nebudou přisuzovat ani jednomu z označení žádný význam z hlediska sémantického. Spotřebitel většinou nebude mít možnost setkat se se srovnávanými označeními ve shodné době, nýbrž se bude orientovat podle více či méně nedokonalého vjemu, který mu při spatření jednoho z označení utkvěl v paměti. Jeví se jako velmi nepravděpodobné, že by spotřebitel věnoval při spatření označení pozornost takovému detailu, jako je mezera mezi dvěma slovními prvky, a podle této mezery se dokázal na trhu orientovat a odlišit výrobky či služby jednoho subjektu od druhého.

Dle názoru žalovaného je tedy pro určení pravděpodobnosti záměny podstatné, že napadené označení bylo shledáno téměř shodným s namítanou ochrannou známkou a že byla zjištěna podobnost napadených výrobků s namítanými službami, byť u některých z nich pouze podobnost nízkého stupně. Rovněž bylo shledáno, že okruh spotřebitelů srovnávaných výrobků a služeb se částečně protíná, ač zároveň byla zjištěna vyšší míra pozornosti mezi spotřebiteli těchto výrobků a služeb. Žalovaný s ohledem na to dospěl k závěru o existenci poměrně vysokého stupně pravděpodobnosti záměny mezi srovnávanými označeními, za zohlednění kompenzačního principu, jenž umožňuje vyvážit nižší míru podobnosti mezi některými srovnávanými výrobky na straně

jedné a službami na straně druhé (u zbylé části šlo o podobnost obvyklé míry) vyšší mírou podobnosti (zde téměř shodnosti) mezi označeními samotnými. Při spatření označení „*BLUELINK*“ by se spotřebitelé mohli domnívat, že se jedná o výrobky poskytované spolu se službami osoby zúčastněné na řízení. Námitky podané dle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o ochranných známkách tedy byly opodstatněné, neboť zápisem přihlašovaného označení by došlo k zásahu do zákonem chráněných starších práv osoby zúčastněné na řízení. Žalovaný tak dospěl k závěru, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo po věcné i formální stránce vydáno v souladu s právními předpisy a není dán důvod pro jeho zrušení či změnu.

Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze, v níž žalovanému vytkla, že považuje výrobky a služby za totéž. Názor žalovaného, že služby chráněné namítanou ochrannou známkou přímo souvisejí s přihlašovanými výrobky a tudíž mohou být poskytovány na stejných prodejních místech či stejnému okruhu spotřebitelů, je nutné odmítnout. Výrobky přihlašované žalobkyní často nejsou určeny k tomu, aby k nim mohly třetí osoby poskytovat nějaké služby, které by mohly být poskytovány osobou zúčastněnou na řízení. Navíc poskytování služeb pro provoz nějakého výrobku nelze vždy považovat za činnost, která by přímo souvisela s činností jejich výrobce. Výrobky a služby jsou tedy dvě samostatné kategorie produktů, mezi nimiž nemůže být shledána podobnost. Rovněž je třeba vzít do úvahy skutečnost, že žalovaný shledal velmi nízkou podobnost u některých služeb osoby zúčastněné na řízení.

Žalobkyně poukázala na tzv. kompenzační zásadu, z níž v daném případě nelze automaticky dovozovat možnost kompenzace větší podobnosti označení s menší podobností výrobků (služeb). Minimálně u některých přihlašovaných výrobků (služeb) je podobnost velmi nízká, takže tuto zásadu nelze aplikovat na všechny přihlašované výrobky žalobkyně. Nemůže se tak zde uplatnit kompenzační zásada v plném rozsahu, neboť ne všechny výrobky (služby) si jsou podobné, resp. mají stejné užití či dostupnost nebo mohou být provozovány samostatně.

Žalobkyně měla za to, že i z porovnání obou označení *BLUELINK* a *BLUE LINK* je zřejmé, že nejde o označení, která od sebe nelze odlišit, jak nesprávně uvádí žalovaný. Mezera mezi slovy *BLUE* a *LINK* totiž může dodat označení zcela odlišný význam, zejména bude-li užito v jiném písmu nebo bude-li označení vysloveno pomalu (což se stane zákazníkovi bez znalosti angličtiny). Označení *BLUELINK* je fantazijní slovo, kdežto druhé označení působí jako slova dvě – *BLUE* a *LINK* (modrá a spojení/linka) – obě slova tak mají vlastní význam. Dle názoru žalobkyně tak měla být napadená ochranná známka přihlášená pro výrobky, které jsou nějak spojeny s vozidly (např. komunikační přístroje a zařízení pro vozidla), neboť zde opravdu nelze shledat podobnost se službami, které má chráněný osoba zúčastněná na řízení. V takovém případě nehrozí, že by mohlo dojít ke zmatení zákazníků, neboť nikdo jiný než výrobce vozidel (zde žalobkyně) v nich nemůže poskytovat telekomunikační služby, které souvisejí s provozem vozidla. Žalovaný tak měl zamítnout přihlášku pro ty výrobky, pro které přihláška nesplňuje podmínky zápisu.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že z hlediska zákona o ochranných známkách a jeho výkladu nic nebrání konstatování podobnosti mezi výrobky a službami. Porovnání výrobků a služeb musí vycházet z porovnání charakteru konkrétních výrobků a služeb, jejich spotřebitelů, způsobu užití, vztahu konkurence či komplementarity. V dané věci posuzované výrobky, resp. služby spadají do stejné oblasti spotřeby a mohou být prodávány a poskytovány na stejných prodejních místech či stejnému okruhu spotřebitelů. Tzv. kompenzační zásada se uplatní v případech, kdy jde o podobnost na straně porovnávaných ochranných známek i na straně výrobků a služeb, které mají být porovnávanými známkami chráněny. Žalovaný stejně jako správní orgán prvního stupně posoudili porovnávaná označení v souladu s touto zásadou. Žalovaný uvedl, že mezera mezi slovními prvky „*BLUE*“ a „*LINK*“ nemůže dodat označení zcela jiný význam, neboť spotřebitel si porovnávaná označení přeloží zcela shodně a spotřebitelé zcela neznalí anglického jazyka nebudou přisuzovat žádný význam ani jednomu z označení. K námitce žalobkyně, že napadené označení mělo být zapsáno alespoň pro výrobky spojené s vozidly, žalovaný uvedl, že žalobkyně tuto námitku v rozkladu neuplatnila. Správní orgán prvního stupně nadto dovedl podobnost mezi všemi porovnávanými výrobky a službami, byť v různé míře. Žalovaný byl přesvědčen, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s jeho stávající praxí a rovněž v souladu se zákonem a výkladovými pravidly evropské judikatury. Žalovaný tedy navrhl, aby městský soud žalobu zamítl.

Na vyjádření žalovaného reagovala žalobkyně replikou, v níž uvedla, že zákon o ochranných známkách nikde nehovoří o tom, že by bylo možné srovnávat výrobky a služby mezi sebou. Ostatně výrobky nemohou být

ze samotné podstaty věci shodné nebo podobné službám a naopak. Žalobkyně namítla, že žalovaný v dané věci nesprávně aplikoval tzv. kompenzační zásadu. Spotřebitel velmi často vnímá jen část ochranné známky a v posuzované věci může být spotřebitelem vnímáno právě jen první slovo ochranné známky, mezera mezi označeními tedy může dát ochranné známce jiný význam. Dle názoru žalobkyně nelze shledat podobnost mezi výrobky (službami) určenými pro jejich použití ve vozidlech s výrobky (službami), které jsou chráněny ochrannými známkami osoby zúčastněné na řízení. Dle názoru žalobkyně žalovaný nepostupoval v souladu s platným právním řádem.

Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření konstatovala, že mezinárodní třídění slouží pouze administrativním účelům a při posuzování shodnosti a podobnosti výrobků a služeb má pouze podpůrný charakter. Nelze tedy zamítnout podobnost nabízených výrobků a služeb jen z důvodu jejich zapsání v jiných třídách. Při porovnání dotčených výrobků a služeb nelze dospět k jinému závěru, než že z celkového hlediska existuje vysoký stupeň pravděpodobnosti záměny při porovnání nejen napadeného a namítaného označení, ale i při porovnání výrobků a služeb. Osoba zúčastněná na řízení souhlasila se žalovaným v tom, že napadené označení „BLUELINK“ a namítané označení „BLUE LINK“ jsou shodná z vizuálního, fonetického i sémantického hlediska, a zásadně odmítla názor žalobkyně, že porovnávaná označení lze od sebe odlišit za užití mezery mezi slovy „BLUE“ a „LINK“.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o ochranných známkách platí: „*Přiblašované označení se nezapíše do rejstříku na základě námitek proti zápisu ochranné známky do rejstříku podaných u Úřadu [tj. u správního orgánu prvního stupně] vlastníkem starší ochranné známky, pokud z důvodu shodnosti či podobnosti výrobků či služeb, na něž se přiblašované označení a ochranná známka vztahují, existuje pravděpodobnost záměny na straně veřejnosti; za pravděpodobnost záměny se považuje i pravděpodobnost asociace se starší ochrannou známkou.*“

V meritu sporu, tedy v posouzení pravděpodobnosti záměny napadené ochranné známky a namítané ochranné známky, vycházel soud z následujících obecných principů vyplývajících z judikatury Nejvyššího správního soudu a SD EU (v podrobnostech, včetně citací na konkrétní soudní rozhodnutí viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2014, čj. 9 As 181/2012-84). Existence nebezpečí záměny u veřejnosti musí být posuzována celkově, tj. musí být zohledněny všechny relevantní faktory projednávaného případu. Podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o ochranných známkách je překážkou bránící zápisu přiblašovaného označení do rejstříku ochranných známek existence pravděpodobnosti záměny na straně veřejnosti, která je dána pouze při kumulativním splnění dvou zákonem stanovených podmínek. Těmito podmínkami jsou jednak shodnost či podobnost přiblašovaného označení se starší ochrannou známkou a jednak shodnost nebo podobnost výrobků či služeb, na něž se přiblašované označení a namítaná starší ochranná známka vztahují. Relevantní je i tzv. kompenzační zásada vyplývající z judikatury SDEU spočívající v tom, že menší podobnost mezi výrobky a službami lze kompenzovat větší podobností mezi ochrannými známkami a naopak. Z tzv. kompenzační zásady ovšem nelze dovozovat možnost kompenzace větší podobnosti výrobků či služeb se správním orgánem zjištěnou nepodobností porovnávaných ochranných známek. Pokud jde o srovnání označení, rozlišovací schopnost označení je nutno zkoumat vždy ve vztahu k věmu průměrného spotřebitele, a to z hlediska vizuálního, fonetického a sémantického. Pro posouzení podobnosti mezi dotčenými výrobky je namísto zohlednit všechny relevantní faktory, které charakterizují vztah mezi těmito výrobky. Tyto faktory zahrnují zejména povahu výrobků, jejich účel, způsob použití, jakož i jejich konkurenční nebo komplementární charakter. Dalšími faktory, na které je možno brát ohled, jsou též distribuční kanály, relevantní veřejnost a obvyklý původ zboží. **Při posuzování shodnosti či podobnosti výrobků tedy není samo o sobě rozhodující, zda jsou výrobky v rámci mezinárodního třídění výrobků a služeb vytvořené pro administrativní účely zařídování výrobků a služeb řazeny do shodných či odlišných tříd. Podstatné je, zda lze z hlediska průměrného spotřebitele takové výrobky a služby zařadit do jedné skupiny oblasti spotřeby** (k posuzování podobnosti výrobků a služeb srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, čj. 8 As 41/2012-46, č. 2859/2013 Sb. NSS).

Před samotným posouzením pravděpodobnosti záměny napadené ochranné známky a namítané ochranné známky soud předně konstatoval, že totožnou otázkou se ve věci stejných účastníků v minulosti již

zabýval, a to v rozsudku ze dne 6. 4. 2016, čj. 9 A 139/2012-56. Ani v dané věci soud nehledal důvod pro revizi názoru vyjádřeného v citovaném rozsudku, že porovnávaná označení jsou, až na minimální detail, jímž je u namítané ochranné známky mezera mezi slovními prvky „BLUE“ a „LINK“, shodná. K tomu městský soud dodává, že ani tento detail nebude mít při vnímání průměrného spotřebitele z vizuálního hlediska velký význam, neboť takto situovaná mezera takřka přirozeně odděluje dvě samostatné slabiky, z nichž každá sama o sobě může tvořit samostatné slovo (mezera tedy nevytváří nápadnou či neobvyklou kombinaci písmen jako např. při rozdělení na části „BLUEL“ a „INK“). Lze tedy mít za to, že průměrný spotřebitel si této mezery nejspíše ani nepovšimne. Z fonetického a sémantického hlediska jsou porovnávaná označení jednoznačně shodná, neboť mezera odděluje dvě jednoslabičná slova, a tak nelze ani dovodit, že by snad vedla k jakkoli odlišné výslovnosti či k posunutí významu oproti jednoslovnému označení „BLUELINK“. Jestliže by totiž průměrný spotřebitel nerozuměl anglickým výrazům „BLUE“ a „LINK“, bude je vnímat jako fantazijní, a to jak v případech, že budou zapsány odděleně, tak v případech, že budou zapsány jako jediné slovo. V opačném případě (tedy při alespoň základní znalosti angličtiny) bude spotřebitel z porovnávaných označení dovozovat stejný význam, spočívající ve spojení „BLUE“ (modrá) s „LINK“ (linka), neboť slovo „blue“ je v angličtině naprosto běžné a jakožto označení barvy jej lze považovat za součást základní slovní zásoby, rovněž slovní prvek „LINK“ bude pro anglicky mluvícího průměrného spotřebitele jednoznačně rozpoznatelný a oddělitelný, a to i kvůli podobnosti s českým slovem „linka“. Nelze tedy dovozovat, že by snad angličtinu ovládající průměrný spotřebitel na první pohled nerozpoznal, že označení „BLUELINK“ se skládá ze slov „BLUE“ a „LINK“ a označení „BLUELINK“ považoval za označení fantazijní (na rozdíl od dvou odděleně zapsaných slovních prvků „BLUE“ a „LINK“).

Městský soud tedy přisvědčuje závěrům žalovaného, že porovnávaná označení jsou téměř shodná. V daném případě tedy těžiště posuzování pravděpodobnosti záměny ve smyslu § 7 odst. 1 písm. a) zákona o ochranných známkách spočívá především v porovnávání výrobků, pro něž byla přihlášená napadená ochranná známka, se službami, pro něž byla zapsána namítaná ochranná známka. Napadená ochranná známka byla přihlášená pro následující výrobky uvedené v třídě 9 mezinárodního třídění: *přenosové soupravy (telekomunikační), komunikační přístroje a zařízení pro vozidla, přístroje a zařízení pro přenos komunikace, přístroje a zařízení pro přenos dat, rádia pro vozidla, přijímače pro satelity, televizory pro vozidla, navigační přístroje a palubní počítače, satelitní navigační přístroje, nabitá počítačové programy, počítačový software pro bezdrátovou dodávku obsahu, počítačový software pro šifrování, software pro zpracování obrázků, grafiky a textu, počítačové programy pro úpravu fotografií, zvuku a videa, programy operačních systémů, předzaznamenaná elektronická média nehudební (s výjimkou počítačového software)*. Namítaná ochranná známka byla zapsána pro celou řadu služeb uvedených ve třídě 35 mezinárodního třídění (v dané věci není jejich vyčerpávající výčet podstatný, soud pro ilustraci uvádí např. *business management, administrative management of telephone exchanges, administrative management of call centres and technical support services, business administration, office functions, sales and service promotion for third parties, public relations; telemarketing services* apod.) a ve třídě 38 mezinárodního třídění (*telecommunications, communications by computer terminals, radio broadcasting, communications by telegrams, communications by telephone, radio programmes, television programmes, information on telecommunications, rental of telecommunication apparatus, rental of message sending apparatus, rental of modems, rental of telephones, electronic mail, message sending, computer aided transmission of messages and images, mobile radiotelephony, transmitting by satellite, telephone communications, telephone services, broadcasting of radio and television programmes, sending of telegrams, transmission of information via the Internet or intranet networks*).

Žalobkyně v žalobě žalovanému nejprve vytýká, že „považuje výrobky a služby za totéž“. Žalobkyně má naopak za to, že „výrobky a služby jsou dvě samostatné kategorie produktů, resp. že mezi nimi nemůže být shledána podobnost“. Názor žalobkyně lze tedy interpretovat tak, že žalobkyně dovozuje nemožnost pravděpodobnosti záměny již ze skutečnosti, že napadená ochranná známka byla přihlášená pro výrobky, zatímco namítaná ochranná známka byla zapsána pro služby. S tímto názorem se však městský soud neztotožňuje. K tomu poukazuje např. na rozsudek ze dne 11. 2. 2016, čj. 4 As 113/2015-34, v němž Nejvyšší správní soud jednoznačně konstatoval, že zařazení výrobků a služeb do jednotlivých tříd mezinárodního třídění je především otázkou administrativní a že podobnost tak může být shledána i mezi službami a výrobky. Stejný názor zastává i komentářová literatura: „Přihlašovatel je povinen v přihlášce ochranné známky uvést konkrétní výčet výrobků a služeb, pro které požaduje zápis ochranné známky do rejstříku, a tento seznam vzestupně zatřídit podle mezinárodního třídění, tj. podle Niceské úmluvy o mezinárodním

třídění výrobků a služeb pro účely zápisu známek ze dne 15. 6. 1957. Od 1. 1. 2007 platí 9. verze Mezinárodního třídění. Tento systém mezinárodního třídění obsahuje 34 tříd výrobků a 10 tříd služeb. Mezinárodní třídění výrobků a služeb bylo vytvořeno pro administrativní účely zařizování výrobků a služeb. Z tohoto důvodu nemůže být při posuzování shodnosti či podobnosti výrobků a služeb rozhodující, zda jsou či nejsou výrobky a služby zařazeny do stejné nebo odlišné třídy mezinárodního třídění výrobků a služeb. V některých případech jsou zcela odlišné výrobky zařazené do shodné třídy, a některé podobné výrobky nebo služby jsou zařazeny do odlišných tříd. Při posuzování je třeba vzít v úvahu řadu aspektů, včetně povahy výrobků nebo služeb, jejich určení, obvyklého původu a způsobu prodeje či poskytování. Rovněž porovnávání výrobků a služeb navzájem je běžné, např. náhradní díly pro automobily ve třídě 9 a servis a opravy automobilů ve třídě 37 jsou považovány běžně za výrobky a služby podobné.“ (srov. Horáček, R. a kol.: *Zákon o ochranných známkách/Zákon o ochraně označení původu a zeměpisných označení. Zákon o vymáhání práv z průmyslového vlastnictví*, 2. vyd., Praha : C. H. Beck, 2008, s. 97, zvláště výrazně soudem).

Při zkoumání tzv. relevantní veřejnosti lze vyjít z toho, že v případě namítaných služeb jde především o služby z oblasti telekomunikace a přenosu dat [srov. zejména služby zapsané ve třídě 38 mezinárodního třídění spadající pod obecnou definici „*Spoje (komunikace)*“], což ostatně vyplývá již z jejich názvu („*telekomunikace, komunikace prostřednictvím počítačových terminálů*“ apod.). Rovněž výrobky, které jsou chráněny napadenou ochrannou známkou, slouží především k přenosu dat a ke komunikaci. Městský soud se tedy ztotožňuje se správními orgány (žalobkyně ostatně ohledně okruhu relevantních spotřebitelů v žalobě žádné námítky nevznáší), že relevantními spotřebiteli budou jak běžní uživatelé zajímající se o výpočetní techniku a komunikační média, tak společnosti poptávající spojovací či výpočetní techniku. U relevantní veřejnosti tedy lze při výběru výrobků (služeb) předpokládat mírně vyšší než běžný stupeň pozornosti (než by tomu bylo např. při výběru výrobků každodenní spotřeby, jako jsou potraviny apod.). Na druhou stranu není možné zvýšenou úroveň pozornosti relevantních spotřebitelů přeceňovat, neboť dotčené výrobky (služby) jsou stále určeny široké skupině spotřebitelů, a nejedná se tedy např. o vysoce specializované produkty, které by poptávala úzce odborně vyhraněná skupina spotřebitelů.

Při posuzování podobnosti výrobků a služeb lze dovodit, že jak napadené výrobky, tak namítané služby patří do stejné oblasti spotřeby. Relevantní spotřebitel totiž přichází na trh s úmyslem technicky si zajistit spojení s jinými subjekty. V takovém případě tedy nehraje významnou roli, zda si komunikaci zajistí sám prostřednictvím fyzického přístroje (a tedy výrobku), či zajištěním spojení pověří externí společnost (a tedy bude poptávat službu). Městský soud tedy má za to, že i výrobky chráněné napadenou ochrannou známkou svou povahou náležejí do oblasti spotřeby, charakterizované jako přenos zpráv v oblasti telekomunikací, neboť spotřebiteli stejně jako namítané služby zprostředkují dorozumívání se s třetími osobami. Rozdíl bude spočívat pouze v tom, že v případě výrobků bude spotřebitel k přenosu informací sám využívat technická zařízení, avšak tento rozdíl nebude z hlediska určení relevantního trhu podstatný, neboť za současného stavu techniky je průměrný spotřebitel ovládnutí těchto zařízení schopen zvládat, aniž by bylo potřeba speciálních technických znalostí.

Výše uvedené ostatně potvrzuje i sama žalobkyně, která ve správním řízení uvedla (srov. podání žalobkyně ze dne 28. 8. 2012, založené na č. l. 26 správního spisu), že její výrobky vesměs směřují k účelu komunikace mezi motorovými vozidly. Pak ovšem nelze než konstatovat, že tento účel je shodný s účelem namítaných služeb. Právě hledisko účelu porovnávaných výrobků a služeb je přitom nejdůležitějším faktorem při posuzování shodnosti výrobků a služeb (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2011, čj. I As 79/2011-107). Městský soud se v tomto ohledu ztotožňuje se správními orgány i v tom, že jak dotčené výrobky, tak namítané služby mohou být distribuovány skrze stejné distribuční kanály. Oblast komunikací (spojů), kam spadají jak výrobky chráněné napadenou ochrannou známkou, tak namítané služby, lze považovat za velmi rozsáhlý a v současné době stále expandující trh oslovující takřka každého spotřebitele. Spotřebitel tedy může oprávněně očekávat, že subjekty zajišťující telekomunikační služby budou nabízet i související přístroje (stejně jako poskytovatelé internetového připojení prodávají nebo pronajímají např. modemy, routery atp.). Telekomunikační služby a s nimi související výrobky lze rovněž považovat za zcela obvyklý a hojně poptávaný sortiment, který není nabízen výlučně či převážně ve specializovaných prodejnách, ale je běžně dostupný v obchodních centrech.

Městský soud nemůže žalobkyni přisvědčit ani v tom, že napadená ochranná známka měla být přihlášená pro výrobky, která jsou nějak spojena s vozidly, neboť dle názoru žalobkyně „*nebrozí, že by mohlo dojít ke zmatení zákazníků*“. Městský soud zdůrazňuje, že i v takovém případě je základní účel výrobků chráněných napadenou

ochrannou známkou a namítaných služeb shodný (tj. zajištění komunikace). K tomu městský soud dodává, že i motoristé představují širokou, odborně nespécializovanou skupinu spotřebitelů, a nelze tak předpokládat, že by při poptvávání produktů postupovali s vysokou mírou informovanosti a obezřetnosti či že by výrobky, resp. služby pro ně určené měly odlišné distribuční cesty. Spotřebitelé se tedy mohou oprávněně domnívat, že dotčené výrobky žalobkyně (tj. i ty, které se týkají pouze vozidel) pocházejí od stejného ekonomického subjektu či stejné skupiny ekonomických subjektů jako namítané služby. Zákon o ochranných známkách chrání spotřebitele i před potenciálním nebezpečím záměny výrobků a služeb různých subjektů a brání tomu, aby byly současně dvě podobné ochranné známky zapsány pro dvě podobné kategorie výrobků a služeb. V tomto ohledu tedy nehraje roli ani to, že některé kategorie výrobků žalobkyně jsou určeny jen pro uživatele vozidel a namítané služby jsou obecně určeny pro všechny zákazníky, neboť užívání motorových vozidel není vázáno na vzdělání, odbornost či jiné znaky, které by z motoristů činily kvalitativně jiný okruh spotřebitelů, schopných bezpečně rozlišovat mezi porovnávanými označeními. Při posuzování nebezpečí záměny konečně není podstatné ani to, že by se mohlo o výrobky, „které nejsou určeny, aby byly doprovázeny možnostmi třetích osob poskytovat k nim nějaké služby“ (či že „výrobky mohou být provozovány samostatně“), jak tvrdí žalobkyně. Faktor komplementarity by bylo třeba vzít v úvahu v případech, kdy by se výrobky a služby lišily svou povahou, účelem či způsobem použití. V daném případě však, jak již bylo řečeno, mají dotčené výrobky i namítané služby konkurenční charakter, mohou se na trhu střetávat a není tak vyloučena pravděpodobnost asociace mezi porovnávanými označeními.

K námitce žalobkyně, že u některých dotčených výrobků, resp. služeb je podobnost velmi nízká, městský soud především konstatuje, že správní orgány tuto skutečnost vzaly při svém rozhodování v potaz (a to i při zohlednění mírně zvýšeného stupně pozornosti potenciálních spotřebitelů). Městský soud se tak ztotožňuje se správními orgány v tom, že některé kategorie výrobků s namítanými službami bezprostředně nesouvisí. Jedná se zejména o výrobky označené jako počítačové programy, software či elektronická média. Ani tyto výrobky však dle názoru soudu nelze považovat za naprosto odlišné od namítaných služeb, neboť, jak správně podotkly správní orgány, počítačové programy, software atp. jsou zásadním předpokladem pro samotné fungování telekomunikačních přístrojů. V určitých případech dokonce právě software či počítačový program představuje základní kvalitativní prvek přenosu dat či komunikace a konkrétní technické parametry výrobku, na němž je tento program nainstalován, jsou pro výsledek přenosu dat nepodstatné (srov. např. počítačové programy jako Skype či ICQ). K tomu lze pro ilustraci podotknout, že většina kategorií výrobků a služeb v mezinárodním třídění představuje produkty, které ke své funkci žádné počítačové programy či software nepotřebují. Naproti tomu jak počítačové programy (software), tak telekomunikace v podstatě představují určitý způsob zpracování informací; výrobky chráněné napadenou ochrannou známkou i namítané služby tedy mají úzkou souvislost s oborem informačních technologií a nejedná se tedy o diametrálně odlišné produkty, jak by tomu bylo např. při kolizi na jedné straně telekomunikačních služeb a na straně druhých potravin, oděvů, výrobků z kůže atp. Spotřebitelé se tedy mohou domnívat, že poskytovatel služeb sloužících k telekomunikaci (k přenosu dat) jakožto odborník v tomto oboru může sám vyvíjet (a následně i poskytovat) specializované softwary či programy, které mají přímou souvislost s jeho službami, resp. že osoba zúčastněná na řízení může označením software namítanou ochrannou známkou autorizovat jeho užívání a garantovat jeho kvalitu. Za takové situace správní orgány správně uplatnily kompenzační princip plynoucí z judikatury SD EU (rozsudek Soudního dvora ze dne 29. 9. 1998, *Canon, C-39/97, Recueil*, s. I-5507), neboť nyní posuzovaný případ je typickou situací, kdy musí být menší stupeň podobnosti výrobků či služeb kompenzován větší podobností ochranných známek. V dané věci je přitom třeba zdůraznit, že nejde jen o „pouhou“ podobnost ochranných známek, ale o jejich praktickou shodu.

Na základě shora uvedeného městský soud shrnuje, že žalovaný postupoval správně, když dospěl k závěru o existenci pravděpodobnosti záměny mezi porovnávanými označeními. Městský soud neshledal, že by žalovaný porušil § 7 odst. 1 písm. a) zákona o ochranných známkách, resp. § 26 odst. 4 citovaného zákona. Poukazy žalobkyně na údajné porušení § 2 odst. 1, 3 a 4 správního řádu ze strany žalovaného jsou zcela nekonkrétní. Z kontextu žaloby je patrné, že žalobkyně porušení citovaných ustanovení správního řádu vztahuje právě k námitkám týkajícím se aplikace § 7 odst. 1 písm. a) zákona o ochranných známkách, které soud vypořádal výše. Městský soud tedy ve stejné míře obecnosti podotýká, že správní orgány při svém rozhodování neporušily základní zásady uvedené v § 2 správního řádu, neboť ve správním řízení postupovaly v souladu se zákonem a správně posoudily argumenty a tvrzení žalobkyně. Pokud žalobkyně namítala, že napadeným rozhodnutím vznikly neoprávněné

rozdíly u skutkově podobných případů, pak je třeba připomenout, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tíží břemeno tvrzení a břemeno důkazní právě žalobkyni. Žalobkyně však na žádný skutkově podobný případ nepoukázala a městský soud si tak nemohl učinit představu o tom, zda se žalovaný skutečně dopouští porušování zásady uvedené v § 2 odst. 4 správního řádu.

3722

Stavební řízení: zastavení stavebního řízení pro zjevnou bezpředmětnost; opakované stavební řízení

k § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 350/2012 Sb.

Po účinnosti novely stavebního zákona z roku 2006 provedené zákonem č. 350/2012 Sb. (tj. od 1. 1. 2013) nelze zastavit, po předchozím zrušení stavebního povolení správním soudem, stavební řízení pro zjevnou bezpředmětnost s odůvodněním, že stavba byla v mezidobí dokončena a je užívána. Je třeba vést opakované stavební řízení podle § 129 stavebního zákona z roku 2006, a to i v případech, kdy bylo stavební řízení zahájeno a následně zrušené stavební povolení vydáno před účinností shora uvedené novely.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2018, čj. 7 As 70/2017-29)

Prejudikatura: č. 2176/2011 Sb. NSS a č. 2722/2012 Sb. NSS.

Věc: Mgr. Viktor K. proti Magistrátu hlavního města Prahy, za účasti společnosti s ručením omezeným HMG, o umístění vodovodní a kanalizační přípojky na pozemku, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 20. 12. 2006 podal stavebník [společnost Tulip Inn Prague Terminus, s. r. o. (dnes HMG s. r. o.)] žádost o vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení. Úřad městské části Praha 1, odbor výstavby (dále jen „stavební úřad“) vydal ve sloučeném územním a stavebním řízení stavební povolení dne 19. 4. 2007, v němž umístil stavebníkovi podle § 39 stavebního zákona z roku 1976 vodovodní a kanalizační přípojky na pozemku parc. č. 1072/1 v k. ú. Staré Město, a podle § 66 téhož zákona povolil provedení stavebních úprav domu na hotel, včetně přípojek vody a kanalizace na pozemku parc. č. 673 a č. 1072/1 v k. ú. Staré Město (dále též „stavební povolení“). Ačkoliv byla předmětem stavebního povolení stavba na pozemku, který bezprostředně sousedí s pozemkem, jehož je žalobce spoluvlastníkem, nebylo s ním v řízení o stavebním povolení jednáno jako s účastníkem. Jelikož se žalobce cítil být stavebním povolením dotčen na svých právech, dne 28. 11. 2007 písemně oznámil stavebnímu úřadu své účastenství v předmětném stavebním řízení a dne 10. 12. 2007 podal proti stavebnímu povolení odvolání. Na tato podání správní orgány reagovaly pouze neformálními dopisy, a sice sdělením stavebního úřadu ze dne 5. 2. 2008, respektive sdělením žalovaného ze dne 29. 2. 2008 o tom, že stavební povolení nabylo právní moci, stavební řízení se již nevede, se stěžovatelem tedy nemůže být jednáno jako s účastníkem a jeho podáním tak nemůže být vyhověno.

Proti sdělení žalovaného a proti stavebnímu povolení podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, který ji usnesením ze dne 10. 6. 2008, čj. 9 Ca 178/2008-28, odmítl, neboť konstatoval, že žaloba může být přípustná pouze tehdy, směřuje-li proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Sdělení žalovaného ze dne 29. 2. 2008 však rozhodnutím o odvolání stěžovatele podle městského soudu nebylo. Tento právní názor potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 11. 2008, čj. 8 As 43/2008-72, jímž kasační stížnost žalobce zamítl. Dne 27. 4. 2010 však vydal Ústavní soud nález ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, č. 93/2010 Sb. ÚS, jímž bylo usnesení Městského soudu v Praze spolu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu zrušeno.

Následně vydal dne 21. 9. 2011 městský soud rozsudek čj. 9 A 122/2010-151, ve znění opravného usnesení ze dne 18. 11. 2011, čj. 9 A 122/2010-159, jímž bylo sdělení žalovaného ze dne 29. 2. 2008 zrušeno a věc mu

byla vrácena k dalšímu řízení. Žalovaný podal proti tomuto rozsudku kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 1. 11. 2012, čj. 8 As 27/2012-113.

Na základě odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 1. 2013 stavební povolení zrušil podle § 90 odst. 4 správního řádu a zastavil sloučené územní a stavební řízení, neboť shledal, že žádost o vydání předmětného stavebního povolení se stala zjevně bezpředmětnou.

Toto rozhodnutí žalobce opět napadl žalobou u městského soudu, který ji zamítl rozsudkem ze dne 18. 1. 2017, čj. 9 A 55/2013-51, neboť shledal, že žalovaný nepochybil, jestliže dospěl k závěru, že se žádost stavebníka ze dne 20. 12. 2006 o vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení stala zjevně bezpředmětnou. Z názvu institutů „*umístění stavby*“ a „*povolení stavby*“ i ze znění § 39 a § 66 stavebního zákona z roku 1976 je zřejmé, že o umístění a povolení stavby může stavební úřad rozhodovat, pouze pokud stavba nebyla dosud dokončena. Pokud byla stavba dokončena v průběhu řízení o žádosti, stává se žádost o vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení, o které dosud nebylo rozhodnuto, zjevně bezpředmětnou. Není totiž naplněn předpoklad, že stavba dosud nebyla dokončena. Meritorní rozhodování stavebního úřadu o žádosti stavebníka o umístění stavby a její povolení v době, kdy stavba již byla dokončena, postrádá smysl.

Próbíhala však také „*paralelní*“ linie sporu mezi účastníky, vycházející z posouzení zákonnosti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 11. 2. 2009, kterým stavební úřad povolil osobě zúčastněné na řízení změnu předmětné stavby před dokončením. V uvedené věci žalovaný zamítl odvolání žalobce pro nepřípustnost. Městský soud následně zrušil rozhodnutí žalovaného o odvolání rozsudkem ze dne 22. 11. 2011, čj. 10 Ca 374/2009-71, s tím, že žalovaný nedostatečně odůvodnil závěr o absenci účastenství stěžovatele v řízení. Následně žalovaný vydal dne 22. 1. 2013 rozhodnutí, kterým zrušil rozhodnutí o změně stavby před dokončením a řízení zastavil, protože žádost se stala zjevně bezpředmětnou. O žalobě proti naposledy uvedenému rozhodnutí žalovaného rozhodl městský soud rozsudkem ze dne 23. 11. 2016, čj. 9 A 58/2013-43, kterým žalobu zamítl. Kasační stížnost žalobce pak byla usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2017, čj. 2 As 27/2017-11, odmítnuta pro opožděnost.

Proti rozsudku městského soudu čj. 9 A 55/2013-51 podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž nesouhlasil se závěrem městského soudu, že se stavební řízení stalo bezpředmětným. K bezpředmětnosti řízení se Nejvyšší správní soud již několikrát vyjádřil a v rozsudku ze dne 14. 10. 2010, čj. 5 As 62/2009-68, č. 2176/2011 Sb. NSS, dospěl k závěru, že „*bezpředmětnost je nutno vnímat jako stav, kdy jakýmkoli rozhodnutím o žádosti, ať už kladným nebo záporným, nedojde k žádné změně v právním postavení žalobkyně*“. Je nepodstatné, zda k tomuto závěru soud dospěl při přezkumu řízení stavebního či pobytového, neboť obsah obecných institutů správního řádu se v řízeních podle jednotlivých zvláštních předpisů nemění. Vydání stavebního povolení bezvýznamnou skutečností pro stavebníka rozhodně není. Pro další řešení situace je naopak zcela klíčové, jestli stavební úřad stavební povolení i přes názor městského soudu uvedený v rozsudku nakonec vydá, anebo zda bude žádost o jeho vydání zamítnuta. Prostá existence kolaudačního souhlasu a okolnost nezákonného dokončení stavby nemohou učinit stavební řízení bezpředmětným.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje s právním názorem městského soudu. Je nepochybné, že stavba byla již provedena a je užívána. Nelze tedy vést řízení a projednávat žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení, které je možno vydat pouze pro stavby navrhované, nikoli již provedené.

Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze, rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 1. 2013 a rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 19. 4. 2007 zrušil a věc vrátil správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

V.

(...) [15] Podstatou kasační stížnosti je nesouhlas stěžovatele s posouzením zákonnosti postupu žalovaného, který zrušil rozhodnutí I. stupně a sloučené územní a stavební řízení zastavil pro zjevnou bezpředmětnost žádosti. (...)

[18] Stěžovatel v prvé řadě nesouhlasil s názorem městského soudu, že se žádost stavebníka ze dne 20. 12. 2006 stala zjevně bezpředmětnou. Tato námitka je důvodná. Podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu zastaví správní orgán usnesením řízení o žádosti, jestliže se žádost stala zjevně bezpředmětnou. Správní řád neobsahuje bližší vymezení, co se rozumí zjevnou bezpředmětností žádosti. Z textu ustanovení lze bezpečně určit pouze to, že žádost nemá tímto nedostatkem trpět již v okamžiku, kdy je podána, ale bezpředmětnou se stane až v průběhu správního řízení. Nelze souhlasit s městským soudem, pokud právní závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2010, čj. 5 As 62/2009-68, č. 2176/2011 Sb. NSS, paušálně odmítá s poukazem na odlišné skutkové okolnosti, resp. na odlišnou právní úpravu, která byla aplikována.

[19] Zastavení správního řízení pro bezpředmětnost podané žádosti je obecným institutem správního řízení. V průběhu správního řízení, popř. řízení odvolacího je třeba přihlížet k povaze žádosti, o které se řízení vede, a zvažovat, zda lze řízení nadále účelně vést, nebo zda to již možné není, neboť již nemůže být dosaženo účelu, pro který byla žádost podána. Nejvyšší správní soud v označeném rozhodnutí vyslovil s poukazem na dřívější judikaturu městského soudu (rozsudek ze dne 30. 3. 2009, čj. 10 Ca 15/2009-49), že „*bezpředmětnost*“ je nutno vnímat jako stav, kdy jakýmkoliv rozhodnutím o žádosti, ať už kladným nebo záporným, nedojde k žádné změně v právním postavení žadatele. Již v tom se nynější skutkové okolnosti liší. Nejen pro stěžovatele ale i pro stavebníka je nepochybně rozdíl, pokud je stavební povolení vydáno nebo zrušeno spolu se zastavením stavebního řízení a též oproti stavu, kdy došlo pouze ke zrušení rozhodnutí o odvolání soudem, avšak nikoli též ke zrušení stavebního povolení. Kritérium bezpředmětnosti má svůj původ ve změně objektivních okolností, které zapříčiňují, že je nadále zbytečné řízení vést, bez ohledu na jeho výsledek. Podmínky bezpředmětnosti vedení řízení je třeba posuzovat restriktivně. Žadatelem o stavební povolení nebyl stěžovatel, naopak jeho základní výhradou bylo právě to, že byl nesprávně opomenut jako účastník správního řízení.

[20] Městský soud shledal objektivní okolnost odůvodňující zastavení stavebního řízení v tom, že není možné nejprve umístit, provést (dokončit) stavbu a až poté žádat stavební úřad o umístění stavby a vydání stavebního povolení. Tomu lze přisvědčit do té míry, pokud by byla posuzována zákonnost řízení o umístění a povolení stavby umísťované a povolované až po jejím faktickém provedení. Tak tomu ale v souzené věci není. Žalobou napadené rozhodnutí nic neuvádí o tom, že by byla stavba fakticky provedena ještě předtím, než stavebník požádal o stavební povolení. Naopak zdůrazňuje, že nelze vydat stavební povolení pro stavbu, která je již postavena a zkolaudována, neboť dne 11. 2. 2009 bylo vydáno rozhodnutí o změně stavby před dokončením a dne 24. 9. 2009 byl udělen kolaudační souhlas k užívání změněné stavby.

[21] Právní názor zdůrazňující v mezidobí vydaný kolaudační souhlas jako důvod zastavení řízení pro bezpředmětnost není správný. Povaha kolaudačního souhlasu jako titulu pro další užívání stavby je rozdílná v závislosti na tom, zda nadále existuje pravomocné stavební povolení, v souladu s nímž byla stavba postavena, nebo zda bylo stavební povolení následně zrušeno. Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 14. 5. 2008, čj. 3 As 11/2007-92, zabýval tím, zda lze vést řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 ohledně stavby, jejíž užívání bylo povoleno kolaudačním rozhodnutím, a to bez ohledu na právní moc tohoto rozhodnutí. Zdůraznil, že „*řízení o odstranění stavby je navázáno na stavební řízení, resp. stavební povolení, tudíž existence kolaudačního rozhodnutí je pro zjišťování splnění podmínek řízení dle § 88 odst. 1 písm. b) právně nevýznamná. [...] Nelze souhlasit s názorem stěžovatele, že vydané kolaudační rozhodnutí nabrazuje soulad provedení stavby s platným stavebním povolením.*“ Přestože Nejvyšší správní soud v uvedené věci posuzoval věcné nedostatky stavebního povolení a klasifikoval je jako důvod pro vedení řízení o odstranění stavby, je podstatné, že neshledal právní moc kolaudačního rozhodnutí překážkou pro vedení řízení o odstranění stavby, pokud byly nalezeny podstatné vady předchozího stavebního řízení. Sama okolnost, že byl následně vydán kolaudační souhlas k užívání stavby, proto nemůže být důvodem bezpředmětnosti dalšího vedení stavebního řízení.

[22] Městský soud konstatoval, že nezákonný postup stavebníka, který umístí a provede stavbu, a až poté žádá o umístění stavby a vydání stavebního povolení, je důvodem pro zahájení řízení o odstranění stavby, popř. řízení o jejím dodatečném povolení podle § 129 odst. 1 a 2 stavebního zákona z roku 2006. I Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 1. 2009, čj. 8 As 31/2007-165, č. 2722/2012 Sb. NSS, ve vztahu k dřívější právní úpravě zdůraznil, že „*zrušení rozhodnutí v rámci výkonu dozorčí činnosti (v tomto případě dle § 65 správního řádu) nemůže být samoúčelné. Proto správní orgán musí vždy náležitě posoudit, zda v dalším řízení a v novém rozhodnutí*

může dojít v rámci možnosti (se zřetelem na příp. změněnou situaci) k nápravě, tedy k odstranění vytýkané nezákonnosti.“ Následně připustil za přípustného užití analogie postup podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976, tedy vedení řízení o odstranění stavby postavené bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním, s eventualitou následného dodatečného povolení stavby. Pokud by bylo zahájeno a vedeno takové řízení, bylo by lze uvažovat o účelnosti pokračování původního stavebního řízení, pokud by byly zjištěny okolnosti posouzeny v jiném řízení. Z rozhodnutí napadeného žalobou však nevyplývá, že žalovaný zavázal správní orgán I. stupně povinností takové řízení zahájit a vést. Účastníci rovněž nic takového netvrdili v řízení před městským soudem. Ani ze soudního či správního spisu neplyne, že po zrušení rozhodnutí o odvolání rozsudkem sp. zn. 9 A 122/2010-151 (který následně potvrdil Nejvyšší správní soud rozsudkem čj. 8 As 27/2012-113) bylo zahájeno a proběhlo řízení o odstranění stavby a že zjištěná pochybení (především absence jednoho z účastníků v řízení v souvislosti s problematikou dodržení odstupových vzdáleností) byla závazně posouzena a odstraněna tam. Dotaz Nejvyššího správního soudu správnímu orgánu I. stupně ze dne 26. 1. 2018 k těmto souvislostem zůstal ve stanovené lhůtě bez odezvy. Přestože správní soudy přisvědčily výhradám stěžovatele, že neměl být opomenut jako účastník řízení, a vyjádřily se rovněž k některým jeho věcným námitkám, stěžovatel dosud neměl faktickou procesní možnost své výhrady uplatnit.

[23] Žalovaný vydal žalobou napadené rozhodnutí dne 21. 1. 2013. Dne 1. 1. 2013 nabyla účinnosti tzv. „velká novela“ stavebního zákona provedená zákonem č. 350/2012 Sb. Podle § 129 odst. 1 písm. e) stavebního zákona z roku 2006 účinného v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí „[s]tavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku nebo stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené podle rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem, které bylo pravomocně zrušeno v přezkumném řízení nebo rozhodnutím soudu a stavba nebyla povolena v opakovaném stavebním řízení“. U takové stavby vede stavební úřad opakované stavební řízení. Podle odstavce 5 tohoto ustanovení se za žádost pro tento účel považuje „žádost nebo podání, k nimž bylo dle stavebního zákona vydáno následně zrušené rozhodnutí nebo opatření. V opakovaném stavebním řízení postupuje stavební úřad podle § 109 až § 115; doplnění podkladů požaduje pouze v rozsahu nezbytném pro opakované projednání stavby. Lhůta pro vydání rozhodnutí začíná běžet dnem následujícím po nabytí právní moci zrušujícího rozhodnutí. Nebude-li v opakovaném stavebním řízení stavba povolena, stavební úřad bez předchozího řízení rozhodnutím nařídí odstranění stavby.“

[24] Městský soud v rozsudku napadeném kasační stížností nevyšvětluje konkurenci důvodů pro zamítnutí podané žaloby s novelizovanou právní úpravou. Nová právní úprava zřetelně počítá s tím, že stavba již bude zpravidla (nikoli vždy – může být též souběžně prováděna) dokončena. Pokud by měla být aplikována i v této věci, nemůže být nosným důvodem argumentace žalovaného a městského soudu to, že stavba již byla v mezidobí provedena, a proto je třeba stavební řízení zastavit.

[25] Postup podle ustanovení o opakovaném stavebním řízení rozhodně není prost procesních úskalí (v podrobnostech k tomu zejm. Černín, K. Opakované stavební řízení. *Správní právo*, 2017, č. 2, s. 57). Novela stavebního zákona provedená zákonem č. 350/2012 Sb. obsahuje v čl. II bodu 14 přechodné ustanovení, podle kterého „[s]právní řízení, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních právních předpisů“. Nevypovídá však podrobněji o tom, zda se ustanovení o opakovaném stavebním řízení vztahují též na stavby povolené podle předchozí právní úpravy, resp. na ty, jejichž stavební povolení bylo ještě před účinností novely zrušeno. Původní stavební řízení a opakované stavební řízení netvoří jeden celek. Nelze je společně považovat za jedno kontinuální stavební řízení. Pak by totiž původní stavební řízení navzdory právní moci rozhodnutí o odvolání nebylo možné považovat za ukončené v závislosti na nejistém předpokladu následného zrušení meritorního rozhodnutí a vedení opakovaného stavebního řízení. Tak tomu jistě není. Proto také zákonodárce nehovoří o stavebním řízení či původním stavebním řízení, které by bylo třeba provést znovu, ale o opakovaném stavebním řízení a určuje jeho základní pravidla specifikací návrhu a ustanovení, podle kterých bude opakované stavební řízení provedeno. Nelze tedy uvažovat tak, že původní sloučené územní a stavební řízení dosud nebylo ukončeno a stále probíhá, a proto se novelizovaná právní úprava nepoužije.

[26] Jako o dosud neskončeném řízení podle předchozí právní úpravy by bylo možné uvažovat o řízení o odstranění stavby z důvodu podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, pokud by bylo takové řízení před účinností novely zahájeno a nebylo ukončeno a důvodem vedení takového řízení by bylo právě zrušení vydaného

stavebního povolení. Takové řízení však neprobíhalo a neprobíhá. Není zde tedy žádné dosud neukončené správní řízení, které by bylo třeba dokončit podle předchozí právní úpravy.

[27] Institut opakovaného stavebního řízení je ve stavebním zákoně upraven nově. To však samozřejmě znamená, že za předchozí právní úpravy nebyla stavební povolení rušena správními soudy nebo v přezkumném řízení. Před účinností novely připadalo v úvahu postupovat i v těchto případech podle úpravy výslovně dopadající na stavby postavené bez stavebního povolení či ohlášení (opatření) nebo v rozporu s ním [§ 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976, resp. § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném do 31. 12. 2012] s možností následného dodatečného povolení stavby (srov. např. rozsudky čj. 8 As 31/2007-165, a ze dne 21. 7. 2010, čj. 3 Ans 11/2010-193). Nelze proto argumentovat tak, že se novela stavebního zákona vztahuje až na případy, kdy je stavební rozhodnutí zrušeno po účinnosti novely. Novela totiž neupravuje nový způsob odklizení předchozích nezákonných rozhodnutí, ale nově pouze důsledky této skutečnosti. Po účinnosti novely již není pochyb, jak mají správní orgány postupovat po zrušení stavebního povolení.

[28] Stěžovatel proti postupu stavebního úřadu a žalovaného permanentně brojil již od roku 2007 a z pravomocného rozsudku městského soudu ze dne 21. 9. 2011 zřetelně plyne, že měl být účastníkem stavebního řízení. Pokud mu správní orgány neumožnily realizaci jeho práv před účinností velké novely stavebního zákona, nelze mu tato práva upírat i nadále. Pokud by Nejvyšší správní soud přistoupl na dílčí argument městského soudu, že mělo být vedeno řízení o odstranění stavby, bylo by lze „inverzně“ oponovat, že takto již v důsledku nové právní úpravy postupovat nelze, neboť ta již pro tyto případy předpokládá jiný procesní postup. Rozhodným proto zůstává, že žalovaný rozhodl žalobou napadeným rozhodnutím již po účinnosti novely stavebního zákona, a proto nelze vzhledem k nové právní úpravě považovat jeho postup za zákonný.

[29] Překážkou postupu podle novelizovaného § 129 stavebního zákona z roku 2006 není ani to, že stavební řízení bylo vedeno s odkazem na přechodná ustanovení stavebního zákona (§ 190 odst. 3) ještě podle stavebního zákona z roku 1976. Zákon č. 350/2012 Sb. neobsahuje podrobnější úpravu přechodných ustanovení pro stavby povolené před účinností novely. Tím spíše neobsahuje pravidlo týkající se staveb, u nichž bylo stavební řízení vedeno ještě podle stavebního zákona z roku 1976. Z absence výslovné úpravy však nelze vyvodit překážku aplikovatelnosti ani pro tyto případy.

[30] Nejvyšší správní soud proto neshledal překážky, které by bránily aplikaci ustanovení o opakovaném stavebním řízení i na situace, kdy stavební povolení bylo vydáno a zrušeno ještě před účinností velké novely stavebního zákona. Obdobně uzavírá komentářová literatura, podle které „*lze zřejmě § 129 odst. 1 písm. e) aplikovat i na stavby provedené před účinností novely č. 350/2012 Sb.*“ (Potěšil, L.; Roztočil, A.; Hrušová, K.; Lachmann, M. *Stavební zákon – komentář*, 5. vyd., Praha : C. H. Beck, 2016).

[31] Byť soudní judikatura tuto otázku dosud výslovně neřešila, lze připomenout, že v rozsudku ze dne 21. 12. 2016, čj. 6 As 97/2016-24, Nejvyšší správní soud věcně rozhodl o kasační stížnosti za situace, kdy původní stavební povolení vydané před účinností novely (v roce 2011) bylo následně zrušeno v přezkumném řízení také před účinností novely a poté nařídil stavební úřad v červenci 2013 opakované stavební řízení. Neshledal přitom při přezkumu rozhodnutí krajského soudu závažnou vadu v postupu správních orgánů, spočívající v aplikaci nesprávné právní úpravy.

[32] Lze proto uzavřít, že žalovaný měl již v lednu 2013 uvážit, zda ve věci lze vést opakované stavební řízení. Namísto toho stavební řízení zastavil pro bezpředmětnost žádosti, bez deklarace dalšího procesního postupu a respektování práv stěžovatele. Takto postupovat neměl, a žalobou napadené rozhodnutí je proto nezákonné.

[33] Stavební zákon podrobněji nevysvětluje, co rozumí „*rozhodnutím nebo opatřením vyžadovaným stavebním zákonem, které bylo pravomocně zrušeno v přezkumném řízení nebo rozhodnutím soudu*“. Městský soud rozsudkem ze dne 18. 11. 2011, čj. 9 A 122/2010-159, nezrušil stavební povolení, ale „*pouze*“ rozhodnutí, které bylo z materiálního hlediska posouzeno jako rozhodnutí o odvolání stěžovatele. Věcné výhrady městského soudu týkající se především účastenství stěžovatele a odstupových vzdáleností tak nevedly přímo ke zrušení rozhodnutí I. stupně. Žalovaný pak žalobou napadeným rozhodnutím sice rozhodnutí I. stupně zrušil, avšak současně řízení zastavil pro bezpředmětnost žádosti.

[34] Aplikace novelizované úpravy nemůže být též závislá na tom, zda správní soud přistoupí pouze ke zrušení rozhodnutí o odvolání, či zda s poukazem na § 78 odst. 3 s. ř. s. zruší i rozhodnutí nižšího stupně, které mu předcházelo. Smyslem novelizované právní úpravy je dát stavebním úřadům procesní prostor napravit pochybení poté, co jsou tato pochybení správními soudy identifikována. Nepřibrání účastníka do stavebního řízení je pochybením, které je třeba odstranit v řízení před správním orgánem I. stupně. Předtím je však třeba, i s poukazem na výslovnou úpravu v § 129 odst. 5, zrušit původní stavební povolení. Nelze totiž výrok žalobou napadeného rozhodnutí, kterým bylo stavební povolení ze dne 19. 4. 2007 zrušeno a současně bylo sloučené územní a stavební řízení zastaveno pro bezpředmětnost, rozdělit a ponechat v účinnosti pouze jeho část o zrušení stavebního povolení. Nejvyšší správní soud proto s odkazem na § 110 odst. 2 písm. a) a § 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s. zrušil vedle žalobou napadeného rozhodnutí též rozhodnutí, které mu předcházelo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2017, čj. 5 As 104/2013-61). Vedle rozsudku městského soudu a žalobou napadeného rozhodnutí tak bylo zrušeno též stavební povolení ze dne 19. 4. 2007. Nejvyšší správní soud věc vrátil k dalšímu řízení nikoli žalovanému, ale Úřadu městské části Praha 1, který byl v této věci stavebním úřadem a který provede v této věci opakované stavební řízení.

[35] Zbývá podotknout, že překážkou provedení opakovaného stavebního řízení není ani to, že k obdobnému procesnímu výsledku nevedl přezkum rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 1. 2013, kterým bylo zrušeno rozhodnutí o povolení změny stavby před dokončením. Nelze sice již procesně zvrátit nesprávné rozhodnutí o zastavení řízení o povolení změny stavby před dokončením, rozhodnutím žalovaného ze dne 22. 1. 2013 však bylo vedle zastavení řízení pro bezpředmětnost rovněž zrušeno rozhodnutí ze dne 11. 2. 2009, kterým byly ony stavební úpravy povoleny. Není zde žádné pravomocné rozhodnutí stavebního úřadu, kterým byly závazně povoleny stavební úpravy spočívající v zastavení části dvora dostavbou do úrovně 1. NP, ve stavebních úpravách vnitřních dispozic objektu a ke změně trasy zdravotní instalace a vzduchotechniky. Splnění podmínek pro povolení stavebních úprav proto bude možné znovu posoudit v opakovaném stavebním řízení.

[36] Nejvyšší správní soud tedy přisvědčil základní kasační námitce stěžovatele, že nebyly splněny podmínky pro zastavení stavebního řízení v této věci pro jeho bezpředmětnost. Podle § 90 odst. 4 správního řádu „[j]estliže odvolací správní orgán zjistí, že nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, bez dalšího zruší napadené rozhodnutí a řízení zastaví, ledaže jiné rozhodnutí o odvolání může mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků“. Správní soudy nejsou povolány rozhodovat o žalobách uplatněných podle zákona 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). K postupu podle § 90 odst. 4 správního řádu lze proto se zřetelem k uplatněným kasačním námitkám ještě poznamenat, že význam pro náhradu škody či pro právního nástupce účastníků je třeba zkoumat teprve tehdy, pokud nastanou v řízení skutečnosti odůvodňující zastavení řízení. Jinými slovy, pokud správní orgán zjistí, že nastala skutečnost, pro kterou je třeba správní řízení zastavit, nemůže tak učinit bez dalšího, ale teprve po zjištění, že takový postup nekoliduje s případným nárokem na náhradu škody, popř. s významem pro právního nástupce účastníků. Existence důvodů pro zastavení řízení je předpokladem pro úvahy o potenciální náhradě škody coby překážce zrušení rozhodnutí I. stupně a zastavení řízení. Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zastavení stavebního řízení pro bezpředmětnost. Nebylo proto třeba vypořádat kasační námitky o významu stavebního řízení pro náhradu škody s poukazem na § 90 odst. 4 správního řádu. Jejich posouzení by nic nezměnilo na tom, že je třeba rozsudek městského soudu zrušit s tím, že správní orgány měly postupovat v této věci jinak. Stěžovatel sám formuloval další kasační námitky tak, že mají místo teprve, pokud soud nepřisvědčí názoru o nepřípustnosti zastavení stavebního řízení.

Územní plánování: závazné limity využití území

k § 29 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)^{*)}

k § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci^{**)}

k § 188 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 191/2008 Sb.

Minimální podíl bydlení je regulativem funkčního uspořádání území, tj. limitem jeho využití [§ 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci], a má být proto zařazen do závazné části územního plánu (§ 29 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976). Při změnách hodnoty minimálního podílu bydlení (být nesprávně zařazeného do směrné části územního plánu) je proto nutno postupovat dle § 188 odst. 3 věty první stavebního zákona z roku 2006.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2018, čj. 1 As 285/2017-69)

Prejudikatura: č. 2943/2014 Sb. NSS.

Věc: Ing. Bohumil V. proti Magistrátu hlavního města Prahy, za účasti Zdeňka B., o návrhu na zrušení opatření obecné povahy

Úřad městské části Praha 1 vydal dne 23. 4. 2012 na žádost osoby zúčastněné na řízení rozhodnutí o změně stavby, změně vlivu stavby na využití území a o umístění stavby (dále jen „územní rozhodnutí“), které odpůrce v odvolacím řízení rozhodnutím ze dne 2. 12. 2015 ve znění opravného rozhodnutí ze dne 6. 4. 2016, potvrdil. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 5. 8. 2016, čj. 3 A 32/2016-81, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Následně Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 17. 3. 2017, čj. 2 As 230/2016-65, rozsudek městského soudu zrušil s tím, že je třeba vyjasnit, zda žalobce mínil iniciovat i soudní přezkum souvisejícího opatření obecné povahy.

V dalším řízení před městským soudem navrhovatel upřesnil petit o návrh na zrušení opatření obecné povahy – Úprava směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy schváleného ZHMP dne 9. 9. 1999 usnesením č. 10/05 ve znění změny Z 1000/00 vydané Opatřením obecné povahy č. 6/2009 s účinností od 12. 11. 2009, č. Ú 0982/2011 (dále jen „opatření obecné povahy“).

Městský soud rozsudkem ze dne 27. 7. 2017, čj. 3 A 100/2017-41, zrušil opatření obecné povahy, a to ke dni 29. 7. 2011. Shrnul, že předmětem opatření obecné povahy je snížení podílu bydlení v k. ú. Hradčany, vymezeném ulicemi Pohořelec, Loretánské náměstí, Úvoz a Strahovské nádvoří z minimálního podílu bydlení 7 na minimální podíl bydlení 4 na pozemku p. č. 193. K tvrzením navrhovatele ohledně nezákonnosti procesu projednávání a schvalování opatření obecné povahy městský soud odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, čj. 1 A os 2/2013-116, které se zabývalo regulací zastavěného území prostřednictvím stanovení indexu podlažní plochy. Pakliže v posuzované věci došlo ke změně podílu bydlení v centrální části hlavního města Prahy, je třeba na věc pohlížet stejně jako v citovaném usnesení. Stanovení minimálního podílu bydlení není ničím jiným než obecným regulativem prostorového uspořádání konkrétního území a podle okolností je možné, že může zasáhnout do vlastnických práv k nemovitostem nacházejícím se na daném území. Podíl bydlení proto dle soudu nelze vyhradit směrné části územního plánu a měnit jej pouze jednoduchým a v zásadě neveřejným procesem na základě individuálně podané žádosti.

Dále městský soud poukázal na skutečnost, že závazné části územního plánu mohou být podle § 188 odst. 3 stavebního zákona po 1. 1. 2007 měněny pouze formou opatření obecné povahy. V daném případě je zřejmé, že došlo ke změně územního plánu, který byl schválen před 1. 1. 2007, tedy za platnosti starého stavebního zákona.

*) S účinností od 1. 7. 2006 zrušen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

**) S účinností od 1. 7. 2006 zrušena zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Ke změně však došlo za platnosti a účinnosti nového stavebního zákona z roku 2006. Z bodu 9 přílohy č. 1 vyhlášky č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy a výkresu č. 36 územního plánu vyplývá, že pro dané území byl stanoven minimální podíl bydlení 7, což odpovídá minimálnímu podílu na bydlení 70 %. Pokud tedy došlo ke snížení indexu minimálního podílu bydlení na 4, jedná se o snížení o 30 procentních bodů. Z toho je zřejmé, že pokud před přijetím předmětné úpravy sloužil dům U Drahomířina sloupu především funkci bydlení a takto byl vnímán i jako významný historický objekt, po provedené změně již této funkci slouží pouze s podílem bydlení 40 % a převážně může být užíván ke zcela jiným, v úpravě směrné části územního plánu nevymezeným, účelům. Jedná se přitom o závazný regulativ představovaný hodnotou, která nemůže být překročena.

Městský soud tedy shledal, že v územním plánu měl být minimální podíl bydlení v centrální části města zařazen do závazné části územního plánu a nikoli směrné části. Jeho změna proto neměla proběhnout v režimu úpravy územního plánu, jak se stalo, ale mělo se tak stát procesem stanoveným pro vydání opatření obecné povahy. Pokud tedy navrhovatel namítal, že předmětné opatření obecné povahy nebylo v souladu se zákonem řádně projednáno a zveřejněno, městský soud shledal tyto námitky důvodnými. Z obsahu spisového materiálu vyplývá, že předmětná změna územního plánu nebyla schválena zastupitelstvem hlavního města Prahy, v rozporu s § 173 odst. 1 správního řádu neobsahuje odůvodnění a nebyla ani zveřejněna veřejnou vyhláškou.

Ze shora uvedených důvodů soud opatření obecné povahy zrušil, a to ke dni jeho platnosti (29. 7. 2011). Učinil tak jednak proto, že jediným důvodem vydání předmětné změny územního plánu bylo právě vydání územního rozhodnutí ve věci podání návrhu na umístění stavby „*přístavba domu č. p. 108 na pozemku parc. č. 193 v k. ú. Hradčany*“ (neboť přezkoumávané opatření obecné povahy se týká pouze a právě pozemku parc. č. 193), což soud vyhodnotil jako ryze účelové odstranění „*překážky*“ ve vydání předmětného územního rozhodnutí, a to postupem, který je v rozporu se zákonem. Zrušení opatření obecné povahy k pozdějšímu datu, než je datum vydání územního rozhodnutí, by nadto bránilo jeho zrušení z důvodu nezákonnosti podkladu pro jeho vydání.

Proti rozsudku městského soudu podali odpůrce (stěžovatel) i osoba zúčastněná na řízení (stěžovatelka) kasační stížnost.

Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že průběh projednání napadeného opatření obecné povahy plně odpovídal právním předpisům a výkladu práva platného a aplikovatelného v době projednání a přijetí této úpravy. V této souvislosti odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 5. 2016, čj. 8 A 61/2014-247, který byl předmětem přezkumu v řízení před Nejvyšším správním soudem (rozhodnutí ze dne 18. 8. 2016, čj. 7 As 134/2016-39).

Stěžovatel byl rovněž toho názoru, že snížení podílu bydlení (v tomto případě ze 70 % na 40 %) není regulativem prostorového uspořádání. Dle jeho názoru se jedná toliko o základní zásady uspořádání území a jeho limity využití, které jsou vyjádřeny v regulativech. Navíc se jedná o úpravu pouze v jedné části lokality vymezené ulicemi Pohořelec, Loretské náměstí, Úvoz a Strahovské nádvoří, a to pozemku parc. č. 193 v k. ú. Hradčany.

Stěžovatelka neshodila s právním názorem soudu na způsob stanovení minimálního podílu na bydlení a nutnosti jeho zařazení do závazné části územního plánu, nikoliv jeho směrné části. Předně jí nebylo zřejmé, jakým způsobem dospěl městský soud k závěru, že změnou minimálního podílu bydlení může dojít k tomu, že budova bude využívána ke zcela jiným účelům než dosud, a to k účelům předeem nedefinovaným či nepředvídatelným. Městský soud si v této věci protiřečí, neboť on sám vymezil předmět řízení jako žalobu proti územnímu rozhodnutí, na jehož základě dojde ke zřízení polyfunkčního objektu doplněním bytové funkce o funkci kulturně-vzdělávací a veřejného stravování. Je rovněž obecně známou skutečností (kterou v doplnění žaloby zmínil i samotný navrhovatel), že stěžovatelka hodlá v předmětné nemovitosti zřídit knihovnu Václava Havla, jejímž účelem je zejména kulturní, propagační, přednášková, vzdělávací a vědecká činnost. Limity pro způsob využití budovy vyplývají přímo z Územního plánu hl. města Prahy č. 6/2009 Sb. HMP (dále jen „územní plán“). Závěry městského soudu proto nenahází oporu ve skutkovém stavu.

Stěžovatelka rovněž poukázala na skutečnost, že otázka, zda má být minimální podíl bydlení obsažen v závazné části územního plánu, či jeho směrné části, nebyla dosud řešena na úrovni Nejvyššího správního soudu, a předložila polemiku s právním názorem městského soudu. Předně zdůraznila, že podle územního plánu minimální směrny podíl bydlení vyjadřuje poměr podlažních ploch sloužících k bydlení k ostatním podlažním plochám

nesloužícím k bydlení, a to vždy vztažený na celou vymezenou plochu. Podíl bydlení naproti tomu představuje procento stanovené z celkových hrubých podlažních ploch všech nadzemních podlaží stavby. Z uvedeného vyplývá, že minimální podíl bydlení se vztahuje na celou plochu, kdežto podíl bydlení se vztahuje toliko na příslušnou stavbu.

Stěžovatelka shrnula, že změna funkčního využití budovy není ani za stávajícího stavu možná, neboť nedojde k úplnému odstranění bydlení v domě, a dle jejího přesvědčení, neměla být napadená úprava posouzena jako opatření obecné povahy, které lze přezkoumat ve správním soudnictví postupem podle § 101a s. ř. s.

Ostatní účastníci řízení se k obsahu kasačních stížností nevyjádřili.

Nejvyšší správní soud obě kasační stížnosti zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [30] Pro posouzení důvodnosti podaných kasačních stížností pak považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné ve stručnosti shrnout, co je předmětem přezkumu v probíhajícím soudním řízení. Navrhovatel primárně brojil správní žalobou proti územnímu rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že namítal též nedostatky územního plánu hl. m. Prahy, aniž by však navrhoval jeho zrušení (či zrušení jeho relevantní části), zavázal Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku ze dne 17. 3. 2017, čj. 2 As 230/2016–65, městský soud k tomu, aby navrhovatele (žalobce) vyzval k odstranění těchto nejasností. V průběhu dalšího řízení navrhovatel na základě výzvy městského soudu upřesnil petit o návrh na zrušení opatření obecné povahy, a to Úpravy směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy schváleného ZHMP dne 9. 9. 1999 usnesením č. 10/05 ve znění změny Z 1000/00, č. U 0982/2011 platné od 29. 7. 2011.

[31] Navrhovatel tedy za předmět přezkumu označil toliko úpravu, jíž došlo ke změně směrné části územního plánu, přičemž za vadné považuje zařazení regulativu (minimálního) podílu bydlení do směrné části územního plánu, a nikoliv do jeho závazné části. Vzhledem k tomu, že dle mínění navrhovatele nebyl při projednávání napadené úpravy dodržen proces vyžadovaný pro schvalování opatření obecné povahy, považuje ji za nezákonnou. Lze tedy shrnout, že navrhovatel v souvislosti s podanou žalobou proti územnímu rozhodnutí inicioval soudní přezkum opatření obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. (tzv. incidenční přezkum).

[32] Městský soud věc z důvodu vhodnosti vyloučil k samostatnému řízení a návrhu vyhověl, neboť výhrady navrhovatele shledal opodstatněnými. Vůči tomuto výsledku se nicméně ohrazují oba stěžovatelé (odpůrce i osoba zúčastněná na řízení), kteří vznášejí množství argumentů, pro něž nejenže návrhu nemělo být věcně vyhověno, ale dokonce měl být odmítnut. Rozporují pak především skutečnost, že by napadená úprava vykazovala jakékoliv nedostatky. Stěžovatelka zdůrazňuje, že městský soud se uspokojivě nezabýval otázkou charakteru regulativu minimálního podílu na bydlení a s tím související nutností jeho zařazení do závazné části územního plánu. Současně stěžovatelé zpochybňují aktivní procesní legitimaci navrhovatele k podání návrhu na zrušení napadené úpravy, jakož pak i existenci aktivní věcné legitimace na straně navrhovatele. V neposlední řadě pak stěžovatelka brojí proti postupu městského soudu spočívajícímu ve zrušení napadené úpravy zpětně (*ex tunc*) s účinností ke dni 29. 7. 2011.

[33] S ohledem na logiku přezkumu návrhu na opatření obecné povahy se bude Nejvyšší správní soud nejprve zabývat charakterem regulativu minimálního podílu na bydlení. Pouze za předpokladu, že je tento regulativ opatřením obecné povahy, mohl proti němu navrhovatel brojit návrhem podle § 101a odst. 1 s. ř. s. V případě opačném (kdy by o opatření obecné povahy nešlo), by takový návrh musel být odmítnut podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení [III.a) *Povaha napadeného regulativu*]. Dále se Nejvyšší správní soud zabývá námitkami nedostatku aktivní procesní legitimace, neboť jde také o otázku podmínek řízení; návrh může být podán pouze osobou k tomu oprávněnou, v opačném případě je namístě jej odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. V této souvislosti soud vypořádá též námitky související s aktivní věcnou

legitimací navrhovatele [III.b) *Aktivní procesní a věcná legitimace navrhovatele*]. Závěrem se Nejvyšší správní soud věnuje otázce okamžiku, ke kterému byla napadená úprava regulativu zrušena [III.c) *Okamžik účinnosti zrušení opatření obecné povahy*].

III.a) *Povaha napadeného regulativu*

[34] Stěžovatel vydal ke dni 29. 7. 2011 pod. č. U 0982/2011 „*Úpravu směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, schváleného ZHMP dne 9. 9. 1999 usnesením č. 10/05*“, ve znění změny Z 1000/00, vydané Opatřením obecné povahy č. 6/2009 s účinností od 12. 11. 2009 (dále též „*úprava územního plánu*“). Předmětem této úpravy byly podíly bydlení v centrální části města v lokalitě k. ú. Hradčany – území všeobecně obytné / OV/ vymezené ulicemi Pohořelec, Loretánské náměstí, Úvoz a Strahovské nádvoří. Původní stav: OV s minimálním podílem bydlení 7. Upraveno: OV s minimálním podílem bydlení 4 na pozemku p. č. 193, v ostatní ploše zůstává minimální podíl bydlení 7. Úprava byla provedena na základě podnětu stěžovatelky. V daném případě došlo ke změně územního plánu, který byl schválen dne 9. 9. 1999.

[35] Podle § 188 odst. 3 stavebního zákona „[p]ři projednání a vydání návrhu změny územního plánu obce, regulačního plánu nebo územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny schválené do 31. prosince 2006 se postupuje podle tohoto zákona. O úpravě směrné části této dokumentace rozhoduje pro své území obecní úřad, v ostatních případech úřad územního plánování. Při úpravě se postupuje podle dosavadních právních předpisů.“

[36] Podle § 29 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 ve znění účinném do 31. 12. 2006 „[ú]zemně plánovací dokumentace obsahuje závazné a směrné části řešení. Závazné jsou základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, vyjádřené v regulativech; ostatní části řešení jsou směrné.“

[37] Podle § 18 odst. 1 vyhlášky č. 135/2001 Sb, o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, ve znění účinném do 31. 12. 2006 „[z]ávazná část územně plánovací dokumentace s ohledem na hodnoty území omezuje, vylučuje, popřípadě podmiňuje umístování staveb, využití území nebo opatření v území a stanoví zásady pro jeho uspořádání.“

[38] Podle § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 135/2001 Sb. „[z]ávazná část územně plánovací dokumentace u územního plánu obce obsahuje zejména [...] urbanistickou koncepci, využití ploch a jejich uspořádání, vymezení zastavitelného území, omezení změn v užívání staveb, zásady uspořádání dopravního, technického a občanského vybavení, vymezení územního systému ekologické stability, limity využití území, plochy přípustné pro těžbu nerostů, vymezení ploch pro veřejně prospěšné stavby a pro provedení asanačních nebo asanačních úprav.“

[39] Jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Aos 2/2013-116, závěr o tom, zda je změna územního plánu opatřením obecné povahy se odvíjí od toho, zda je měněn regulativ, který má být upraven v závazné části územního plánu. Je-li tomu tak, pak se *bez ohledu na skutečně zvolenou formu změny* jedná materiálně o opatření obecné povahy.

[40] V projednávané věci je tedy rozhodné to, zda minimální podíl bydlení je regulativem, který musí být upraven závazně.

[41] V rozsudku ze dne 30. 10. 2014, čj. 7 As 153/2014-76, Nejvyšší správní soud konstatoval, že minimální podíl bydlení obsažený v územním plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy nereguluje prostorové uspořádání území. Proto jej nelze přímo srovnávat s indexem podlažní plochy. Přesto se však může jednat o regulativ, jehož vymezení by mělo být závazné. Jak vyplývá z úvah rozšířeného senátu, rozhodující je jeho podřazení pod některý z pojmů uvedených v § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 135/2001 a především jeho dopad na regulované území a jeho okolí. Z důvodové zprávy k § 29 stavebního zákona z roku 1976 plyne, že s ohledem na rozdíly v podmínkách různých území bylo záměrem zákonodárce ponechat schvalujícímu orgánu určitou autonomii, které části územního plánu schválí jako závazné a které jako směrné. Smyslem rozdělení územního plánu na závaznou a směrnou část je tedy to, aby schvalující orgán mohl některá pravidla a koeficienty, nemající významnější dopad na území, později měnit zjednodušenou procedurou. Právě skutečnost, že index podlažní plochy je zjevně regulativem, který má zcela zásadní dopad na regulované území a jeho okolí, vedla rozšířený senát k závěru, že je jej nutno považovat za „*limit využití území*“ ve smyslu § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 135/2001 Sb., jehož vymezení je závazné. Toto ustanovení (respektive jednotlivé pojmy v něm obsažené) je tedy nutno interpretovat

vždy tak, že pod něj spadají zásadně všechny regulativy, které *nezanedbatelným způsobem* ovlivňují charakteristiku území a zejména práva a povinnosti vlastníků nemovitostí na dotčeném území. V ostatních případech je nutno v souladu s § 29 stavebního zákona z roku 1976 respektovat autonomní vůli schvalujícího orgánu upravit to které pravidlo či koeficient závazně, nebo naopak směrně.

[42] I v případě minimálního podílu bydlení je proto zcela rozhodující posouzení jeho podstaty a dopadu na poměry v území. Toto posouzení je přitom nutno činit ve zcela abstraktní rovině *ve vztahu k celému územnímu plánu* sídelního útvaru hl. m. Prahy. Není totiž možné vyslovit, že minimální podíl bydlení měl být na určitém území regulovaném územním plánem stanoven závazně, kdežto na jiném území regulovaném tímž územním plánem pouze směrně. Shodně se stěžovatelkou pak lze konstatovat, že pro účely posouzení povahy minimálního podílu bydlení je nutno abstrahovat od konkrétních okolností daného případu, jako jsou povaha konkrétní nemovitosti, u níž byl tento index změněn, či charakter okolní zástavby apod. Tyto skutečnosti mohou být použity jako příklad důsledků regulace, nicméně je nutno uvažovat o jakýchkoliv potenciálních dopadech této regulace, respektive její změny, kdekoliv na území hlavního města Prahy. Konkrétní okolnosti mají bezesporu význam pro následné posuzování aktivní procesní (a případně posléze i věcné) legitimace navrhovatele.

[43] Městský soud ve svém rozsudku dospěl k závěru, že minimální podíl bydlení je regulativem, který musí být upraven závazně. Ve svých úvahách vycházel z výše zmíněného usnesení rozšířeného senátu, který se zabýval povahou indexu podlažní plochy obsaženého ve směrné části územního plánu statutárního města Brna. Dle městského soudu též minimální podíl bydlení představuje kategorii míry využití území. Změna této kategorie (snížení podílu bydlení v dané lokalitě) výrazně přispěje ke změně charakteru takto přetvářené lokality; v daném případě umocněné okolností, že předmět úpravy se stal bezprostředně podkladem územního rozhodnutí, jenž se týká památkově chráněného objektu v Pražské památkové rezervaci. Logickým důsledkem změny podílu bydlení je skutečnost, že je uvolněn prostor ke změně charakteru lokality, a to ve prospěch jiných funkcí, předem nedefinovaných či nepředvídatelných. I stanovení minimálního podílu bydlení je tak podle městského soudu obecným regulativem prostorového uspořádání konkrétního území odrážející jeho možnosti a potřeby, tedy limitem jeho využití, jehož vymezení je závazné. S ohledem na jeho podstatu i význam je podle okolností možné, že může zasáhnout do vlastnických práv k nemovitostem nacházejícím se na daném území. Změna podílu bydlení, aniž by byly stanoveny závazné limity, by mohla ve svém důsledku zcela popřít původní charakter dané lokality. Jeho vymezení proto dle soudu nelze vyhradit směrné části územního plánu a měnit jej pouze jednoduchým a v zásadě neveřejným procesem na základě individuálně podané žádosti.

[44] Městský soud ve vztahu ke konkrétní řešené úpravě uvedl, že zatímco původně sloužil dům U Draho-mířina sloupu především funkci bydlení a takto byl vnímán i jako významný historický objekt (s minimálním podílem bydlení 70 %), po provedené změně již této funkci slouží pouze s podílem bydlení 40 %, tedy převážně může být dům užíván ke zcela jiným účelům, v úpravě směrné části územního plánu č. U 0982/2011 nijak nelymezeným. Jde přitom o závazný regulativ stanovený minimální hodnotou, která musí být respektována, tedy nepřekročena, a to již s ohledem na skutečnost, že limity obsažené ve výkresu č. 36 schváleného územního plánu jsou dány rovněž veřejným zájmem na zachování památkově chráněného objektu v Pražské památkové rezervaci ve stavu co nejvíce odpovídajícímu původnímu charakteru dané lokality. Soud má za to, že i tyto hodnoty je třeba respektovat a jejich případnou změnu proto nelze vyhradit směrné části územního plánu a měnit jej pouze jednoduchým a v zásadě neveřejným procesem na základě individuálně podané žádosti.

[45] Nejvyšší správní soud se se závěry, které učinil městský soud, shoduje (s níže uvedenými výhradami). V prvé řadě je třeba říci, že městský soud se správně zabýval povahou uvedeného regulativu v abstraktní rovině, tedy dopadem změny minimálního podílu bydlení ve vztahu k celému územnímu plánu (zvažoval dopady takové změny v jakékoli oblasti regulované územním plánem); dospěl přitom k závěru, že jde o limit využití území ve smyslu § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 135/2001 Sb., tedy že se jedná o regulativ, který musí být součástí závazné části územního plánu. Nejvyšší správní soud v této souvislosti nesouhlasí s dílčím závěrem městského soudu, že jde (stejně jako v případě indexu podlahové plochy či kódu využití území) o obecný regulativ *prostorového* uspořádání území. Jak totiž vyplývá z povahy tohoto regulativu (který potvrdila i shora citovaná judikatura), minimální podíl bydlení nereguluje otázku prostorového uspořádání území (výška budov, hustota zástavby), ale řeší, jakou *funkci* (funkce bydlení či jiná) budou mít budovy (stávající, nové, renovované) v dotčeném území.

Jde tedy zcela jistě o regulativ *funkčního* uspořádání území. Tento regulativ tedy stanoví poměr, v jakém budou budovy v území plnit funkci pro bydlení ve vztahu k funkcím jiným. Tato dílčí nesprávnost obsažená v závěrech městského soudu však nic nemění na tom, že ať již jde o regulativ prostorového či funkčního uspořádání území, jedná se o limit využití území ve smyslu § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 135/2001 Sb.

[46] Ke shora uvedenému lze doplnit, že Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 18. 8. 2016, čj. 7 As 134/2016–39, implicitně potvrdil právní názor městského soudu, že regulativ minimálního podílu bydlení má být obsažen v závazné části územního plánu a jeho změna je tak materiálně opatřením obecné povahy. Nejvyšší správní soud zde totiž dospěl k závěru, že navrhovatelka byla aktivně procesně legitimovaná k podání návrhu dle § 101a odst. 1 s. ř. s. mífícího proti úpravě minimálního podílu bydlení, přičemž potvrdil názor městského soudu, že její námitky nebyly důvodné (nedostatek aktivní věcné legitimace); kasační stížnost zamítl. Pokud by měl soud za to, že napadená úprava není opatřením obecné povahy, musel by přistoupit k odmítnutí návrhu. Je tedy zjevné, že i Nejvyšší správní soud již v minulosti ve své rozhodovací činnosti vycházel z toho, že úprava směrné části územního plánu hl. m. Prahy spočívající ve změně hodnoty minimálního podílu bydlení je materiálně opatřením obecné povahy.

[47] Dle stěžovatelky není zřejmé, z čeho městský soud dovodil, že změnou minimálního podílu bydlení může dojít k tomu, že předmětná stavba bude využívána ke zcela jiným účelům, než bylo dosud předpokládáno. Dle Nejvyššího správního soudu však z rozsudku městského soudu vyplývá logická (byť ne zcela přesně a podrobně vyjádřená) úvaha, že při snížení minimálního podílu z hodnoty 7 (tedy odpovídající minimálnímu podílu bydlení ve výši 70 %) na hodnotu 4 (tedy 40 % minimálního podílu bydlení) nastane situace, kdy dříve dominantní funkce – tj. bydlení, se stane funkcí marginální a v dotčené lokalitě budou převažovat funkce od bydlení odlišné. Ke změně charakteru od lokality primárně sloužící k bydlení k funkcím jiným tedy v důsledku této změny může dojít. V této souvislosti je pak bez významu, že je *obecně známou skutečností*, že stěžovatelka hodlá v předmětné nemovitosti mimo jiné zřídít Knihovnu Václava Havla. Sama stěžovatelka totiž na jiném místě své kasační stížnosti správně cituje judikaturu, podle které je nutno při posuzování charakteru napadeného regulativu abstrahovat od konkrétních okolností daného případu, jako jsou povaha konkrétní nemovitosti, u níž byl tento index změněn, či charakter okolní zástavby apod. Obecný regulativ funkčního využití území totiž platí pro předem neurčitý okruh adresátů a není tedy vyloučeno, že v budoucnu může dojít k jakémukoli funkčnímu využití dotčené nemovitosti, bez ohledu na to, co nyní v územním řízení požaduje stěžovatelka.

[48] Dle stěžovatelky se dotčený regulativ vztahuje jen k domu na pozemku parc. č. 193 v k. ú. Hradčany; pouze v této budově dojde ke snížení podílu bydlení na minimální hodnotu 4 (40 %); to ale neznamená, že v důsledku takového snížení minimálního podílu bydlení na jednom pozemku dojde ke snížení minimálního podílu bydlení ve vymezené ploše. Není účelem minimálního podílu bydlení, aby byl posuzován a dosažen u každé stavby, ale je nutné jej posuzovat v celé vymezené ploše. Snížení minimálního podílu bydlení u jedné budovy ještě neznamená popření charakteru dané lokality.

[49] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelkou v tom, že předmětná úprava územního plánu se dotýká jedné konkrétně vymezené budovy. Právě ve vztahu k úpravě regulativu minimálního podílu bydlení v této konkrétní budově namítá navrhovatel dotčení svých subjektivních práv. A posouzení tohoto dotčení bylo předmětem nyní souzené věci; argumentace stěžovatelky, že je třeba posuzovat minimální podíl bydlení v celé vymezené ploše, proto není relevantní. Předmětem přezkumu by totiž mohla větší plocha být pouze za předpokladu, kdyby napadená úprava měnila regulativ v takové ploše. Rozsah přezkumu je tak dán předmětem napadeného opatření obecné povahy, který se v dané věci omezil na budovu na parc. č. 193 v k. ú. Hradčany.

[50] Kasační námitky týkající se nesprávného posouzení povahy napadeného regulativu nejsou důvodné. (...)

Ochrana zemědělského půdního fondu: odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu

k § 11 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění zákonů č. 98/1999 Sb., č. 375/2011 Sb. a č. 41/2015 Sb.

Při rozhodování o odvodech za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu podle § 11 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění účinném od 1. 4. 2015 vychází orgán ochrany zemědělského půdního fondu z právního stavu ke dni nabytí právní moci prvního rozhodnutí vydaného ve věci podle zvláštních právních předpisů, popřípadě rozhodnutí o souhlasu ve smyslu § 21 tohoto zákona (viz § 11 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu). Výpočet odvodu tedy provede podle právní úpravy účinné ke dni nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2018, čj. 1 As 362/2017-30)

Prejudikatura: č. 2377/2011 Sb. NSS, č. 2434/2011 Sb. NSS, č. 3160/2015 Sb. NSS, č. 3348/2016 Sb. NSS a č. 3539/2017 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným ACL Technology proti Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, o kasační stížnosti žalobce.

Městský úřad Rychnov nad Kněžnou, Odbor výstavby a životního prostředí (dále jen „správní orgán I. stupně“), udělil žalobkyni dne 11. 2. 2015 souhlas s trvalým odnětím ze zemědělského půdního fondu pozemkové parcely č. 5737/1 o výměře 0,1312 ha a části pozemkové parcely č. 5740 o výměře 0,4317 ha, obě druhem pozemku orná půda, v k. ú. Solnice, pro vybudování výrobního závodu pro montáž a skladování výrobků automobilového průmyslu. Za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu v celkové výměře 0,5629 ha stanovil žalobkyni orientační výši odvodu ve výši 4 523 159 Kč. Tento souhlas pojal správní orgán I. stupně jako závazné stanovisko do společného rozhodnutí ze dne 21. 4. 2015 zahrnujícího územní rozhodnutí pro umístění stavby a stavební povolení pro tuto stavbu (dále též „společné rozhodnutí“).

Žalobkyně dne 23. 2. 2016 správnímu orgánu I. stupně oznámila, že v projektu došlo ke změně oplocení, což vedlo k navýšení výměry pozemků na současných 0,6712 ha. Tato změna přitom již byla zapracována do zmíněného společného rozhodnutí, aniž by došlo ke změně původního souhlasu s trvalým odnětím pozemků ze zemědělského půdního fondu. Správní orgán I. stupně vydal dne 2. 6. 2016 rozhodnutí, kterým předepsal žalobkyni dle § 11 odst. 1 a 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, poplatek za trvalé odnětí zemědělské půdy ve výměře 0,6712 ha ze zemědělského půdního fondu ve výši 5 970 024,60 Kč. Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí odvolání, které žalovaný v rozhodnutí ze dne 5. 8. 2016 zamítl.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Hradci Králové, ve které namítala, že správní orgány sice v řízení ve věci placení odvodu správně postupovaly podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu ve znění účinném od 1. 4. 2015, avšak nesprávně vycházely z právního stavu před novelizací tohoto zákona zákonem č. 41/2015 Sb., a dospěly tak k nesprávné výši odvodu za trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu.

Krajský soud neshledal žalobní námitky důvodnými, a proto žalobu rozsudkem ze dne 26. 9. 2017, čj. 30 A 110/2016-55, zamítl. Na základě judikatury Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že správní orgány správně vycházely z právního stavu ke dni nabytí právní moci prvního rozhodnutí vydaného ve věci podle zvláštních právních předpisů, tedy při výpočtu výše odvodu aplikovaly právní úpravu účinnou ke dni vydání souhlasu, tj. zákon o ochraně zemědělského půdního fondu účinný do 31. 3. 2015.

Krajský soud nepovažoval za důvodnou námitku, že judikaturu Nejvyššího správního soudu nelze na situaci žalobkyně použít, neboť řešila střet právní úpravy účinné do 31. 12. 2010 a právní úpravy účinné od 1. 1. 2011. Pravidlo, že při rozhodování o odvodech podle § 11 zákona o ochraně zemědělského půdního

fondů orgán ochrany zemědělského půdního fondu vychází z právního stavu ke dni nabytí právní moci prvního rozhodnutí ve věci vydaného podle zvláštních právních předpisů, bylo obsaženo již v přechodných ustanoveních zákona č. 402/2010 Sb., kterým byla provedena novela účinná od 1. 1. 2011. Dnes je toto pravidlo zakotveno přímo v § 11 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Mezi porovnávanými právními úpravami tak dle soudu neexistuje odlišnost, v jejímž důsledku by nebyl použitelný závěr judikatury Nejvyššího správního soudu ohledně výkladu pojmu „*právní stav*“ a z toho plynoucí závěr, že při stanovení výše odvodu musí být aplikována právní úprava účinná ke dni udělení souhlasu dle § 9 téhož zákona. Tento závěr přitom nelze uplatnit jen na ty situace, kde by nová právní úprava byla pro účastníka řízení méně výhodná než úprava účinná ke dni udělení souhlasu.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítala, že krajský soud nesprávně aplikoval judikatorní závěry Nejvyššího správního soudu uvedené v rozsudcích ze dne 22. 5. 2014, čj. 9 As 175/2012–25, ze dne 28. 8. 2014, čj. 7 As 38/2013–30, č. 3160/2015 Sb. NSS, a ze dne 14. 3. 2016, čj. 2 As 18/2016–27, na právně i skutkově odlišný případ stěžovatelky a shledal tak stanovení odvodu dle neúčinného právního předpisu postupem po právu. Aplikace nesprávného právního předpisu, tj. zákona o ochraně zemědělského půdního fondu ve znění novely č. 402/2010 Sb., vedla ke stanovení odvodu za odnětí pozemku ze zemědělského půdního fondu ve výši 5 970 024,60 Kč, ačkoliv při použití správného předpisu, tj. téhož zákona ve znění novely č. 41/2015 Sb., by měl být odvod stanoven ve výši 597 002,46 Kč.

Klíčová je nesprávná interpretace pojmu „*právní stav*“ soudem a s tím související setrvání na závěrech Nejvyššího správního soudu, které bylo možno aplikovat pouze na řízení ve věci placení odvodů zahájená do 31. 3. 2015, nikoliv již na tato řízení zahájená po 1. 4. 2015.

Ve věci stěžovatelky bylo řízení o placení odvodu zahájeno dne 29. 4. 2016, tedy více než rok poté, co již byl účinný zákon o ochraně zemědělského půdního fondu ve znění novely č. 41/2015 Sb. Správní orgán však stanovil odvod podle znění právního předpisu, který byl sice účinný v době zahájení řízení o udělení souhlasu o odnětí pozemku ze zemědělského půdního fondu, ale v době zahájení řízení o stanovení výše odvodu již zrušený. Na rozdíl od případů, které posuzovala judikatura Nejvyššího správního soudu, kdy střet staré a nové právní úpravy řešila přechodná ustanovení novelizovaného předpisu, v případě stěžovatelky bylo pravidlo obsaženo přímo v textu zákonného ustanovení, a stalo se tedy závazným jednak pro správní orgán, který je povinen se jím řídit, a jednak pro účastníka řízení, kterému svědčí princip oprávněného očekávání, že správní orgán bude postupovat v souladu se zákonem. Stěžovatelka tak v souladu s judikaturou Ústavního soudu (nálezem sp. zn. Pl. ÚS 21/96, č. 63/1997 Sb., nebo sp. zn. Pl. ÚS 11/99, č. 44/1999 Sb.) očekávala, že pokud bylo řízení o odvodu zahájeno po účinnosti novelizovaného právního předpisu, tohoto předpisu se použije pro stanovení odvodu. Odlišným právním výkladem tak byla významně narušena její právní jistota. Činnost správních orgánů je vázána principem zákonnosti a tomu také odpovídá požadavek právní jistoty a předvídatelnosti rozhodnutí orgánů veřejné moci.

Krajský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 38/2013–30 nesprávně vysvětlil, že nelze zaměňovat pojem „*právní stav*“ s pojmem „*stav právních předpisů*“. Stěžovatelka je přesvědčena, že pokud je v rámci správního řízení na jiných místech pojednáváno o pojmu „*právní stav*“, jako např. v § 75 s. ř. s., je zájmem zákonodárce pod tento pojem subsumovat i faktický stav, resp. znění právních předpisů. Odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2004, čj. 6 A 85/2000–64, č. 678/2005 Sb. NSS, a na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 81/2005–54.

Žalovaný ve svém vyjádření odmítl stěžovatelčino tvrzení o nesprávné interpretaci pojmu „*právní stav*“ krajským soudem. Uvedl, že právní stav je faktum, které má právní účinek. Tímto faktem se žalovaný zabýval v rámci odvolacího řízení a dospěl k logickému závěru, že odvod za trvalé odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu byl stanoven v souladu se zákonem. Účelem v souhlasu pravomocně stanovené orientační výše odvodu za trvalý zábor zemědělské půdy je podat závaznou informaci tomu, kdo specifikovanou půdu hodlá odejmout, kolik má zaplatit za trvalý zábor této půdy. Informace je závazná v tom smyslu, že konečná výše odvodu je závislá pouze na realizaci skutečné výměry trvalého záboru zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu. Konkrétní znění zákona o ochraně zemědělského půdního fondu vymezující výpočet tohoto odvodu za trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu v době vydání rozhodnutí o trvalém záboru se vztahuje ústavně

konformním výkladem právních předpisů na záměry, které nemají stanovenou orientační výši odvodů závazným stanoviskem příslušného správního orgánu ochrany zemědělského půdního fondu.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [15] Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu byl s účinností od 1. 4. 2015 novelizován zákonem č. 41/2015 Sb., který mimo jiné změnil přílohu tohoto zákona *Sazebník odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu*. Novelizace se zároveň dotkla úpravy placení odvodů v § 11, který zní následovně:

„(1) *Osoba, které svědčí oprávnění k záměru, pro který byl vydán souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, je povinna za odňatou zemědělskou půdu zaplatit odvod ve výši stanovené podle přílohy k tomuto zákonu.*

(2) *O výši odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu rozhodne orgán ochrany zemědělského půdního fondu podle přílohy k tomuto zákonu po zahájení realizace záměru. U záměrů prováděných po etapách vymezených v souhlasu s odnětím orgán ochrany zemědělského půdního fondu rozhoduje o odvodech samostatně za odnětí pro každou jednotlivou etapu po jejím zahájení.*

(3) *Při rozhodování o odvodech orgán ochrany zemědělského půdního fondu vychází z právního stavu ke dni nabytí právní moci prvního rozhodnutí vydaného ve věci podle zvláštních právních předpisů, popřípadě rozhodnutí o souhlasu (§ 21).“*

[16] Pro posouzení věci je podstatný výklad § 11 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, který do zákona nově vtělil pravidlo, jež stanovuje, podle jakého právního stavu se má postupovat při rozhodování o odvodech za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Důvodová zpráva k zákonu č. 41/2015 Sb. uvádí, že účelem zakotvení tohoto pravidla bylo odstranit „*nejasnosti, které vznikají v důsledku skutečnosti, že od vydání souhlasu podle § 9 do realizace záměru může uplynout značný čas. V tom mezidobí se často stává, že situace s právními dopady se změní. Proto stav rozhodný, ze kterého se má vycházet, se musí jasně stanovit.*“ Zákonodárce se tak zjevně snažil o jednoznačné vyřešení situace, kdy v rozmezí mezi vydáním souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu a realizací záměru, na kterou je vázáno následné rozhodování o odvodu, dojde ke změně právního stavu. Typicky se bude jednat o změnu právní úpravy, resp. odlišné stanovení sazeb v Sazebníku odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu ve znění účinném před touto novelou totiž řešení této situace nijak neupravoval. Obdobné pravidlo bylo obsaženo (poněkud nevhodně) pouze v přechodných ustanoveních v čl. V bodu 2 zákona č. 402/2010 Sb., který novelizoval zákon o ochraně zemědělského půdního fondu s účinností od 1. 1. 2011 (zde bylo uvedeno: „*Při rozhodování o odvodech podle § 11 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb. orgán ochrany zemědělského půdního fondu vychází z právního stavu ke dni nabytí právní moci prvního rozhodnutí vydaného podle zvláštních právních předpisů.*“).

[17] Ustanovení § 11 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu ve znění účinném od 1. 4. 2015 je tedy třeba vykládat tak, že pokud bylo ve věci vydáno rozhodnutí dle zvláštních právních předpisů (podle stavebního zákona z roku 2006), mají správní orgány při stanovení výše odvodu postupovat dle právního stavu ke dni právní moci tohoto rozhodnutí (konkrétně se jedná o první rozhodnutí ve věci). Pokud však ve věci takové rozhodnutí vydáno nebylo, bude pro stanovení odvodu rozhodný právní stav ke dni právní moci rozhodnutí o souhlasu s odnětím půdy dle § 9 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Ustanovení § 11 odst. 3 zároveň výslovně odkazuje na § 21, který nově specifikuje, v jakých případech se souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu považuje za rozhodnutí vydané ve správním řízení: „*Souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu podle § 9 je rozhodnutím vydaným ve správním řízení, nevyžaduje-li záměr povolení podle jiného právního předpisu, jehož závaznou součástí by se jinak souhlas stal, nebo nemá-li toto povolení*

formu rozhodnutí.“ Z § 11 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu tak lze jednoznačně dovodit, že pro rozhodování o odvodu není rozhodný právní stav ke dni vydání souhlasu dle § 9, pokud nejde o rozhodnutí ve správním řízení.

[18] V posuzované věci jsou podstatné následující skutkové okolnosti. Dne 11. 2. 2015 byl stěžovatelce vydán souhlas s trvalým odnětím pozemků ze zemědělského půdního fondu, ve kterém byla stanovena orientační výše odvodu 4 523 159 Kč. Tento souhlas se stal součástí společného územního rozhodnutí a stavebního povolení stavby „*Závod ACL technology – Solnice – Kvasiny*“ ze dne 21. 4. 2015, které nabylo právní moci dne 28. 4. 2015.

[19] Podle stěžovatelky měly správní orgány při stanovení výše odvodu za trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu postupovat dle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu ve znění účinném od 1. 4. 2015, resp. vyměřit stěžovatelce odvod ve výši 597 002,46 Kč, nikoliv v souladu s předchozím zněním tohoto zákona v částce desetkrát vyšší. Správní orgány a krajský soud naopak dovodily, že výše odvodu má být stanovena podle právní úpravy účinné ke dni vydání souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu. Vycházely přitom ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 38/2013-30 vztahujícího se ovšem k předchozímu znění zákona o ochraně zemědělského půdního fondu účinnému do 31. 3. 2015. Nejvyšší správní soud zde interpretoval výše zmiňované pravidlo stanovené v přechodných ustanoveních zákona č. 402/2010 Sb. tak, že „[v] *rozhodnutí o výši odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu podle § 11 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, rozhodne správní orgán po 1. 1. 2011 v případě, že orientační výše odvodů [§ 9 odst. 6 písm. d), odst. 7 uvedeného zákona] byla stanovena do 31. 12. 2010, podle sazeb rozhodných v době stanovení orientační výše odvodů*“.

[20] Jádrem sporu tedy spočívá v otázce, jak se má vykládat pojem „*právní stav*“ ve smyslu § 11 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Konkrétně je nutno posoudit, zda právním stavem ke dni právní moci prvního rozhodnutí dle zvláštních právních předpisů je také obsah závazného stanoviska (souhlasu dle § 9 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu), které stanoví orientační výši odvodů, jak v souladu s rozsudkem čj. 7 As 38/2013–30 dovodily správní orgány a krajský soud.

[21] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že pojem „*právní stav*“ nelze ztotožňovat pouze se stavem právních předpisů. Obecně se právním stavem rozumí kromě stavu právního řádu (tedy účinných právních předpisů a mezinárodních smluv, které jsou dle článku 10 Ústavy součástí českého právního řádu), také stav konkrétních právních vztahů. Právním stavem je zcela jistě také obsah existujících rozhodnutí správních orgánů (viz např. Blažek, T.; Jirásek, J.; Molek, P.; Pospíšil, P.; Sochorová, V.; Šebek, P. *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha : C. H. Beck, 2016; srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2010, čj. 7 As 9/2010-255, č. 2377/2011 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud se však neztotožňuje s krajským soudem a správními orgány v tom, že by za právní stav dle § 11 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu měl být považován také obsah souhlasu s odnětím půdy dle § 9 tohoto zákona.

[22] Ustanovení § 9 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu uvádí: „*K odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely je třeba souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Záměr, který vyžaduje odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, nelze povolit podle zvláštních právních předpisů bez tohoto souhlasu, s výjimkou případů uvedených v odstavci 2. Při posouzení odnětí orgán ochrany zemědělského půdního fondu vychází z celkové plochy zemědělské půdy požadované pro cílový záměr.*“ V tomto souhlasu orgán ochrany zemědělského půdního fondu mimo jiné „*vymezí, zda a v jaké výši budou předepsány odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu: [§ 9 odst. 8 písm. d) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu]*“. Podle § 9 odst. 9 tohoto zákona „*[v]ýši odvodů vymezí orgán ochrany zemědělského půdního fondu pouze orientačně. Konečná výše odvodů se stanoví podle § 11.*“

[23] Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu tedy rozlišuje mezi vydáním souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu dle § 9 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, ve kterém je také orientačně stanovena výše odvodu, a vydáním rozhodnutí o povinnosti platit odvod v konkrétní výši dle § 11 tohoto zákona, které navazuje až na realizaci předmětného záměru.

[24] Souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu je (pokud na něj navazuje rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu – viz § 21 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu) závazným stanoviskem

ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu („Závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě základa, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.“).

[25] Charakterem závazných stanovisek se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS, ve kterém konstatoval, že „[z]ávazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu, ani § 65 s. ř. s., jelikož sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti“. Dále uvedl, že „[s]kutečnost, že dle § 149 odst. 1 správního řádu je obsah závazného stanoviska závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, se týká samotného procesu tvorby konečného rozhodnutí. Tato závaznost potvrzuje zakládání práv a povinností vyplývajících ze závazného stanoviska a materializuje se v rozhodnutí konečném. Kdyby je závazné stanovisko zakládalo přímo, nebylo by vydání rozhodnutí konečného zapotřebí.“

[26] Souhlas dle § 9 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu ve formě závazného stanoviska – kromě toho že umožňuje odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu podle jiných právních předpisů – také podává informaci, zda odnětí půdy podléhá odvodu a v jaké výši by byl odvod dle aktuální právní úpravy vyměřen. Vymezení výše odvodu je však pouze orientační (viz § 9 odst. 9 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu), a nelze jej proto chápat jako absolutní v tom smyslu, že by nemohla být výše odvodu následně v samostatném rozhodnutí o odvodu dle § 11 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu změněna, typicky v souvislosti s úpravou konkrétní výměry odnímaného pozemku, ale také v souvislosti se změnou právní úpravy.

[27] Je také třeba vzít v úvahu, že výše odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, resp. stanovení kritérií pro jejich výpočet uvedených v příloze zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, koresponduje s veřejným zájmem na ochraně zemědělské půdy, a odráží tak jakousi společenskou hodnotu zemědělské půdy v daném časovém okamžiku. Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku čj. 9 As 175/2012-25 zmínil, že prvotním účelem odvodů za odnětí půdy nemá být plnění státní (a obecní) pokladny, ale motivace investorů, aby zemědělskou půdu využívali jen v nezbytně nutných případech.

[28] Vzhledem k tomu, že účinky souhlasu s odnětím půdy se aktivují právní mocí správního rozhodnutí, do kterého je včleněno, neboť až na základě tohoto rozhodnutí může dojít k faktickému odnětí půdy, logicky také cenu za toto odnětí nelze závazně určit dopředu, ale až v návaznosti na toto rozhodnutí, resp. na realizaci záměru. A právě proto zákon v § 11 odst. 3 stanovuje, že pro výši odvodu je rozhodný právní stav ke dni právní moci prvního rozhodnutí ve věci vydaného podle stavebního zákona. Ze smyslu ani textu zákona o ochraně zemědělského půdního fondu tak zcela jistě nelze dovodit, že by výše odvodu měla být konzervována podle právní úpravy účinné ke dni vydání souhlasu s odnětím půdy, a nemohla by doznat změn v souvislosti s pozdější změnou sazeb odvodů odražejících aktuální hodnotu zemědělské půdy.

[29] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že obsah souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu nelze chápat jako součást právního stavu dle § 11 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Ač je tento závěr do určité míry v rozporu s rozsudkem tohoto soudu čj. 7 As 38/2013-30 a na něj navazujícím rozsudkem čj. 2 As 18/2016-27, Nejvyšší správní soud v posuzovaném případě neshledal důvod pro předložení věci rozšířenému senátu. Odlišný závěr předchozí judikatury totiž nerespektuje závěry usnesení rozšířeného senátu čj. 2 As 75/2009-113 týkající se charakteru závazných stanovisek a přiznává souhlasu dle § 9 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu právní účinky, které mu, coby závaznému stanovisku ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu, nepřísluší. V této souvislosti je nutno připomenout stanovisko samotného rozšířeného senátu, že „[p]okud senáty NSS nevezmou při rozhodování v úvahu právní závěr rozšířeného senátu, který na rozhodování v dané věci dopadá, jedná se o exces proti povinnosti respektovat rozhodnutí rozšířeného senátu (§ 17 odst. 1 s. ř. s. a contrario). Takové pochybení, byť třeba i opakované, však bez dalšího nezakládá konflikt judikatury, a tím pádem ani povinnost dalšího senátu předložit věc k posouzení rozšířenému senátu, aplikuje-li senát právní závěr vyjádřený v rozhodnutí rozšířeného senátu“ (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 2. 2017, čj. 1 As 72/2016-48, č. 3539/2017 Sb. NSS, či též rozsudek ze dne 29. 9. 2010, čj. 1 As 77/2010-95). Nyní posuzovaná věc se navíc týká nové právní úpravy, tj. zákona o ochraně zemědělského půdního fondu ve znění účinném od 1. 4. 2015, jenž výslovně upozorňuje na rozdíl mezi souhlasem o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, který je rozhodnutím ve správním řízení, a souhlasem, který představuje závazné stanovisko samo o sobě nevyvolávající právní účinky (§ 21).

[30] Námitka stěžovatelky, že odvod za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu byl stanoven nesprávně dle právní úpravy účinné ke dni vydání souhlasu, je tedy důvodná. Nejvyšší správní soud se tak ztotožnil se stěžovatelkou v tom, že správní orgán měl výši odvodu stanovit dle právní úpravy účinné ke dni právní moci společného rozhodnutí zahrnujícího územní rozhodnutí a stavební povolení, tj. podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu ve znění účinném od 1. 4. 2015.

[31] Zbylá argumentace stěžovatelky v neprospěch aplikace dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu je však neopodstatněná. Za relevantní v tomto ohledu nelze považovat zejména odkaz na judikaturu Ústavního soudu zakotvující obecné pravidlo pro řešení časového střetu staré a nové právní úpravy, podle něhož od účinnosti nové právní úpravy se i právní vztahy vzniklé podle předchozí právní úpravy řídí novou právní úpravou. Oproti tomu vznik právních vztahů existujících před nabytím účinnosti nové právní normy, právní nároky, které z těchto vztahů vznikly i vykonané právní úkony se řídí zrušenou právní úpravou. Toto pravidlo je samozřejmě obecně platné, není však namístě ho aplikovat v případech, kdy sám zákon upravuje, jakým způsobem se mají případné střety staré a nové právní úpravy řešit. V případě § 11 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu se navíc nejedná o pravidlo řešící střet právních úprav, a proto stěžovatelčin odkaz na uvedenou judikaturu ústavního soudu není případný.

[32] Stěžovatelce nelze přisvědčit ani v tom, že by se v případě placení odvodu měla použít pozdější právní úprava, pokud je pro ni příznivější. Odvod za odnětí půdy ze zemědělského pozemkového fondu totiž zcela jistě nemá povahu trestu, jak dovozuje stěžovatelka z toho, že negativně dopadá do její majetkové sféry. Pak by totiž nesmyslně musely být považovány za trest například i veškeré daně a poplatky. Podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 11. 2015, čj. 4 Afs 210/2014-57, č. 3348/2016 Sb. NSS, na které stěžovatelka v této souvislosti odkazuje, lze za trest *sui generis* považovat daňové penále, jež má samo o sobě povahu daňové sankce, nikoliv jakýkoliv odvod či poplatek.

3725

Obecní zřízení: smlouva o založení dobrovolného svazku obcí

k § 20a zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)^{*)}

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

Smlouva o založení dobrovolného svazku obcí uzavřená dle § 20a zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, jejímž předmětem činnosti bylo zabezpečení zásobování pitnou vodou a čištění odpadních vod, je smlouvou veřejnoprávní. O nárocích z takové smlouvy je oprávněn rozhodnout správní orgán dle § 141 správního řádu. Mezi takové nároky patří i nároky vyplývající ze stanov svazku, jakož i založené valnou hromadou svazku.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2018, čj. 10 As 258/2017-176)

Prejudikatura: č. 1675/2008 Sb. NSS, č. 2299/2011 Sb. NSS a č. 3481/2016 Sb. NSS.

Věc: Statutární město Jihlava proti Ministerstvu vnitra, za účasti Svazu vodovodů a kanalizací Jihlavsko, o zaplacení pohledávky, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení.

Krajský úřad Kraje Vysočina (dále též „krajský úřad“) uložil ve sporném řízení správním dne 17. 9. 2014 osobě zúčastněné na řízení jako odpůrci povinnost zaplatit žalobci jako navrhovateli částku ve výši 32 284 952,88 Kč spolu s úrokem z prodlení. Předmětná částka pak měla představovat vypořádací podíl na peněžním majetku osoby zúčastněné na řízení, resp. poměrnou část hodnoty obchodního podílu žalobce v obchodní společnosti Svaz VKMO s. r. o., na kterou vznikl žalobci nárok v důsledku jeho vystoupení z osoby zúčastněné na řízení jako dobrovolného svazku obcí, jenž byl založen veřejnoprávní smlouvou. Zároveň uložil krajský úřad

^{*)} S účinností od 12. 11. 2000 zrušen zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

dne 5. 6. 2014 osobě zúčastněné na řízení jako odpůrci povinnost zaplatit žalobci jako navrhovateli částku ve výši 2 541 990,66 Kč spolu s úrokem z prodlení. V tomto případě měla předmětná částka představovat poměrný podíl žalobce na peněžitém majetku osoby zúčastněné na řízení, o kterou skutečný stav ke dni 31. 12. 2012 převyšoval stav ke dni 30. 11. 2012, o němž bylo již krajským úřadem rozhodnuto. Obě rozhodnutí krajského úřadu prohlásil žalovaný za nicotná. Žalobce proto podal dvě žaloby u Městského soudu v Praze, kterými se domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného.

Městský soud spojil řízení o žalobách do společného řízení vedeného pod sp. zn. 11 A 148/2015, následně rozsudkem ze dne 29. 6. 2017, čj. 11 A 148/2015-83, obě rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Svě rozhodnutí odůvodnil odkazem na § 20a obecního zřízení z roku 1990 a § 49 odst. 1, 2 a 5 a § 50 odst. 1 a 2 obecního zřízení z roku 2000. Městský soud shledal důvodnou námitku žalobce, že zakladatelská smlouva je v celém svém rozsahu smlouvou veřejnoprávní. Ztotožnil se s názorem žalobce, že dobrovolný svazek obcí je specifickou právníčkou osobou, která je svou povahou veřejnoprávní, tudíž je i jeho zakladatelská smlouva veřejnoprávní smlouvou koordinační. Vztahy mezi jeho členy, ač by se jednalo o vztahy ryze majetkové, jsou vztahy veřejnoprávními. Koordinačními veřejnoprávními smlouvami dle § 160 správního řádu mohou být i smlouvy, které zakládají právníčkou osobu veřejného práva. Je na subjektech provádějících veřejnou správu, jakým způsobem budou provádět vzájemnou spolupráci v rámci koordinační smlouvy, což mohou činit jako samostatné entity, či k tomu mohou vytvořit novou právníčkou osobu.

Městský soud uvedl, že zákonodárce vytvořil zvláštní úpravu sdružování obcí, byť ne zcela komplexní; v obecním zřízení z roku 1990 použil odkaz na úpravu zájmového sdružení právníckých osob a obecního zřízení z roku 2000 použil odkaz na úpravu spolku a smlouvy o společnosti. Z toho městský soud dovodil úmysl zákonodárce přisoudit dobrovolným svazkům obcí určitou specifickou povahu, přičemž nepřisvědčil názoru osoby zúčastněné na řízení, že odkaz na soukromoprávní úpravu právníckých osob bez dalšího znamená soukromoprávní povahu dobrovolného svazku obcí.

Městský soud dále upozornil na rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 25. 2. 2016, čj. Konf 10/2015-11, č. 3481/2016 Sb. NSS, podle něhož *„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.“* Městský soud dodal, že i kdyby se v případě vypořádání majetkového podílu mělo jednat o analogii k vypořádacímu podílu dle právní úpravy obchodních společností, tedy o soukromoprávní institut, stále by takový institut vycházel z veřejnoprávní smlouvy, a bylo by nutné nahlížet na daný spor jako na spor z veřejnoprávní smlouvy.

K rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 9. 10. 2010, Konf 13/2010-7, č. 2299/2011 Sb. NSS, na které odkázal žalobce, městský soud uvedl, že toto rozhodnutí jasně stanoví hranici oddělitelnosti určité soukromoprávní části veřejnoprávní smlouvy, která spočívá v tom, že se musí jednat o ujednání nepředvídaná zákonem upravujícím příslušnou veřejnoprávní smlouvu (citovaný zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, v žádném ze svých ustanovení nepředpokládá uzavření smlouvy o půjčce, která by měla být nedílnou součástí předmětné veřejnoprávní smlouvy). Oproti tomu vypořádání majetkového podílu je institutem veřejnoprávním, který je ze zákona kogentní součástí stanov, jež jsou kogentní součástí smlouvy o založení dobrovolného svazku obcí, tedy se nejedná o oddělitelnou soukromoprávní část veřejnoprávní smlouvy.

Rozsudek městského soudu napadla osoba zúčastněná na řízení (stěžovatel) kasační stížností. Podal také návrh na přiznání odkladného účinku. V doplnění stížnosti tuto odůvodnil odkazem na § 103 odst. 1 písm. a) s. š. s tím, že soud nesprávně posoudil nároky žalobce jako nároky vyplývající z veřejnoprávní smlouvy, byť žalobce opíral své údajné nároky o obecné zásady spravedlnosti a hospodárnosti při nakládání s veřejným majetkem a o usnesení valné hromady Svazku (stěžovatele) ze dne 4. 12. 2012. Stěžovatel odmítal, že by smlouva o založení svazku byla veřejnoprávní smlouvou, nicméně i kdyby tomu tak bylo, z uvedených smlouvy nevyplývaly tvrzené nároky žalobce vůči stěžovateli. Soud dostatečně neodůvodnil, proč je smlouva o založení Svazku veřejnoprávní smlouvou dle § 159 odst. 1 správního řádu. Městský soud nepřihlédl k judikatuře Nejvyššího

soudu, dle které spory týkající se majetkového vypořádání vystupující obce a svazku obcí vždy řešily civilní soudy. Dále soud nevzal v úvahu okolnost, že Svazek není smluvní stranou zakladatelské smlouvy, přičemž spory týkající se uzavřené smlouvy mohou vznikat pouze mezi smluvními stranami.

Stěžovatel dále uvedl, že v době založení Svazku (stěžovatele) neexistovala právní úprava veřejnoprávních smluv a Svazek vždy předpokládal, že jakékoliv nároky týkající se Svazku, případně vztahu obcí a Svazku, jsou v pravomoci civilních soudů dle § 7 odst. 1 o. s. ř.

Stěžovatel zdůraznil, že zakladatelská smlouva byla uzavřena za účinnosti obecního zřízení z roku 1990, tj. v době, kdy nebyl legislativně upraven institut veřejnoprávních smluv. Proto uvedená smlouva byla od začátku smlouvou soukromoprávní. Není možné, aby bez zákonného zmocnění došlo v mezidobí k transformaci právní povahy zakladatelské smlouvy. Městský soud nevysvětlil, zda zakladatelská smlouva byla veřejnoprávní smlouvou od začátku, či zda se dodatečně (a kdy) „*přettransformovala*“ ve veřejnoprávní smlouvu.

K usnesením zvláštního senátu stěžovatel uvedl, že v usnesení čj. Konf 10/2015-11 byl jako veřejnoprávní smlouva posouzen faktický stav, za kterého dopravce provozoval veřejnou dopravu bez uzavřené písemné smlouvy o závazku veřejné služby. V dalším usnesení čj. Konf 13/2010-7 byla jako veřejnoprávní smlouva posouzena smlouva o vzniku závazku veřejné služby, přičemž v případech obou usnesení taková klasifikace neplynula ze zákona. V obou usneseních byla veřejnoprávnost uvedených smluv dovozena jen na základě teoretických úvah a navíc k subordinačním smlouvám, které nevyžadují výslovné zákonné zmocnění na rozdíl od smlouvy koordinační dle § 160 odst. 6 správního řádu.

Není správný názor městského soudu, že ustanovení týkající se majetkového podílu a jeho vypořádání musely být součástí zakladatelské smlouvy, a tudíž z toho důvodu se jedná o nárok z veřejnoprávní smlouvy. Městský soud pominul skutečnost, že Svazek byl založen dle obecního zřízení z roku 1990, podle kterého majetkový podíl ve svazku obcí nemusel být upraven ve stanovách či zakladatelské smlouvě a nemuselo být ani upraveno majetkové vypořádání při vystoupení obce ze svazku. Proto tyto vztahy týkající se majetkového podílu a majetkového vypořádání jsou svou povahou soukromoprávní a měly být rozhodovány soudy dle § 7 o. s. ř. Stěžovatel zároveň nesouhlasil s tím, že soud ani žalovaný neprovedly důkaz zakladatelskou smlouvou ani stanovami.

Žalobce se ke stížnosti vyjádřil a mj. uvedl, že stěžovatel sice polemizuje s usnesením zvláštního senátu čj. Konf 10/2015-11, ale opomíjí skutečnost, že Nejvyšší správní soud je vázán rozhodnutími zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. Stěžovatel musel k návrhu na zápis do příslušného rejstříku založit stanovy (§ 20g, § 20i odst. 3 a § 20h odst. 1 občanského zákoníku z roku 1964 v souvislosti s § 20a odst. 1 obecního zřízení z roku 1990), které upravovaly práva a povinnosti zakládajících členských obcí mezi sebou a též ve vztahu ke Svazku. Právní úprava svazku obcí již v obecním zřízení z roku 1990 zakládala svazek jako osobu veřejného práva a i tato smlouva o založení svazku byla smlouvou veřejnoprávní. Není logické, aby osoba veřejného práva byla založena soukromoprávním jednáním osoby veřejnoprávní povahy. Již sama okolnost, že obecní zřízení z roku 1990 upravovalo postavení svazků, jejich vznik a zánik (§ 20a odst. 1), jejich předmět činnosti (§ 20a odst. 2), rozsah převodů majetku včetně finančních prostředků (§ 20a odst. 3), rozpočet (§ 20b), práva občanů vůči svazku obcí (§ 20c), zvláštní (mimosoudní) postup vůči svazku obcí, jehož opatření odporuje zákonu (§ 20d) však ukazuje, že zákonodárce již v době účinnosti obecním zřízení z roku 1990 zcela jednoznačně chápal a hlavně legislativně pojímal svazky obcí jako veřejnoprávní subjekty a smlouvy o jejich založení nikoliv jako soukromoprávní smlouvy.

Žalobce dále poukázal na to, že podle § 151 odst. 4 obecního zřízení z roku 2000 se režimu nového zákona podřídily i svazky obcí založené před jeho účinností. I důvodová zpráva k vládní předloze správního řádu u § 143 výslovně uváděla smlouvy o založení svazku obcí jako příklad veřejnoprávních smluv, a to smluv koordinačních.

Žalovaný se vyjádřil ke stížnosti a uvedl, že majetkové vztahy mezi obcí a dobrovolným svazkem obcí, který byl založen veřejnoprávní smlouvou, jsou vztahy soukromoprávními. Na tom nic nemění ani skutečnost, že jsou založeny veřejnoprávní smlouvou, když dle rozhodnutí zvláštního senátu pod čj. Konf 13/2010-7 mají veřejnoprávní smlouvy kombinovaný charakter. Zvláštní senát v tomto rozhodnutí konstatuje, že „*dle názoru zvláštního senátu je třeba zkoumat smlouvu v celém jejím rozsahu a současně též i v jednotlivých částech, přičemž je zřejmé, že smlouva v sobě může obsahovat prvky soukromoprávní i veřejnoprávní*“ a dospěl v něm k závěru, že

pokud smlouva uzavřená dle § 19 odst. 2 zákona o silniční dopravě ve znění účinném do 31. 3. 1998 obsahuje ujednání o půjčce, je třeba tato ujednání podřadit pod příslušná ustanovení občanského zákoníku a příslušným rozhodnout o nároku z těchto ujednání je soud.

Usnesením ze dne 20. 12. 2017, čj. 10 Azs 258/2017-170, Nejvyšší správní soud nepřiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Hodnocení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [34] Nejvyšší správní soud neshledal v řízení stěžovatelem tvrzenou vadu, která měla spočívat v tom, že městský soud neprovedl důkaz zakladatelskou smlouvou včetně stanov. V tomto směru Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že provádět dokazování je potřebné tehdy, je-li potřeba zjišťovat skutkový stav věci. Tak tomu bývá v situaci rozdílných skutkových tvrzení stran sporu, přičemž odlišné skutkové podstaty mají vliv na výsledek věci. V dané věci soud nerozhodoval ve věci samé, tj. o existenci nároků žalobce na jím požadované peněžité plnění, nýbrž zkoumal „pouze“ otázku pravomoci, tj. zda ve spojených věcech o plnění byl oprávněn rozhodnout správní orgán (krajský úřad) nebo civilní soud. Městský soud ani žalovaný nemuseli provádět dokazování; pro právní posouzení pravomoci postačovalo zhodnocení nesporných skutkových tvrzení o uzavření zakladatelské smlouvy ze dne 2. 7. 1993, kterou byl založen Svazek za účelem zabezpečení činnosti v oblasti vodovodů a kanalizací (zásobování pitnou vodou a čištění odpadních vod) a o vymáhání nároků opírajících se o stanovy Svazku, které byly sjednány v rámci zakladatelské smlouvy, a o usnesení valné hromady ze dne 4. 12. 2012. Takto jsou pro potřeby zhodnocení pravomoci rozhodujícího orgánu dostatečně konkrétně určeny nároky tvrzené žalobcem. V tomto směru není správné tvrzení stěžovatele, že žalobce opírá své nároky výlučně o obecné zásady spravedlnosti či dobré mravy a o usnesení valné hromady.

[35] Co se týče právního hodnocení, Nejvyšší správní soud odkazuje na detailní a přesvědčivé odůvodnění rozsudku městského soudu, se kterým se ztotožňuje a doplňuje je o níže uvedené závěry.

[36] Zakladatelská smlouva byla uzavřena dne 2. 7. 1993, tj. za účinnosti obecního zřízení z roku 1990 účinného do 11. 11. 2000. Ode dne 12. 11. 2000 je účinné nové obecní zřízení z roku 2000. Podle § 20a odst. 1 obecního zřízení z roku 1990 ve znění účinném v době uzavření zakladatelské smlouvy, „[o]bce mohou vytvářet dobrovolné svazky obcí (dále jen „svazky“). Postavení svazků, jejich vznik a zánik upravuje zvláštní zákon.“^{3b)} Poznámka 3h) odkazovala na § 20f občanského zákoníku z roku 1964, podle kterého „[k] ochraně svých zájmů nebo k dosažení jiného účelu mohou právnické osoby vytvářet zájmová sdružení právnických osob (dále jen „sdružení““.

[37] Podle § 20a odst. 2 obecního zřízení z roku 1990 „[p]ředmětem činnosti svazku mohou být jen pravomoci obce uvedené v § 14 odst. 1 písm. n), p) a r). Svazek může zakládat právnické osoby k plnění úkolů, pro něž byl vytvořen“. Podle odst. 3 „[o]bec může na svazek převést svůj majetek včetně finančních prostředků jen v rozsahu, který slouží k vykonávání činností, které na svazek přenesla“. Podle odst. 4 „[o]bce se nemohou sdružovat podle předpisů o sdružování občanů.“^{3j)} Poznámka 3i) odkazovala na zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů.

[38] Podle § 14 odst. 1 písm. r) obecního zřízení z roku 1990 „[d]o samostatné působnosti obce patří zejména čistota obce, odvoz domovních odpadů a jejich nezávadná likvidace, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod“.

[39] Podle § 182 odst. 2 správního řádu „[u]stanoveními tohoto zákona se řídí i veřejnoprávní smlouvy vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; vznik těchto smluv, jakož i nároky z nich vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se však posuzují podle dosavadních právních předpisů“.

[40] Podle § 160 odst. 6 správního řádu „[ú]zemní samosprávné celky mohou vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy týkající se plnění úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti při výkonu veřejné moci, jen stanoví-li tak zvláštní zákon“.

[41] Je nesprávná představa stěžovatele, že s ohledem na datum uzavření zakladatelské smlouvy před účinností správního řádu, tj. přede dnem 1. 1. 2006, nemohla tato smlouva být veřejnoprávní smlouvou. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že veřejnoprávní smlouvy byly uzavírány i před uvedeným dnem. Jako zcela absurdní je nutno odmítnout představu, že by pro téměř úplnou absenci pojmu „*veřejnoprávní smlouva*“ v českém právním řádu před účinností správního řádu všechny smlouvy uzavřené např. státem či veřejnoprávními korporacemi byly smlouvami soukromého práva (o nesprávnosti takové představy svědčí mj. i § 182 odst. 2 správního řádu, který výslovně počítá s existencí veřejnoprávních smluv vzniklých před dnem nabytí účinnosti správního řádu). Pro veřejnoprávní smlouvu není významné její označení, ani to, kdo jsou její smluvní strany, nýbrž její obsah (je rozhodující materiální pojetí, o čemž svědčí i přechodné ustanovení § 182 odst. 2 správního řádu) – k tomuto závěru se přiklonil i zvláštní senát ve svém usnesení ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 31/2007-82, č. 1675/2008 Sb. NSS. Vždy platilo, že těmito smlouvami se zakládaly, měnily nebo rušily práva a povinnosti při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy, avšak nikoli pouze na poli vrchnostenské veřejné správy, ale i pečovatelské veřejné správy – blíže viz zmíněné usnesení zvláštního senátu.

[42] Až v § 160 odst. 6 správního řádu bylo výslovně stanoveno, že územní samosprávné celky mohou vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy za předpokladu, že: a) se týkají plnění úkolů plynoucích z jejich samostatné působnosti a b) zároveň tak stanoví zvláštní zákon. Nicméně za těchto podmínek se uzavíraly veřejnoprávní smlouvy i dříve (viz citovaná právní úprava obsažená v § 20a obecního zřízení z roku 1990, která dopadá na zakladatelskou smlouvu Svazku), přičemž se jednalo o plnění úkolů v rámci samostatné působnosti obce [§ 14 odst. 1 písm. r) zákona č. 367/1990 Sb.]. Nejvyšší správní soud dodává, že i podle úpravy v novém obecním zřízení z roku 2000 je dovoleno uzavírat veřejnoprávní smlouvy k založení dobrovolného svazku obcí, a to i za účelem zabezpečování zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod [viz § 49 a § 50 odst. 1 písm. b) zákona], přičemž se jedná o plnění úkolů v rámci samostatné působnosti obce (§ 35 obecního zřízení z roku 2000).

[43] Pro povahu zakladatelské smlouvy jako smlouvy veřejnoprávní není tedy podstatné, kdy byla uzavřena. Ostatně i teorie správního práva dovodila, že do kategorie veřejnoprávních smluv jsou zahrnuty také smlouvy takto neoznačené, a to bez ohledu na to, zda byly uzavřeny před či po dni 1. 1. 2006. Za koordinační veřejnoprávní smlouvu tak byla mj. označena rovněž smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí (srov. Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd., Praha: C. H. Beck, 2012, 244 s.). Nejvyšší správní soud dodává, že k žádné transformaci smlouvy původně soukromoprávní ve veřejnoprávní (eventuálně naopak) nedošlo.

[44] Nejvyšší správní soud poukazuje též na již zmíněné usnesení zvláštního senátu čj. Konf 31/2007-82, ve kterém tento senát shledal veřejnoprávní smlouvu, a to na poli výkonu pečovatelské veřejné správy, ve smlouvě o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě, uzavřené dne 30. 12. 2003 mezi Krajským úřadem Ústeckého kraje a Dopravním podnikem Ústeckého kraje, a. s., dle § 19 a násl. zákona o silniční dopravě. Zvláštní senát řešil otázku, zda smlouva je obchodněprávním úkonem územního samosprávného celku ve smyslu § 1 odst. 3 správního řádu (tj. soukromoprávní smlouvou uzavřenou dle § 261 odst. 2 obchodního zákoníku) nebo veřejnou smlouvou subordináční ve smyslu § 161 odst. 1 správního řádu, přičemž se přiklonil k veřejnoprávní povaze zmíněné smlouvy o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě. Nejvyšší správní soud dodává, že při uplatnění zásady „*a minori ad maius*“ („od menšího k většímu“) tím spíše je namístě závěr, že smlouva uzavřená dle § 20a odst. 1 obecního zřízení z roku 1990 s taxativně uvedeným předmětem činnosti svazku v odst. 2 je smlouvou veřejnoprávní. Na tomto závěru nic nemění okolnost, že na rozdíl od smlouvy posuzované v usnesení čj. Konf 31/2007-82 se v případě předmětné zakladatelské smlouvy jedná o smlouvu koordinační ve smyslu § 160 odst. 6 správního řádu.

[45] Nejvyšší správní soud se z uvedených důvodů neztotožnil s právním názorem stěžovatele, že zakladatelská smlouva ze dne 2. 7. 1993 byla soukromoprávní povahy.

[46] Stěžovatel mj. argumentoval odkazem na usnesení zvláštního senátu čj. Konf 13/2010-7. Z něj dovozoval, že v případě soukromoprávních prvků ve veřejnoprávní smlouvě (které podle názoru stěžovatele jsou v zakladatelské smlouvě obsaženy) je nutno spory z těchto částí veřejnoprávní smlouvy řešit v civilním soudnictví. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že uvedené usnesení bylo publikováno ve Sbírce rozhodnutí NSS s právní větou: „*Ujednání o bezúročném půjčce sjednané mezi účastníky ve smlouvě o vzniku závazku veřejné služby podle § 19 odst. 2 zákona o silniční dopravě je třeba podřadit pod § 657 a násl. občanského zákoníku pojednávající o smlouvě o půjčce.*“

Spor o vrácení bezúročně půjčky je tak sporem vyplývajícím ze soukromoprávního vztahu, který náleží rozhodovat soudům v občanském soudním řízení (§ 7 odst. 1 o. s. ř.).“

[47] Nejvyšší správní soud dodává, že v odůvodnění tohoto usnesení bylo mj. uvedeno, že „je třeba zkoumat smlouvu v celém jejím rozsahu a současně i v jednotlivých částech. Přičemž je zřejmé, že smlouva v sobě může obsahovat prvky soukromoprávní i veřejnoprávní. Podle § 41 odst. 2 občanského zákoníku posuzuje soud každý úkon podle jeho obsahu, i když je úkon nesprávně označen. V daném případě účastníci jasně vyjádřili vůli poskytnout a přijmout bezúročnou půjčku. Obě strany tak činily v rovném postavení, ani jedna nebyla nadřizena druhé. Zákon č. 111/1994 Sb. v žádném ze svých ustanovení nepředpokládá uzavření smlouvy o půjčce, která by měla být nedílnou součástí předmětné veřejnoprávní smlouvy. Ujednání o půjčce je proto třeba podřadit pod příslušná ustanovení občanského zákoníku. Podle § 657 občanského zákoníku smlouvou o půjčce přenechává věřitel dlužníkovi věci určené podle druhu, zejména peníze, a dlužník se zavazuje vrátit po uplynutí dohodnuté doby věci stejného druhu. Jde tedy o spor vyplývající ze soukromoprávního vztahu, který zásadně náleží rozhodovat soudům (§ 7 odst. 1 o. s. ř.).“

[48] Jak je zřejmé z odůvodnění citovaného usnesení, zvláštní senát rozhodl ve věci, ve které v rámci veřejnoprávní smlouvy o závazku veřejné služby spočívající v linkové osobní dopravě, na kterou dopadala právní úprava obsažená v § 19 odst. 2 zákona o silniční dopravě ve znění účinném do 31. 3. 1998 byla uzavřena i další smlouva, a to smlouva o půjčce dle § 657 občanského zákoníku z roku 1964. Uvedená smlouva o půjčce byla věcně i právně zcela nezávislá na veřejnoprávní smlouvě uzavřené dne 4. 12. 1995. Jinými slovy, byla uzavřena „smlouva ve smlouvě“, resp. dvě smlouvy, a nic na tomto faktu nemění ani to, že tyto dvě smlouvy byly v písemné formě patrně součástí jedné listiny. Smlouva o veřejné službě nevyžadovala, aby byla zároveň uzavřena smlouva o půjčce, jednalo se proto o dva na sobě právně nezávislé smluvní vztahy, které se od sebe lišily svou na jedné straně veřejnoprávní povahou (v případě smlouvy o veřejném závazku uzavřené dle § 19 odst. 2 zákona o silniční dopravě v platném znění) a soukromoprávní povahou (v případě smlouvy o půjčce uzavřené dle § 657 občanského zákoníku z roku 1964).

[49] Aby bylo možné vztáhnout právní závěry zvláštního senátu z tohoto usnesení na zakladatelskou smlouvu uzavřenou dle § 20a obecního zřízení z roku 1990 v návaznosti na § 20f občanského zákoníku z roku 1964, bylo by nutné dojít k závěru, že ujednání o stanovách Svazku a též usnesení valné hromady jsou součástí jiného smluvního vztahu, než vztahu založeného veřejnoprávní smlouvou o založení Svazku. Takový závěr ale nelze učinit (nepochybně se nejedná o dvě smlouvy) a stanovy byly dle § 20g občanského zákoníku z roku 1964 povinnou náležitostí smlouvy uzavřené dle § 20f občanského zákoníku z roku 1964. Podle § 20h musely stanovy mj. obsahovat úpravu majetkových poměrů, vznik a zánik členství, práva a povinnosti členských obcí. Z uvedeného jasně plyne, že nároky plynoucí ze stanov, potažmo založené valnou hromadou svazku, jež má svůj původ ve stanovách, jsou neoddělitelné od smlouvy o dobrovolném svazku obcí a jako takové mají tyto nároky veřejnoprávní povahu. Nejvyšší správní soud k uvedené právní úpravě dodává, že i kdyby tato právní úprava o stanovách svazku obcí neexistovala, bylo by z povahy věci zřejmé, že smlouva o založení svazku obcí musí obsahovat i smluvní ujednání řešící jejich práva a povinnosti včetně majetkových vztahů pro případ vystoupení obce ze svazku. Z uvedených důvodů nejsou správné odkazy stěžovatele na zmíněné usnesení zvláštního senátu čj. Konf 13/2010-7 ani domněnka stěžovatele, že nároky ze stanov Svazku či plynoucí z valné hromady Svazku jsou nezávislé na uvedené zakladatelské smlouvě a představují „sukromoprávní prvek“ uvnitř této smlouvy (nejedná se jako v případě řešeném ve zmíněném usnesení zvláštního senátu o „smlouvu ve smlouvě“, resp. o dvě smlouvy).

[50] Stěžovatel dále tvrdil, že za veřejnoprávní vztahy by eventuálně bylo možné považovat vzájemné vztahy obcí, které založily Svazek, nikoliv ale vztah Svazku k jednotlivé obci, tj. vztah žalobce ke stěžovateli. Nejvyšší správní soud se s tímto názorem neztotožnil. Zprv, jak správně uvedl žalobce, § 141 správního řádu zakládá pravomoc správních orgánů rozhodovat spory z veřejnoprávních smluv, nikoliv spory mezi účastníky, kteří předmětnou veřejnoprávní smlouvu uzavřeli. Zadruhé, nedává smysl z hlediska systematiky a vnitřní logiky veřejnoprávních smluv, proč by spory mezi obcemi jako účastníky smlouvy o založení svazku měly být řešeny v režimu veřejnoprávní smlouvy správním orgánem, avšak spor mezi svazkem a obcí by byl rozhodován civilním soudem, byť povaha jejich smluvního vztahu by nepochybně byla veřejnoprávní.

[51] Jak městský soud, tak též Nejvyšší správní soud odkazuje i na usnesení zvláštního senátu čj. Konf 10/2015-11: „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.“

[52] Z uvedeného rozhodnutí je zřejmé, že i v případě mimosmluvního nároku (např. nároku na vydání bezdůvodného obohacení) u neplatné či dokonce neuzavřené veřejnoprávní smlouvy je namístě, aby o vymáhaném nároku rozhodl, jak výslovně uvedl zvláštní senát, jeden orgán, a to správní orgán. S použitím interpretačního principu „*a maiori ad minus*“ („*od většího k menšímu*“) je tím spíše nutno odmítnout jako nesprávnou námitku stěžovatele, že v případě neexistence nároku, byť plynoucího z veřejnoprávní smlouvy, nemá o takovém nároku rozhodovat správní orgán, nýbrž civilní soud. Domyšleno do důsledků by v případě správnosti názoru stěžovatele mohl správní orgán o nároku uplatněném dle § 141 správního řádu rozhodnout meritorně jen tehdy, pokud by návrhu na zahájení řízení vyhověl, avšak nikdy by nemohl takový návrh zamítnout, neboť k zamítnutí návrhu by měl pravomoc jen civilní soud. Takový závěr je očividně absurdní. Z uvedených důvodů není správný procesní názor stěžovatele, že městský soud a též žalovaný musely nejdříve zhodnotit vymáhané nároky z hlediska hmotného práva (za tím účelem provést dokazování), učinit závěr o (ne)oprávněnosti těchto nároků a teprve poté mohly učinit závěr o své pravomoci.

[53] Stěžovatel odkazuje mj. na rozhodnutí Nejvyššího soudu z dne 9. 1. 2013, sp. zn. 28 Cdo 3122/2012, a ze dne 18. 3. 2008, sp. zn. 28 Cdo 4243/2007. V prvním případě žalobce – svazek – se domáhal peněžitého plnění proti žalované obci, jež vystoupila ze svazku vzniklého za účelem výstavby vodovodního systému, přičemž vystoupení učinila písemně v červnu 2005. Z okolností uvedených v odůvodnění rozsudku sp. zn. 28 Cdo 3122/2012 vyplývá, že bylo rozhodováno ve věci nároku z veřejnoprávní smlouvy. V odůvodnění rozsudku není nic uvedeno k otázce pravomoci civilních soudů, nicméně je zřejmé, že Nejvyšší soud implicitně shledal pravomoc civilních soudů k rozhodnutí uvedené věci. K tomuto rozhodnutí Nejvyšší správní soud uvádí, že městský soud byl v době svého rozhodování vázán výše citovanými usneseními zvláštního senátu (v případě usnesení čj. Konf 13/2010-7 se jednalo o rozhodnutí zvláštního senátu, které bylo vydáno dříve, než rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 3122/2012) dle § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb., přičemž tato vázanost se vztahuje mj. i na všechny soudy a na „*všechny orgány moci výkonné, orgány územního samosprávného celku, jakož i fyzické nebo právnické osoby nebo jiné orgány, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy orgány, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy*“. Městský soud proto musel rozhodnout i přes odlišný implicitní závěr Nejvyššího soudu v souladu se závěry rozhodnutí zvláštního senátu a tato povinnost se pochopitelně vztahuje i na Nejvyšší správní soud.

[54] Stěžovatel argumentoval mj. i § 13 občanského zákoníku z roku 2012, podle kterého: „*Každý, kdo se domáhá právní ochrany, může důvodně očekávat, že jeho právní případ bude rozhodnut obdobně jako jiný právní případ, který již byl rozhodnut a který se s jeho právním případem shoduje v podstatných znacích; byl-li právní případ rozhodnut jinak, má každý, kdo se domáhá právní ochrany, právo na přesvědčivé vysvětlení důvodu této odchylky.*“

[55] Nejvyšší správní soud konstatuje, že citované ustanovení se týká ochrany soukromých práv (viz Hlava I. Díl 3 občanského zákoníku z roku 2012), nicméně jedná se o princip, který platil vždy, tj. i před účinností občanského zákoníku z roku 2012, byť nevyjádřen výslovně v zákoně a nepochybně se týká i ochrany veřejných práv. Dále, i když se uvedené ustanovení týká primárně práv plynoucích z hmotného práva, nepochybně se uplatní i v procesní otázce, který orgán má pravomoc rozhodnout o uplatněném právu. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že městský soud dostal své zákonné povinnosti přesvědčivě vysvětlit důvod své odchylky od rozhodnutí Nejvyššího soudu a naopak soulad svého rozhodnutí s rozhodnutími zvláštního senátu. Vzhledem k rozhodnutím zvláštního senátu nelze ani učinit závěr, že by rozsudek městského soudu byl zcela odlišný od dosavadního rozhodování (jak plyne z uvedeného, dosud bylo soudy i správními orgány rozhodováno nejednotně). Navíc nelze pominout, že závěr Nejvyššího soudu v rozsudku sp. zn. 28 Cdo 3122/2012 byl vyjádřen jen implicitně (tím, že

nezrušil napadený rozsudek a nezastavil řízení, nýbrž zamítl dovolání) a v odůvodnění svého rozhodnutí se (na rozdíl od rozsudku městského soudu) nezabýval pravomocí rozhodujícího orgánu.

[56] Z usnesení sp. zn. 28 Cdo 4243/2008 plyne, že se jednalo o spor o peněžité plnění mezi žalobcem – svazkem a žalovanou obcí, přičemž tvrzený nárok se měl odvíjet od usnesení valné hromady žalobce, avšak z odůvodnění usnesení nelze posoudit povahu smlouvy (zda se jednalo o veřejnoprávní či soukromoprávní smlouvu), neboť není zřejmé, za jakým účelem byl svazek dle § 20f občanského zákoníku z roku 1964 založen. Nicméně i kdyby se ve skutečnosti jednalo o obdobnou smlouvu, jako ve věci projednávané městským soudem, Nejvyšší správní soud odkazuje na výše uvedené závěry týkající se rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 3122/2012 (v odůvodnění usnesení, kterým bylo odmítnuto dovolání žalované obce, se nic neuvádí k pravomocí civilních soudů danou věc rozhodnout). Je zřejmé, že je nutné vycházet z usnesení zvláštního senátu, která byla vydána později než uvedené usnesení Nejvyššího soudu.

[57] Není správný názor stěžovatele, že rozhodováním věci ve správním řízení je stěžovateli poskytnut nižší standard ochrany jeho práv. Jak správně uvedl městský soud i žalobce, s ohledem na přezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů ve správním soudnictví nedochází k omezení práva stěžovatele na přístup k soudu.

[58] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že smlouva o založení dobrovolného svazku obcí uzavřená dle § 20a obecního zřízení z roku 1990, jejímž předmětem činnosti bylo zabezpečení zásobování pitnou vodou a čištění odpadních vod, je smlouvou veřejnoprávní; o nárocích z takové smlouvy je oprávněn rozhodnout správní orgán dle § 141 správního řádu. Mezi takové nároky patří i nároky vyplývající ze stanov svazku, jakož i založené valnou hromadou svazku.

3726

Matriční evidence: změna příjmení

k čl. 10 Listiny základních práv a svobod (v textu jen „Listina“)

k čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb., v textu jen „Úmluva“)

k § 73 zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách jména a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákonů č. 89/2012 Sb. a č. 312/2013 Sb.

Za trvání manželství není změna společného příjmení pouze u jednoho z manželů možná, neboť kladné rozhodnutí o povolení změny společného příjmení se automaticky vztahuje na oba manžele (§ 73 zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách jména a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů). Nejde o porušení čl. 10 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, pokud správní orgán nevyhoví žádosti o změnu příjmení do podoby, kterou se žadatel uzavřením nového sňatku svobodně rozhodl opustit.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2018, čj. 7 As 64/2017-33)

Předjudikatura: rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. 2. 1994, Burghartz proti Švýcarsku, stížnost č. 16213/90a, ze dne 25. 11. 1994, Stjerna proti Finsku, stížnost č. 18131/91, a ze dne 1. 7. 2008, Daróczy proti Maďarsku, stížnost č. 44378/05.

Věc: Prof. MUDr. Drahošlava P. K. proti Magistrátu hlavního města Prahy o změnu příjmení, o kasační stížnosti žalobkyně.

Úřad městské části Praha 1, odbor matrik, zamítl dne 21. 1. 2016 žádost žalobkyně o povolení změny příjmení z dosud užívaného příjmení „P. K.“ na příjmení „A. K.“. Žalobkyně proti rozhodnutí podala odvolání, které žalovaný zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze, který ji zamítl rozsudkem ze dne 14. 2. 2017, čj. 11 A 112/2016-53.

V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že mezi účastníky řízení není sporu o tom, že povolení změny příjmení žalobkyně by dopadlo nejen na ni, ale i na jejího manžela pana Daniela P. Mezi účastníky rovněž není sporné, že manžel žalobkyně souhlasil pouze se změnou příjmení žalobkyně a požadoval, aby mu bylo zachováno jeho příjmení „P.“. Za daného skutkového stavu nemohly správní orgány žádosti žalobkyně o povolení změny příjmení vyhovět, aniž by povolená změna příjmení nedopadla i na příjmení jejího manžela. Nelze přisvědčit názoru žalobkyně, že tomuto následku bylo možno předejít při důsledné a citlivé aplikaci jí citované judikatury evropských soudních institucí. Rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. 2. 1994 ve věci *Burghartz proti Švýcarsku*, stížnost č. 16213/90a, a ze dne 1. 7. 2008 ve věci *Daróczy proti Maďarsku*, stížnost č. 44378/05, nejsou po stránce skutkové ani právní natolik obdobnými, aby byla rozumná a důvodná jejich aplikace na případ žalobkyně. Žalovaný správní orgán byl navíc nepochybně vázán jako orgán moci výkonné právním řádem České republiky, tedy i platným a účinným zněním zákona o matrikách, podle něhož nastává v případě změny společného příjmení manželů výše uvedený důsledek *ex lege*, není tedy závislý na vůli správního orgánu a správní orgán ho nemůže ani vyloučit. Právě to, že by kladné rozhodnutí o žádosti žalobkyně s sebou neslo automatickou změnu příjmení jejího manžela zjevně proti jeho vůli, bylo pro žalovaného i městský soud překážkou, pro kterou žalobkyni nelze povolit požadovanou změnu příjmení. Žalovaný postupoval zcela v souladu s čl. 2 odst. 2 i čl. 4 Listiny, státní moc byla uplatněna pouze v mezích stanovených zákonem a do výkonu práv na respektování soukromého a rodinného života žalobkyně správní orgány zasáhly jen v nezbytné míře a v souladu se zákonem, pokud chránily právo manžela žalobkyně nést i nadále své příjmení. Správní orgány postupovaly zcela v souladu s článkem 8 Úmluvy.

Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, ve které nesouhlasila s právním posouzením a interpretací podkladů a souvisejících právních předpisů, jichž se dovolávala v žádosti, v odvolání, jakož i v žalobě.

Rozhodnutími správních orgánů je poškozováno její právo na jméno, které je přiznáváno každému v rámci čl. 10 odst. 1 Listiny, „*jakožto dílčí právo na soukromý a rodinný život, kterým je přiznávána obecná ochrana zejména čl. 10 odst. 2 Listiny*“. Jakékoliv neoprávněné zasahování do soukromého a rodinného života je nepřijatelné. Speciální ochranu rodinnému a soukromému životu jako základním lidským právům poskytují také čl. 8 odst. 1 a 2 Úmluvy.

Vzhledem k tomu, že správní orgány i městský soud měly mimo jiné respektovat článek 8 Úmluvy, měla být respektována i příslušná judikatura Evropského soudu pro lidská práva. Pokud žalovaný dovozuje platnost dílčích závěrů judikatury a právních vět pouze pro konkrétní specifické okolnosti řešeného případu, anebo okolnosti identické, jde o příliš formalistickou interpretaci, ve své podstatě odebírající judikatuře její praktický význam pro právní praxi, pro logický výklad právních norem na základě analogie.

I při maximální možné ochraně základních práv a svobod manžela stěžovatelky je správními orgány provedený zásah do práv na respektování jejího soukromého a rodinného života nepřiměřený. Zákon o matrikách má být správními orgány vykládán a aplikován pohledem ochrany základních práv a svobod stěžovatelky, jak to předpokládá ustálená judikatura Ústavního soudu a logika hierarchického uspořádání právních norem tak, aby nedošlo k jejich nepřiměřenému nebo nepřipustnému omezení nebo narušení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že při rozhodování o povolení změny příjmení bylo třeba vycházet, vzhledem ke skutečnosti, že manželství stěžovatelky a pana Daniela P. stále trvá, nejen z § 72 odst. 2 zákona o matrikách ale i z § 73 téhož zákona, který obsahuje podmínky pro povolení změny příjmení za trvání manželství. Z § 73 zákona o matrikách vyplývá, že povolení změny příjmení stěžovatelky by dopadalo nejen na ni, ale i na jejího manžela. Ten sice souhlasil se změnou příjmení stěžovatelky, ale požadoval, aby mu jeho příjmení P. bylo zachováno. Taková varianta ovšem s ohledem na citovaná ustanovení zákona o matrikách není možná. Za daného skutkového stavu věci pak správní orgány nemohly žádosti stěžovatelky o povolení změny příjmení vyhovět, aniž by povolená změna příjmení nedopadla i na příjmení jejího manžela. Tento následek nastává v případě změny společného příjmení manželů *ex lege*, není tedy závislý na vůli správního orgánu a správní orgán ho

nemůže vyloučit. Právě skutečnost, že kladné rozhodnutí v projednávané věci by s sebou neslo automatickou změnu příjmení manžela stěžovatelky, a to zjevně proti jeho vůli, lze považovat za zcela zásadní překážku, pro kterou stěžovatelce nelze požadovanou změnu příjmení povolit.

Ani důslednou a citlivou aplikací judikatury evropských soudních institucí nelze žádosti stěžovatelky vyhovět, aniž by povolená změna příjmení nedopadla i na příjmení jejího manžela. S odkazy na tuto judikaturu se podrobně vypořádal jak žalovaný v rámci správního řízení, tak i městský soud v řízení o správní žalobě. Ustanovení § 73 zákona o matrikách je platnou součástí právního řádu České republiky a nelze ho považovat za rozporné s ústavním pořádkem ani s Úmluvou. Přání stěžovatelky na sjednocení příjmení, které užívá v rámci svých podnikatelských a společenských aktivit, s příjmením, které má uvedeno v českých osobních dokladech, lze považovat za legitimní. Nelze mu však vyhovět za cenu újmy na právech jiné osoby.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [21] Jak správně zdůraznil již městský soud, z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že ochrana příjmení je součástí práva na ochranu soukromého a rodinného života ve smyslu článku 8 Úmluvy. Z tohoto práva vyplývá nejen negativní závazek státu nezasahovat do příjmení jednotlivců, ale i pozitivní závazek umožnit jednotlivci změnu příjmení, pokud tomu nebrání veřejný zájem. Evropský soud pro lidská práva však dává vnitrostátnímu zákonodárci široký prostor pro uvážení, neboť je věcí zákonodárce, aby v ústavou vytyčených mantinelech rozhodl o vnitrostátní politice úpravy jmen a příjmení (viz rozsudek ze dne 25. 11. 1994 ve věci *Stjerna proti Finsku*, stížnost č. 18131/91).

[22] Podle § 8 odst. 1 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině^{*)}, který byl účinný ke dni uzavření manželství stěžovatelky, jsou snoubenci povinni při uzavírání manželství před matričním úřadem nebo oprávněným orgánem církve souhlasně prohlásit, zda příjmení jednoho z nich bude jejich příjmením společným, či zda si ponechají svá dosavadní příjmení nebo zda spolu s příjmením společným bude jeden z nich užívat a na druhém místě uvádět příjmení předchozí; bylo-li předchozí příjmení složeno ze dvou příjmení, může být na druhém místě užíváno a uváděno jen jedno z nich.

[23] Právní úprava účinná v době uzavření manželství neumožňovala manželům dosáhnout následné změny souhlasného prohlášení o budoucím příjmení jinak než splněním omezujících podmínek stanovených v zákoně o matrikách (shodně Hrušáková, M. a kol. *Zákon o rodině*, 4. vyd. Praha : 2009, s. 29).

[24] Obdobná právní úprava je nyní obsažena v § 660 občanského zákoníku, který se na nynější právní poměry manželů použije v souladu s přechodným ustanovením v § 3028 odst. 1. Občanský zákoník navíc v § 661 odst. 2 předpokládá, že pokud se budoucí manželé rozhodnou ponechat si v manželství svá původní příjmení, mohou toto své rozhodnutí v průběhu manželství změnit a dohodnout se na společném příjmení jednoho z nich. Citovaná úprava upravuje osobní stav jednotlivce a mají kogentní povahu. Naposledy uvedené pravidlo zřetelně přispívá k chápání společného příjmení jako jednotícího prvku celé rodiny. Občanský zákoník naopak neobsahuje žádnou právní úpravu opačného postupu, kdy by jeden z manželů mohl za trvání manželství dodatečně ustoupit od původně odsouhlaseného společného příjmení zpět ke jménu, se kterým do manželství vstupoval. Přípustnost změny, které se stěžovatelka domáhá, je proto třeba hledat v zákoně o matrikách.

[25] Podle § 72 odst. 1 a 2 zákona o matrikách platí, že „[j]méno, popřípadě jména, nebo příjmení, popřípadě více příjmení, která je fyzická osoba povinna užívat, lze změnit fyzické osobě pouze na základě její žádosti, případně žádosti jejich zákonných zástupců. Změna příjmení se povolí zejména tehdy, jde-li o příjmení hanlivé, nebo směšné, nebo je-li pro to vážný důvod.“

[26] Podle § 73 odst. 1, 2 a 4 zákona o matrikách platí, že „[z]a trvání manželství může být změna příjmení povolena pouze na základě souhlasu obou manželů. Mají-li manželé společné příjmení a je-li povolena změna příjmení jednomu z nich, vztahuje se tato změna i na příjmení druhého manžela a příjmení jejich nezletilých dětí. Mají-li manželé společné příjmení a jeden z nich užívat a na druhém místě uvádí příjmení předchozí, může jim být povolena změna pouze tohoto společného příjmení.“

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

[27] Nejvyšší správní soud zvažoval, co se rozumí „změnou jména nebo příjmení“ dle § 72 odst. 1. Nabízí se úvaha, zda „návrat“ ke tvaru jména užívaného před vznikem manželství je rovněž „změnou“ jména nebo příjmení ve smyslu citovaných ustanovení. Je tomu tak. Zákon o matrikách neobsahuje žádné ustanovení, které by umožňovalo zvolit pro případ stěžovatelky jinou úpravu, než která je obsažena v § 72 a v § 73, popř. jakkoli dovodit, že se v tomto specifickém případě o změnu jména nejedná. Změnou je tedy situace, kdy se liší původní a navrhovaný tvar jména či příjmení. Nic na tom nemění ani § 72 odst. 2, který demonstrativně upřesňuje, kdy lze změnu povolit, resp. ponechává na správním orgánu, zda je v konkrétním případě dán vážný důvod pro povolení změny. Ustanovení § 72 odst. 2 obsahuje hypotézy, za jejichž splnění lze případně žádosti o povolení změny vyhovět. Nelze z něj dovodit, že v jiných případech (pokud nejde o příjmení hanlivé či směšné, popř. není dán pro změnu vážný důvod) se nejedná o změnu jména a příjmení.

[28] V projednávané věci nepochybně nejde o změnu příjmení pro odstranění jeho hanlivosti či směšnosti. Stěžovatelka v žalobě a kasační stížnosti vysvětlila, v čem spatřuje vážné důvody pro změnu svého příjmení. Bylo třeba posoudit koexistenci předpokladu existence vážného důvodu pro změnu příjmení a podmínek, které zákon o matrikách stanoví pro specifický případ žádosti o změnu společného příjmení za trvání manželství. Zákon o matrikách stanoví v § 73 další předpoklady, které musí být splněny vedle důvodu dle § 72 odst. 2, jedná-li se o změnu příjmení, resp. společného příjmení za trvání manželství. Z ničeho neplyne, že by poukaz na existenci vážného důvodu pro změnu společného příjmení mohl odůvodnit vyloučení pravidel uvedených v § 73 odst. 1 a 2.

[29] Pokud je za trvání manželství žádáno o změnu příjmení, liší se podoba souhlasu druhého manžela v závislosti na tom, zda žádající osoba užívá společné příjmení, či nikoli. Pokud tomu tak je, musí souhlas druhého manžela zahrnovat i souhlas s tím, že změna společného příjmení bude vztažena i na jeho příjmení, popř. příjmení jejich nezletilých dětí. Pokud si naopak manželé ponechali za trvání manželství v souladu s § 8 odst. 1 zákona o rodině, resp. § 660 písm. b) občanského zákoníku svá dosavadní příjmení, postačí (při splnění dalších podmínek) prostý souhlas druhého manžela, neboť změnou není dotčeno jím dosud užívané příjmení.

[30] Z citovaných ustanovení tedy jednoznačně vyplývá, že za trvání manželství není změna společného příjmení pouze u jednoho z manželů možná. Kladné rozhodnutí o povolení změny společného příjmení se ze zákona automaticky vztahuje na oba manžele. S ohledem na to, že správní orgán může činit pouze to, co mu zákon výslovně umožňuje, nemá pravomoc tento účinek vyloučit. Proto nelze vyhovět žádosti o změnu společného příjmení, se kterou druhý z manželů sice obecně souhlasí, ale současně trvá na zachování svého původního příjmení. V takovém případě nelze uzavřít, že druhý manžel vyslovil se změnou souhlas, protože takový souhlas v sobě zahrnuje rovněž souhlas s následným užíváním společného změněného příjmení.

[31] Podle názoru Nejvyššího správního soudu nedošlo postupem správních orgánů k porušení článku 10 Listiny a článku 8 Úmluvy. Jak bylo uvedeno již výše, vnitrostátní právní úprava za trvání manželství nepřipouští možnost změny společného příjmení pouze u jednoho z manželů. V nyní posuzované věci správní orgány poměřovaly míru zásahu do práva na ochranu soukromého a rodinného života u stěžovatelky a jejího manžela. V případě stěžovatelky sice její žádosti o změnu příjmení nebylo vyhověno, ale nelze odhlédnout od toho, že sama stěžovatelka souhlasila při vstupu do manželství se změnou svého příjmení. Dobrovolně tedy přijala příjmení svého současného manžela. Pokud by správní orgán vyhověl její žádosti, došlo by k vážnému zásahu do základních lidských práv jejího manžela, který se změnou svého příjmení výslovně nesouhlasil a který by tak byl státní mocí v návaznosti na platnou právní úpravu přinucen ke změně svého příjmení, které po celý život užíval, se kterým je ztotožněn a změnit jej nechce. Je třeba znovu připomenout, že správní orgán nemůže nad rámec zákona vyhovět žádosti o změnu společného příjmení u jednoho z manželů a současně rozhodnout o zachování původního příjmení u druhého z manželů. Takovým postupem by došlo k porušení čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny. Rozhodnutí správních orgánů nejsou nezákonná či protiústavní, neboť bylo postupováno pouze v mezích stanovených zákonem a do výkonu práv na respektování soukromého a rodinného života stěžovatelky správní orgány zasáhly jen v nezbytné míře a v souladu se zákonem.

[32] Stěžovatelka na podporu svých tvrzení opakovaně poukazuje na rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. 2. 1994 ve věci *Burghartz proti Švýcarsku*, stížnost č. 16213/90a, a ze dne 1. 7. 2008 ve věci *Daróczy proti Maďarsku*, stížnost č. 44378/05. Možnou aplikací této judikatury na případ stěžovatelky se podrobně

zabýval jak žalovaný v rozhodnutí o odvolání, tak i městský soud v napadeném rozsudku. S jejich závěrem, že v obou citovaných rozsudcích byly posuzovány natolik skutkové a právně odlišné případy, že jejich aplikace na případ stěžovatelky není možná, se Nevyšší správní soud ztotožňuje.

[33] Pokud jde o rozsudek ve věci *Burghartz proti Švýcarsku*, Evropský soud pro lidská práva konstatoval, že švýcarský zákon, který umožňoval ženě uvádět před společným příjmením příjmení předchozí a muži tuto možnost nedával, je diskriminační a v rozporu s článkem 14 ve spojení s článkem 8 Úmluvy. Současně uvedl, že celistvost rodiny, která by se měla podle švýcarských orgánů odrazit v jediném společném příjmení, je naplněna i v případě, že manželé ponесou příjmení po ženě a muž bude před společným příjmením užívat své předchozí příjmení. Závěry obsažené v tomto rozsudku tedy nelze bez dalšího aplikovat na nyní posuzovanou věc, neboť se týkal dohod o příjmení, které snoubenci činí před uzavřením manželství, nikoliv pozdějších změn příjmení za trvání manželství. Navíc v nyní posuzované věci stěžovatelka požadovala změnu příjmení na jiné, než užívá její manžel.

[34] V případě rozsudku ve věci *Daróczy proti Maďarsku* se jednalo o vdovu, která se domáhala, aby jí bylo umožněno nadále užívat příjmení, které užívala předchozích 54 let a které měla do té doby uvedeno v platných maďarských dokladech totožnosti. Maďarské úřady však trvaly na tom, aby příjmení nadále užívala ve správném tvaru podle maďarských zákonů. V uvedené věci tedy stát negativně zasahoval do příjmení této ženy, když jí nařizoval změnu příjmení, které užívala 54 let.

[35] Z citované judikatury nelze dovodit, že jsou příslušné správní orgány povinny vyhovět každé žádosti o změnu příjmení. Nejsou tak povinny učinit zejména v případě, kdy je požadovaná změna v rozporu s veřejným zájmem. Ten lze spatřovat zejména ve snaze prostřednictvím společného příjmení vyjádřit sounáležitost manželů a jejich nezletilých dětí a tím i celistvost rodiny. Přestože není v souzené věci přítomen aspekt sounáležitosti s nezletilými dětmi, které se v manželství narodily, nelze na druhé straně aprobovat s poukazem na tvrzenou sounáležitost s dětmi z předchozích manželství postup, který je zřetelně *contra legem*. V obecné rovině lze poznamenat, že jakákoli následná změna osobního stavu rodičů určitým způsobem modifikuje vazbu rodiče k dítěti. Nelze však tvrdit, že právě postup správních orgánů založil stav, kterým stěžovatelka svoji žádost odůvodňuje.

[36] Nejvyšší správní soud přesvědčuje o nepřiléhavosti uvedených rozhodnutí na projednávaný případ rovněž to, že v nich státní moc aktivně a neoprávněně zasáhla do práva nositele jména na jeho užívání, navíc užívání velmi dlouhodobého, resp. do práva na podobu jména v obdobném rozsahu, který by svědčil druhému manželovi. Nyní však státní moc nijak aktivně do právního postavení stěžovatelky nezasáhla. Byla to stěžovatelka, která o vlastní vůli před uzavřením sňatku uvážila o svém budoucím příjmení. Teprve následně se domáhá takové změny, která s ohledem na znění právní úpravy není možná. Nelze tedy ani tvrdit, že by příjmení, které stěžovatelka nese, bylo důsledkem postupu státních orgánů a že by jí právní předpisy neumožňovaly cestu, jak si ponechat příjmení A. K. Stěžovatelka se však svobodně rozhodla je při uzavření manželství opustit.

Provoz na pozemních komunikacích: stanice technické kontroly

k § 54 odst. 3 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb., ve znění zákonů č. 478/2001 Sb., č. 320/2002 Sb., č. 103/2004 Sb., č. 239/2013 Sb. a č. 63/2017 Sb.

I. Soulad záměru žadatele provozovat stanici technické kontroly se způsobem a rozsahem pokrytí správního obvodu činností stanic technické kontroly ve smyslu § 54 odst. 3 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, musí být posuzován na základě údajů o kapacitách oprávněně provozovaných stanic technické kontroly.

II. Při stanovení teoretické kapacity stanic technické kontroly pro účely posouzení souladu záměru provozovat stanici technické kontroly se způsobem a rozsahem pokrytí správního obvodu činností stanic technické kontroly (§ 54 odst. 3 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích) se vychází z údajů o stanicích technické kontroly, jejichž provozovatelé disponují platným povolením k jejich provozování; současně je v odůvodněných případech třeba zohlednit i ty stanice technické kontroly, které nejsou provozovány, přestože od vydání oprávnění k jejich provozování bez zjevného důvodu uplynula již nepřiměřeně dlouhá doba a lhůta k zahájení provozu stanice technické kontroly byla prodlužována.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 1. 2018, čj. 62 A 131/2016-51)

Věc: Společnost s ručením omezeným CALAENO proti Ministerstvu dopravy o oprávnění k provozování stanice technické kontroly.

Krajský úřad Jihomoravského kraje zamítl rozhodnutím ze dne 9. 2. 2015 žádost žalobkyně o udělení oprávnění k provozování stanice technické kontroly, neboť záměr žalobkyně nebyl v souladu se stanoveným způsobem a rozsahem pokrytí správního obvodu Brno-město činností stanic technické kontroly pro osobní automobily.

Proti rozhodnutí I. stupně podala žalobkyně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 6. 2016 zamítl.

Žalobkyně tudíž podala žalobu u Krajského soudu v Brně, v níž namítala, že žalovaný pochybil mimo jiné tím, že nedisponoval informacemi, které byl povinen ze zákona shromažďovat správní orgán I. stupně. Proto žalovaný podle žalobkyně neměl potřebné údaje pro posouzení její žádosti – informace o počtu stanic technické kontroly s oprávněním a informace o počtu stanic technické kontroly, které dosud nezískaly osvědčení. Dále žalobkyně namítala, že žalovaný neměl informace o skutečné kapacitě stanic technické kontroly a o skutečném efektivním denním pracovním času, počtu produktivních dnů v roce a počtu kontrolních techniků na kontrolní lince ve vztahu k jednotlivým provozovatelům stanic technické kontroly.

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

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci

(...) Z rozhodnutí I. stupně krajskému soudu vyplývá, že žádosti žalobkyně nebylo vyhověno právě z důvodu rozporu jeho záměru provozovat stanici technické kontroly se způsobem a rozsahem pokrytí správního obvodu činností stanic technické kontroly (§ 54 odst. 3 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích). (...)

Správní orgán I. stupně posoudil způsob a rozsah pokrytí správního obvodu činností stanic technické kontroly podle právní úpravy účinné ke dni podání žádosti (17. 12. 2014) i podle právní úpravy účinné ke dni vydání rozhodnutí I. stupně (rozhodnutí bylo vypraveno dne 10. 2. 2015). V nyní posuzované věci je podle krajského soudu rozhodný právní stav ke dni vydání rozhodnutí. V rozhodné právní úpravě (zákon o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích) byla s účinností od 1. 1. 2015 odstraněna věta druhá § 54 odst. 3, podle které na udělení oprávnění nevzniká právní nárok. Právní úprava účinná po 1. 1. 2015 byla pro žalobkyni podle krajského soudu jistě příznivější, neboť při splnění všech zákonných podmínek neměl (nemá) správní orgán možnost zamítnout žádost o udělení oprávnění k provozování stanice technické kontroly pouze na základě správního uvážení (krajský soud by to však nakonec výkladem dovozoval i ve vztahu k právní úpravě účinné před 1. 1. 2015, pro rozhodování v nyní posuzované věci to nicméně není podstatné). Pokud jde o otázku samotného způsobu a rozsahu pokrytí správního obvodu činností stanic technické kontroly, jež byla pro zamítnutí žádosti žalobkyně podstatná, pak byla podle rozhodnutí I. stupně kapacitní potřeba technických prohlídek ve správním obvodu Brno-město překročena o více než 99 % [§ 16 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 302/2001 Sb., o technických prohlídkách a měření emisí vozidel (dále jen „prováděcí vyhláška“) a rozdíl mezi kapacitní potřebou (100 081

technických prohlídek za rok) a součtem teoretických kapacit (190 000 technických prohlídek za rok) ve správním obvodu Brno-město byl menší než 60 % [§ 16 odst. 2 písm. b) prováděcí vyhlášky]. K porovnání provozních kapacit provozovaných technických stanic a teoretické kapacity nově uvažované stanice technické kontroly ve vztahu k součtu skutečně využitých kapacit provozovaných stanic technické kontroly v okrese [§ 16 odst. 2 písm. c) prováděcí vyhlášky] správní orgán I. stupně uvedl, že tento výpočet nebyl proveden z důvodu nadbytečnosti a neefektivnosti zjišťování provozních kapacit stanic technické kontroly.

Krajskému soudu tedy z rozhodnutí I. stupně plyne, že správní orgán I. stupně při posuzování žádosti žalobkyně podle právní úpravy účinné ke dni vydání rozhodnutí nezjišťoval provozní a skutečně využitá kapacity provozovaných stanic technické kontroly. Podle správního orgánu I. stupně nebyly splněny podmínky pro vydání rozhodnutí o oprávnění k provozování stanice technické kontroly již ve vztahu ke kapacitní potřebě technických prohlídek příslušného druhu vozidel a teoretických kapacit stávajících stanic technické kontroly a teoretické kapacity nově uvažované stanice technické kontroly. Z rozhodnutí I. stupně dále krajskému soudu plyne, že správní orgán nedoplnil podklady pro vydání rozhodnutí o všechny podklady, které požadovala žalobkyně v podání ze dne 20. 1. 2015, neboť získání těchto podkladů by bylo „nadbytečné, neefektivní a pro výpočet neobjektivní z hlediska možnosti ‚operativního‘ využívání volných kapacit současně provozovaných STK pro OA ve správním obvodu Brno-město“. Podle krajského soudu tedy správní orgán I. stupně vcelku srozumitelně uvedl důvody, pro které návrhům žalobkyně na doplnění podkladů rozhodnutí nevyhověl. Správnost (zákonost) tohoto postupu již souvisí s posouzením věci po stránce práva hmotného. (...)

Správní orgán I. stupně i žalovaný vycházeli při úvahách o teoretické kapacitě stanic technické kontroly z údajů o stanicích technické kontroly dle registru stanic technické kontroly. Ze samotných podkladů k výpočtu pokrytí je patrné, že správní orgán I. stupně do výpočtu teoretické kapacity STK v území Brno-město zahrnul nejen stanice technické kontroly, které byly ke dni vydání rozhodnutí provozovány (37.10, 37.15, 37.22, 37.54, 37.56, 37.57, 37.61, 37.69, 37.70), nýbrž také ty stanice technické kontroly, jejichž provozovatelé sice získali povolení k jejich provozování, ale k samotnému zahájení činnosti stanic technické kontroly dosud nedošlo.

Podle § 56 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích musí provozovatel stanice technické kontroly zahájit provoz stanice technické kontroly do 24 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o udělení oprávnění k provozování stanice technické kontroly. „*Není-li provoz stanice technické kontroly v této lhůtě zahájen, pozbývá udělené oprávnění platnosti dnem následujícím po dni, ve kterém lhůta uplynula. Krajský úřad může na žádost držitele oprávnění lhůtu přiměřeně prodloužit, pokud hrozí, že ji nebude možné dodržet z důvodů, které držitel oprávnění nezpůsobil, nemohl předpokládat ani jim nemohl zabránit.*“

Teoreticky tedy může nastat situace, kdy na posuzovaném území budou do výpočtu teoretických kapacit zahrnuty všechny stanice technické kontroly, jejichž provozovatelé disponují povolením k jejich provozování, přestože ve skutečnosti bude provozovaných stanic technické kontroly podstatně méně. Právě uvedený důsledek může na jedné straně relativizovat správnost výpočtu teoretické kapacity na základě údajů o všech stanicích technické kontroly, jejichž provozovatelé disponují platným povolením k jejich provozování, byť by stanice technické kontroly neprovozovali, na straně druhé je však krajský soud názoru, že takový způsob výpočtu se jeví logickým proto, že vylučuje, aby povolení k provozování stanic technické kontroly bylo do doby, než všechny povolené stanice technické kontroly budou provozovány, vydáno tolik, že by výsledná kapacita všech nakonec provozovaných stanic technické kontroly výrazně přesahovala reálné potřeby. Tím by rozhodování o žádostech na základě posuzování souladu či rozporu záměru provozovat stanice technické kontroly se způsobem a rozsahem pokrytí správního obvodu činnosti stanic technické kontroly mohlo zcela postrádat smyslu. Proto krajský soud považuje postup správního orgánu I. stupně i žalovaného, kteří vycházeli při úvahách o teoretické kapacitě stanic technické kontroly z údajů o stanicích technické kontroly, jejichž provozovatelé disponují platným povolením k jejich provozování, za zákonný.

Zároveň je však namístě zohlednit i ty stanice technické kontroly, které ke dni vydání rozhodnutí I. stupně nebyly provozovány, přestože od vydání oprávnění k jejich provozování bez zjevného důvodu uplynula již nepřiměřeně dlouhá doba a lhůta k zahájení provozu stanice technické kontroly byla prodloužována. K této otázce krajský soud u jednání doplnil dokazování, jež bylo vedeno ve správním řízení, o seznam stanic technické kontroly s uděleným oprávněním ke dni vydání rozhodnutí I. stupně (9. 2. 2015), o seznam provozovaných stanic

technické kontroly ke dni vydání rozhodnutí I. stupně (9. 2. 2015) a aktuální seznam provozovaných stanic technické kontroly s údaji o datu oddělení oprávnění a datu udělení osvědčení. Z toho krajskému soudu vyplynulo, že ke dni vydání rozhodnutí I. stupně (9. 2. 2015) jedinou stanicí technické kontroly v území Brno-město, která disponovala oprávněním k provozování (ze dne 26. 3. 2014), ale nebyla provozována, byla stanice technické kontroly 37.72. Ke dni vydání rozhodnutí I. stupně lhůta dle § 56 odst. 2 zákona o podmínkách provozu na pozemních komunikacích pro tuto stanicí technické kontroly neuplynula. Tato stanice technické kontroly zahájila provoz (bylo jí vydáno osvědčení) až dne 29. 6. 2016. Ke dni vyhotovení napadeného rozhodnutí (6. 6. 2016) již tedy stanice technické kontroly 37.72 dvouletá lhůta dle § 56 odst. 2 zákona o podmínkách provozu na pozemních komunikacích uplynula a správní orgán I. stupně tuto lhůtu musel prodloužit.

Při výpočtu teoretické kapacity stanic technické kontroly žalovaný ani správní orgán I. stupně nijak nezjišťovali, zda jsou provozovatelé stanic technické kontroly důvodně dlouhodobě nečinní, což by výpočet teoretické kapacity stanic technické kontroly na základě údajů o stanicích technické kontroly, jejichž provozovatelé disponují platným povolením k jejich provozování, mohlo zpochybňovat. Úvaha správního orgánu I. stupně i žalovaného v tomto směru sice zcela chybí, této úvahy však byl schopen krajský soud na základě doplněného dokazování v řízení před soudem. Je tedy namístě uzavřít, že nebyla zjištěna žádná mimořádná okolnost spočívající v dlouhodobé nečinnosti provozovatelů stanic technické kontroly mezi udělením oprávnění k provozování stanic technické kontroly a udělením osvědčení k provozování stanic technické kontroly, jež by mohla správnost způsobu výpočtu teoretické kapacity stanic technické kontroly na základě údajů o stanicích technické kontroly, jejichž provozovatelé disponují platným povolením k jejich provozování, k tíži žalobkyně (tedy k jeho újmě) zpochybňovat.

Nadto, i kdyby do výpočtu teoretických kapacit stanic technické kontroly měly být započítány pouze ty stanice technické kontroly, které byly ke dni vydání rozhodnutí I. stupně provozovány, na správnosti závěrů správního orgánu I. stupně a žalovaného by to nic nezměnilo. Z podkladů k výpočtu pokrytí je totiž zřejmé, že součet teoretických kapacit stanic technické kontroly, které byly ke dni vydání rozhodnutí I. stupně – dle podkladů založených ve správním spise – provozovány, byl roven počtu 140 000 technických prohlídek za rok – 37.10 12 500 TPr/rok, 37.15 12 500 TPr/rok, 37.22 12 500 TPr/rok, 37.54 TPr/rok 37 500, 37.56 12 500 TPr/rok, 37.57 20 000 TPr/rok, 37.61 12 500 TPr/rok, 37.69 10 000 TPr/rok, 37.70 10 000 TPr/rok. Teoretická kapacita stanice technické kontroly 37.72, která nebyla ke dni vydání rozhodnutí I. stupně provozována, byla rovna počtu 50 000 TPr/rok. Hodnota kapacitní potřeby okresu Brno-město zjištěná správním orgánem I. stupně (100 081) by v takovém případě zůstala neměnná, neboť tato hodnota nebyla závislá na počtu provozovaných stanic technické kontroly (příloha 19 odst. 1 prováděcí vyhlášky). Součet (150 000 TPr/rok) teoretických kapacit provozovaných stanic technické kontroly (140 000 TPr/rok) a teoretické kapacity nově uvažované stanice technické kontroly (10 000 TPr/rok) by o 49,8 % přesahoval kapacitní potřeby okresu (100 081) ve smyslu § 16a odst. 2 písm. a) prováděcí vyhlášky. I po dosazení hodnoty teoretických kapacit provozovaných stanic technické kontroly by tedy byl překročen rozsah pokrytí správního obvodu činnostmi stanic technické kontroly, neboť součet teoretických kapacit provozovaných stanic technické kontroly včetně zamýšlené stanice technické kontroly může přesahovat kapacitní potřeby okresu nejvýše o 20 % kapacitní potřeby okresu. Obdobně i při zohlednění teoretických kapacit pouze provozovaných stanic technické kontroly tvořil rozdíl (-39 919) mezi kapacitní potřebou technických prohlídek příslušného druhu vozidel (100 081) a teoretickými kapacitami provozovaných stanic technické kontroly (140 000 TPr/rok) podle § 16a odst. 2 písm. b) prováděcí vyhlášky méně než 60 % (6 000) teoretické kapacity nově uvažované kontrolní linky stanice technické kontroly. Rozsah pokrytí správního obvodu činnostmi stanic technické kontroly by tak byl rovněž překročen.

Potud tedy krajský soud považuje postup správního orgánu I. stupně a žalovaného, po doplnění úvah na základě nezjištění existence dlouhodobé nečinnosti provozovatelů stanic technické kontroly mezi udělením oprávnění k provozování stanic technické kontroly a udělením osvědčení k provozování stanic technické kontroly, za zákonný.

Skutečnost, že způsob výpočtu překročení teoretických kapacit stanic technické kontroly byl zákonný (správný), však ještě k závěru, že napadené rozhodnutí obstojí, nepostačuje. Z jednotlivých podání žalobkyně učiněných v průběhu správního řízení je totiž patrné, že žalobkyně konzistentně zpochybňovala výchozí

údaje o kapacitách stávajících stanic technické kontroly, totéž činila i v žalobě; na jednání před krajským soudem žalobkyně uvedla, že má indicie o tom, že nebylo postupováno podle § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích. Podle žalobkyně tedy správní orgán I. stupně ani žalovaný nerozhodovali na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu ohledně „výchozích“ údajů týkajících se provozovaných stanic technické kontroly, to žalobkyně namítala již v průběhu správního řízení před správním orgánem I. stupně i žalovaným, jak je patrné z odvolání ze dne 22. 2. 2015 v části 03.03., 03.04. a 03.05. či již z návrhu na doplnění podkladů pro vydání rozhodnutí ze dne 9. 2. 2015.

Krajský soud se proto musel zabývat otázkou navazující na posouzení způsobu výpočtu teoretických kapacit stanic technické kontroly, a sice zda žalovaný a správní orgán I. stupně vycházeli ze správných (a správním spisem řádně doložených) údajů o počtu provozovaných stanic technické kontroly.

Podle § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích „[p]rovozovatel stanice technické kontroly a provozovatel stanice měření emisí, kteří provozují stanice technické kontroly nebo stanice měření emisí na základě platného oprávnění vydaného podle právního předpisu platného před účinností tohoto zákona, jsou povinni nejpozději do jednoho roku ode dne účinnosti tohoto zákona sdělit příslušnému okresnímu úřadu údaje a doložit doklady vyžadované pro udělení oprávnění k provozování stanice technické kontroly nebo stanice měření emisí. Nesplní-li provozovatel tuto povinnost, pozbude dosavadní oprávnění platnosti uplynutím posledního dne lhůty stanovené pro sdělení údajů a doložení dokladů. Nesplní-li provozovatel na základě sdělených údajů a předložených dokladů podmínky stanovené tímto zákonem pro udělení oprávnění k provozování stanice technické kontroly nebo stanice měření emisí, zahájí okresní úřad neprodleně řízení o odnětí oprávnění k provozování stanice technické kontroly nebo stanice měření emisí.“ Zákon o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích nabyl účinnosti dne 1. 7. 2001. Podle § 80 odst. 2 písm. n) zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích vede registr stanic technické kontroly Ministerstvo dopravy, byť o udělení, změně a odnětí oprávnění k provozování stanice technické kontroly dle § 80 odst. 3 písm. a) zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích s účinností od 1. 5. 2004 rozhoduje krajský úřad. Do 31. 12. 2002 to byl okresní úřad a do 30. 4. 2004 obec s rozšířenou působností.

Po uplynutí jednorozční lhůty ode dne nabytí účinnosti zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích tedy mohla ve vztahu k tehdy provozovaným stanicím technické kontroly nastat situace, kdy provozovatel stanice technické kontroly nesdělil příslušnému okresnímu úřadu údaje a nedoložil doklady vyžadované pro udělení oprávnění k provozování stanice technické kontroly (tedy nevyvinul ve vztahu k příslušnému správnímu orgánu alespoň minimální procesní aktivitu předpokládanou § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích). V takovém případě po uplynutí jednorozční lhůty provozovatel pozbyl oprávnění k provozování stanice technické kontroly.

Za situace, kdy je zákonem limitován počet stanic technické kontroly a z provedeného dokazování před krajským soudem je patrné, že k „obměně“ stanic technické kontroly téměř nedochází, se krajskému soudu jeví požadavek žalobkyně na založení podkladů prokazujících splnění podmínek dle § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu na pozemních komunikacích jako legitimní. Nebylo-li by totiž prokázáno, že „výchozí“ údaje týkající se provozovaných stanic technické kontroly zahrnují pouze takové stanice technické kontroly, jejichž provozovatelé nepozbyli oprávnění k provozování stanice technické kontroly (§ 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu na pozemních komunikacích), nemohly by takové „výchozí“ údaje obstát.

Krajský soud přitom právě skutečnost, že „výchozí“ údaje týkající se provozovaných stanic technické kontroly zahrnují pouze takové stanice technické kontroly, jejichž provozovatelé nepozbyli oprávnění k provozování stanice technické kontroly, za prokázanou (obsahem správního spisu doloženou) nepokládá. Jestliže správní orgán I. stupně a žalovaný vycházeli při svém rozhodování pouze z formálně vedené evidence stanic technické kontroly bez toho, že by z jakéhokoliv podkladu rozhodnutí plynulo, že kdykoli v minulosti proběhla kontrola, zda oprávnění k provozování stanic technické kontroly provozovaných před nabytím účinnosti zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích (z provedeného dokazování plyne, že se jedná o stanice technické kontroly 37.10, 37.15 a 37.16, jimž bylo oprávnění uděleno dne 21. 6. 1996, dne 19. 2. 1996 a dne 17. 7. 1996) nezanikla podle § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu na pozemních komunikacích, přestože se žalobkyně konzistentně domáhala založení dokladů prokazujících právě splnění povinností dle § 89 odst. 2

zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, pak podle krajského soudu nelze mít za to, že správní rozhodnutí I. stupně i žalovaného vychází ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu ohledně „výchozích“ údajů týkajících se kapacit (oprávněně) provozovaných stanic technické kontroly.

Tento nedostatek, jenž se reálně může týkat tří stanic technické kontroly (37.10, 37.15 a 37.16) z aktuálně dvanácti provozovaných (nepočítá-li krajský soud jednu neveřejnou policejní 97.01), nelze pokládat za marginální, jež by „výchozí“ údaje, a tím i konečný výsledek kapacit (oprávněně) provozovaných stanic technické kontroly, nemohla nikterak ovlivnit. Krajský soud tu totiž nutně musí vycházet z toho, že podle článku 26 Listiny základních práv a svobod má každý právo svobodně podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Výkon určitých povolání nebo činností může být zákonem omezen. Zákonná regulace počtu stanic technické kontroly nepochybně představuje výrazné omezení práva podnikat. Pak je podle krajského soudu namístě, aby správní orgány řádně vedly evidenci provozovaných stanic technické kontroly, mimo jiné evidovaly doklady o splnění povinností dle přechodných ustanovení zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, a měly tak najisto postaveno, že stávající stanice technické kontroly, jež naplňují kapacitu, vykonávají svoji činnost oprávněně, a omezení práva podnikat v oblasti provozování stanic technické kontroly opíraly o dostatečné a věrohodné údaje založené na kapacitě výlučně oprávněně provozovaných stanic technické kontroly.

Správním spisem neprochází žádný podklad, který by prokazoval splnění povinností provozovatelů stanic technické kontroly provozovaných (s udělením oprávnění) před nabytím účinnosti zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích ve smyslu jeho přechodných ustanovení (§ 89 odst. 2). Ani žalovaný v řízení před krajským soudem nic v tomto směru nebyl schopen doložit. Pak podle krajského soudu nelze mít postaveno najisto, že počty stanic technické kontroly (a navazující údaje o jejich teoretických kapacitách), ze kterých vycházel žalovaný i správní orgán I. stupně, odpovídají skutečnosti, neboť u tří stanic technické kontroly mohlo dojít k zániku oprávnění k jejich provozování dle § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích.

Krajský soud tedy dává z právě uvedeného důvodu žalobkyni za pravdu, že žalovaný vycházel z údajů o počtu provozovaných stanic technické kontroly, které nemají oporu ve správním spisu. Žaloba je tedy důvodná a krajský soud napadené rozhodnutí i přes doplnění dokazování u jednání soudu podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

V dalším řízení bude na žalovaném, aby podklad svého rozhodnutí doplnil o podklady prokazující splnění povinností dotčenými provozovateli stanic technické kontroly dle § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, a aby tak při rozhodování o žádosti žalobkyně vycházel z kapacitních údajů týkajících se oprávněně provozovaných stanic technické kontroly. Teprve pak bude možno učinit si úsudek o souladu či rozporu záměru žalobkyně provozovat stanici technické kontroly se způsobem a rozsahem pokrytí správního obvodu činností stanic technické kontroly (§ 54 odst. 3 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích). Osud rozhodnutí I. stupně závisí na úvahách žalovaného.

Volba prezidenta republiky: řízení o neplatnosti volby; volební kampaň

k § 37 odst. 2 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, ve znění zákona č. 322/2016 Sb.

Úřadující prezident republiky (stejně jako jiné osoby zastávající doposud veřejnou funkci) má vyšší míru publicity spojenou s výkonem jeho funkce. Nelze po něm spravedlivě požadovat, aby nebyl určitou dobu před volbou vidět nebo nevykonával svou funkci tak, jako ve zbytku jeho volebního období. Navrhovatel by musel v řízení o neplatnosti volby tvrdit a případně prokázat, že určitá propagace hlavy státu již byla jednoznačně mimo výkon funkce a jednalo se ryze nebo téměř výlučně o kampaň, která měla být zohledněna v limitech uvedených v § 37 odst. 2 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2018, čj. Vol 47/2018-47)

Prejudikatura: č. 354/2004 Sb. NSS, č. 944/2006 Sb. NSS, č. 946/2006 Sb. NSS, č. 962/2006 Sb. NSS, č. 963/2006 Sb. NSS, č. 2833/2013 Sb. NSS, č. 3162/2015 Sb. NSS a č. 3522/2017 Sb. NSS.

Věc: JUDr. Jan Š. LL.M., Ph.D. proti 1) Ing. Miloši Zemanovi 2) Ivaně Zemanové a 3) Státní volební komisi o návrh na neplatnost volby prezidenta.

Navrhovatel se domáhal rozhodnutí o neplatnosti volby prezidenta konané ve dnech 12. a 13. 1. 2018 (I. kolo) a ve dnech 26. a 27. 1. 2018 (II. kolo) z důvodu porušení pravidel financování volební kampaně.

Namítal, že Miloš Zeman opakovaně veřejně deklaroval, že nevede žádnou volební kampaň. Zároveň se však spolek Přátelé MZ aktivně účastnil volební kampaně tím, že sám realizoval komplexní soubor aktivit, jejichž výsledkem byla plošná a intenzivní předvolební propagace Miloše Zemana, přičemž nebyl registrován jako třetí osoba ve smyslu § 38a zákona o volbě prezidenta republiky. Tento postup je v rozporu se základním účelem uvedeného zákona, a zajišťuje tak anonymitu dárců a podporovatelů volební kampaně.

Dle názoru navrhovatele je nutno rozlišit bezúplatné plnění poskytnuté bez nutnosti bezprostřední úhrady výdajů na volební kampaň (např. poskytnutí prostoru na vyvěšení billboardu) a bezúplatné plnění, které se bez úhrady výdajů na volební kampaň neobejdou (třetí osoba si prostor pronajme, nakoupí služby související s výrobou, tiskem a vylepením billboardu a tento výsledek prezentuje jako „*bezúplatné plnění*“). Tento druhý příklad nepochybně podléhá povinnosti uhradit veškeré náklady na volební kampaň z prostředků uložených na volebním účtu, a to buď z účtu kandidáta, nebo registrované třetí osoby. Opačný výklad, tedy že volební kampaň jako takovou může kandidát obdržet formou bezúplatného plnění tak, že volební agitaci povede třetí osoba z finančních prostředků mimo volební účet, vede k popření smyslu regulace zákona ve vztahu k volebním účtům, jejich registraci a transparentnosti a i registraci třetích osob.

Do nákladů kampaně Miloše Zemana nebyly zahrnuty další formy volební propagace a agitace, a to například mediální prostor v televizi Barrandov. Ten využíval od března 2017 každý týden přibližně 30 minut v pořadu „*Týden s prezidentem*“. Tento pořad začal být vysílán od 16. 3. 2017, tedy v bezprostřední časové souvislosti po oznámení další kandidatury Miloše Zemana na prezidenta. Jednalo se o přibližně 19 hodin času pro Miloše Zemana, který nebyl nijak vyvážen časem pro další kandidáty. Měla by se proto započítat jako bezúplatné plnění obdržené od třetí osoby. Hodnota tohoto času je zhruba 164 160 000 Kč.

Miloš Zeman využíval i další prostory a podmínky, které mu byly dány s ohledem na výkon funkce prezidenta republiky a mnohdy nad rámec výkonu úřadu ve prospěch své volební propagace a agitace, jako například zapojení tiskového mluvčího Jiřího Ovčáčka. Ten z twitterového účtu mluvčího prezidenta republiky pravidelně publikoval svá vyjádření a komentáře, které byly součástí volební kampaně Miloše Zemana. Často navíc měly dezinformační charakter, případně odkazovaly na weby, které splňují podmínky pro zařazení mezi dezinformační weby. Jiří Ovčáček se taktéž zúčastnil v „*zastoupení*“ Miloše Zemana debaty pořádané televizí Barrandov dne 2. 1. 2018. Mnoho voličů taktéž dostalo ve stejný den s hlasovacími lístky pro první kolo volby prezidenta leták, který je zval k návštěvě Pražského hradu. Jednalo se o osobní pozvání prezidenta republiky. S ohledem na načasování se jedná o přinejmenším neetické využití úřadu prezidenta republiky. Výše uvedená plnění nebyla zohledněna do limitu kampaně, a došlo tak k porušení § 37 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky a taktéž § 37 odst. 3 stejného zákona, neboť nebyla včas zveřejněna.

Navrhovatel uzavřel, že na uvedená porušení zákona je třeba pohlížet ve vzájemné souvislosti. Společným jmenovatelem bylo flagrantní ignorování zákonné povinnosti vést kampaň čestně a poctivě. S ohledem na výsledek voleb, ve kterých Miloš Zeman vyhrál s rozdílem pouhých 2,74 % celkového počtu platných hlasů, je třeba dojít k závěru, že Miloš Zeman vyhrál volby v důsledku porušování zákona.

Odpůrci 1) a 2) označili výroky týkající se financování volební kampaně Miloše Zemana za hrubě nepravdivé, urážlivé a spekulativní. S odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04, ve věci *senátora Jana Nádvořníka*, uvedli, že k žádnému fyzickému ani psychickému nátlaku na voliče v průběhu voleb nedošlo. Považovali za absurdní, aby výkon funkce prezidenta republiky v současném volebním období byl považován za nečestné jednání příliš zvýhodňující odpůrce 1) oproti ostatním kandidátům pro další funkční období.

Odpůrce 3) k podanému návrhu uvedl, že jeho úkolem není dohled nad dodržováním pravidel volební kampaně a jejího financování. Tato pravomoc je svěřena Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Odpůrce 3) je svěřeno vyhlášení celkového výsledku volby prezidenta sdělením ve Sbírce zákonů. S ohledem na jeho působnost se nemůže nikterak vyjádřit ke skutkovým tvrzením navrhovatelů.

Nejvyšší správní soud návrh zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

III.1 Obecná zákonná východiska pro soudní přezkum volby prezidenta republiky a jejich změny

[21] Navrhovatel opírá důvodnost svého návrhu o tvrzenou nečestnost kampaně vedené kandidátem Milošem Zemanem a jeho týmem, respektive o nepravdivost tvrzení rozšiřovaných o kandidátu Jiřím Drahošovi. Ve svém usnesení ze dne 15. 2. 2018, čj. Vol 16/2018-33, vyjádřil Nejvyšší správní soud obecná východiska ohledně možnosti soudního přezkumu voleb v oblasti volební kampaně, z nichž bude vycházet i v nyní posuzovaném případě.

[22] Podle § 66 zákona o volbě prezidenta republiky se může každý občan zapsaný do stálého seznamu, zvláštního seznamu vedeného zastupitelským úřadem, navrhuující poslanci, navrhuující senátoři nebo navrhuující občan, do sedmi dnů po vyhlášení celkového výsledku volby prezidenta republiky Státní volební komisí, podáním návrhu na neplatnost volby prezidenta domáhat ochrany u soudu, má-li za to, že byla porušena ustanovení zákona způsobem, který hrubě ovlivnil výsledek volby prezidenta.

[23] Jak připomněli i odpůrce 1) a 2) ve svém vyjádření, citované ustanovení doznalo od minulé (historicky první) přímé volby prezidenta republiky změny, a to na základě novelizace provedené zákonem č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony. Zatímco jeho znění účinné do 31. 12. 2016 umožňovalo navrhovateli podat návrh (a soudu návrhu vyhovět) tehdy, měl-li za to, „že byla porušena ustanovení zákona způsobem, který **mohl ovlivnit** výsledek volby prezidenta“, od následujícího dne je již třeba prokázat, „že byla porušena ustanovení zákona způsobem, který **hrubě ovlivnil** výsledek volby prezidenta“ (zvýraznil Nejvyšší správní soud). Již na první pohled je zřejmé, že mezi původním a novým zněním zákona, tedy mezi formulací „*mohl ovlivnit*“ a „*hrubě ovlivnit*“, je významový rozdíl, který je třeba nejprve analyzovat.

[24] Za předchozí právní úpravy Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 2. 7. 2004, čj. Vol 6/2004-12, č. 354/2004 Sb. NSS, dovodil, že základními předpoklady pro vyhovění volební stížnosti je (1) protizákonnost, tj. porušení některých ustanovení zákona upravujícího volební proces, (2) vztah mezi touto protizákonností a zvolením kandidáta, jehož zvolení je napadeno, a (3) zásadní intenzita této protizákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně zpochybňovat volbu kandidáta: „*Jinak řečeno, tato intenzita musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možno se důvodně domnívat, že pokud by k protizákonnému jednání nedošlo, nebyl by tento kandidát zřejmě vůbec zvolen. Zjednodušeně řečeno tedy tato intenzita způsobuje „zatemnění“ volebních výsledků, tzn. jejich zásadní zpochybnění.*“ Volební výsledky jsou „*zatemněny*“ tehdy, je-li možno se důvodně domnívat, že by volby dopadly odlišně, pokud by nedošlo ke zjištěné protizákonnosti (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2016, čj. Vol 4/2016-191, č. 3522/2017 Sb. NSS).

[25] Ačkoli s tím volební zákony do konce roku 2016 nepočítaly, případný zásah volebního senátu mohl dle soudní judikatury vyvolat pouze porušení zákona způsobilé ovlivnit výsledky voleb v určité intenzitě. V tomto směru tedy bude možné nadále vycházet z dosavadní judikatury, neboť pojem „*hrubě ovlivnění*“ výsledků voleb lze co do intenzity považovat za zákonodárcem zvolený ekvivalent jejich „*zatemnění*“. Na druhou stranu však nelze ignorovat, že zákonodárcem opustil předpoklad pouhé potenciality vlivu porušení zákona na výsledek volby a zákonem č. 322/2016 Sb. zavedl požadavek, aby porušení zákona výsledek volby skutečně ovlivnilo. Jinými slovy, nyní již bude pro vyhovění volební stížnosti nutné, aby bylo v řízení podle § 90 s. ř. s. prokázáno, že došlo k porušení

některého zákonného ustanovení upravujícího průběh volebního procesu a že tato protizákonnost ovlivnila (nikoli pouze mohla ovlivnit) výsledek voleb, a to hrubým způsobem.

[26] Takovou zákonnou úpravu a její výklad považuje Nejvyšší správní soud za souladný s ústavním pořádkem. Je třeba vzít v úvahu, že pro soudní přezkum volby prezidenta republiky (jakož i dalších voleb) sám ústavní pořádek žádné mantinely nestanoví, Ústava v článku 58 výslovně svěčuje úpravu soudního přezkumu volby zákonu. Zákodárce tak má velmi široký prostor pro uvážení, jak upraví parametry soudního řízení o přezkumu volby prezidenta republiky, včetně okruhu navrhovatelů, podmínek řízení, výrokových variant a požadovaného důkazního standardu, resp. podmínek pro vyhovění návrhu na vyslovení neplatnosti volby (podmínkou pouze je, aby soudní přezkum volby prezidenta republiky nebyl formálně či materiálně vyprázdněn). Zákodárce tuto svou pravomoc uplatnil a oproti původnímu znění zákona, aplikovanému v době první přímé volby prezidenta republiky, sice na straně jedné rozhojnil regulaci financování volební kampaně, včetně zřízení zvláštního správního orgánu dohledu (Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí – dále jen „Úřad“), na straně druhé však zpřísnil podmínky, resp. důkazní standard pro vyslovení neplatnosti volby prezidenta republiky, tedy pro možnost volebního soudu sankcionovat porušení volebního zákona. Paradoxně se tedy tato kvalitativní změna udála zákonem (na základě komplexního pozměňovacího návrhu ústavněprávního výboru Poslanecké sněmovny), od něhož široká veřejnost, mimo jiné po zkušenostech s první přímou volbou prezidenta republiky, očekávala, že (slovy důvodové zprávy) omezí výskyt „nečestných jednání nebo dokonce korupce [...], [zajistí] vyšší míru transparentnosti financování volební kampaně.“

[27] S těmito východisky přistoupil Nejvyšší správní soud (dále též „volební senát“) k posouzení návrhu.

III.2 Limity soudního přezkumu voleb ve vztahu k posuzování volební kampaně

[28] Podle § 35 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky se volební kampaní rozumí „jakákoliv propagace kandidáta na funkci prezidenta republiky nebo volební agitace v jeho prospěch, zejména veřejné oznámení určené na jeho podporu nebo sloužící v jeho prospěch, včetně jakékoli doprovodné akce, za které se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata. Za volební kampaň se považuje i sdělení v neprospěch jiného kandidáta na funkci prezidenta republiky.“ Volební kampaň začíná dnem vyhlášení volby prezidenta a končí vyhlášením celkových výsledků volby (§ 35 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky). Zákon též požaduje, aby volební kampaň probíhala „čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech zveřejňovány nepravdivé údaje“ (odstavec 4 citovaného ustanovení). „Propagace nebo volební agitace šířené prostřednictvím komunikačních médií musí obsahovat informaci o jejich zadavateli a zpracovateli; to platí obdobně i pro využití velkoplošných zařízení a sdělení v neprospěch kteréhokoliv kandidáta na funkci prezidenta republiky. Kandidáti jsou povinni označit svým jménem a příjmením jimi využitě prostředky volební kampaně. Registrované třetí osoby jsou povinny jimi využitě prostředky volební kampaně označit názvem, zkratkou nebo jménem a příjmením a evidenčním číslem registrované třetí osoby přiděleným Úřadem“ (odstavec 5).

[29] Nejvyšší správní soud i Ústavní soud již v minulosti v řadě svých rozhodnutí posuzovaly stížnosti na průběh volební kampaně, a to ve volbách do Poslanecké sněmovny či Senátu Parlamentu, do zastupitelstev územních samosprávných celků i v historicky první přímé volbě prezidenta republiky. V prvé řadě je třeba připomenout, že „smyslem volební kampaně je snaha aktérů politického boje o získání co největší příznivé voličů pro své kandidáty a volební programy. Jejimi základními funkcemi jsou proto informovanost, identifikace a mobilizace. Podstata volební kampaně spočívá v tzv. politické komunikaci, a to jak mezi kandidujícími subjekty navzájem, tak především mezi kandidáty (zejména politickými stranami) a voliči (potenciálními i skutečnými [...]). V podmínkách demokratického státního režimu a svobodných voleb bývá obvyklé, že kandidáti a jejich stoupenci využívají vedení pozitivní i negativní kampaně. Ostatně citovaná zákonná úprava výslovně zmiňuje vedení kampaně i v neprospěch jiného kandidáta na funkci prezidenta republiky, tedy negativní kampaň“ (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2013, čj. Vol 44/2013-72, č. 2833/2013 Sb. NSS). Zveřejňování informací o jednotlivých kandidátech a jejich politickém projevu je chráněno svobodou projevu a právem na informace (článek 17 Listiny základních práv a svobod), ruku v ruce s ochranou svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti (článek 22 Listiny základních práv a svobod). „Je proto zcela přirozené, že kandidující politické [subjekty] voliče nejen přesvědčují o tom, že právě jejich nabídka je nejlepší, nýbrž zcela legitimně se snaží je i odradit od nabídky svých politických soupeřů“ (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2006, čj. Vol 5/2006-46, č. 944/2006 Sb. NSS). Volba prostředků,

jimiž volební kampaň povede, je plně na kandidujícím subjektu (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2006, čj. Vol 17/2006-25, č. 962/2006 Sb. NSS).

[30] Stejně jako další volební zákony i zákon o volbě prezidenta republiky požaduje, aby byla volební kampaň vedena „čestně a poctivě“ (§ 35 odst. 4), aniž by však, kromě požadavku pravdivosti údajů zveřejňovaných o kandidátech, legálně definoval, co se těmito pojmy myslí. Soudy proto „musí vycházet nejen z toho, jak jsou tyto pojmy chápány v běžném životě, ale současně musí i přiblížit k charakteru volební kampaně, která má jistě svá specifika vyplývající z vyostřeného střetu mezi jejími aktéry, kteří se jednak snaží získat podporu pro svůj volební program, jednak podlomit důvěru k volebnímu soupeři“ (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, čj. Vol 45/2006-17, č. 963/2006 Sb. NSS). V průběhu volební kampaně „jsou voličům často velmi emocionální a vyostřenou formou předkládány argumenty, které mají ovlivnit jejich volební chování a rozhodnutí, koho budou volit. Smyslem volební kampaně v pluralitní demokracii však je nepochybně také to, aby byly posouzeny i ty nejkontroverznější otázky programu politických stran a kandidátů obecně, tak i jejich osobních vlastností a způsobilosti zastávat volenou veřejnou funkci. Jen v takovém případě budou moci voliči rozhodovat se znalostí věci a jen tak může být naplněna ústavní zásada, podle které je lid zdrojem veškeré státní moci. Pokud volební zákon hovoří o požadavku čestného a poctivého vedení volební kampaně, má tím na mysli to, co se dříve označovalo jako čistota voleb (srov. § 56 odst. 1 zákona č. 75/1919 Sb., kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé). Nelze však tyto pojmy vykládat z hlediska soukromého práva a obecné morálky, neboť jde o jejich použití v podmínkách volební kampaně, která není ničím jiným než bojem o hlasy voličů. Jeho negativní projevy lze regulovat, nelze je však zákonem vyloučit“ (již citovaný náleží Ústavního soudu ve věci senátora Nádvořníka).

[31] Pohledem těchto východisek, tedy pohledem algoritmu soudního přezkumu voleb, Nejvyšší správní soud posoudí jednotlivé body, které navrhovatel uváděl ve svém návrhu. (...)

III.5 Porušení pravidel financování volební kampaně

[48] Otázkami týkajícími se financování volební kampaně podle stávající právní úpravy se Nejvyšší správní soud také zabýval, a to jednak v již zmiňovaném usnesení ze dne 15. 2. 2018, čj. Vol 16/2018-33, ale dále podrobně v usnesení ze dne 20. 2. 2018, čj. Vol 40/2018-37. I v tomto případě neshledává Nejvyšší správní soud důvod se od závěrů tam uvedených odchýlovat, a proto z nich vychází.

[49] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že za současného právního stavu je dohled nad dodržováním pravidel financování volební kampaně svěřen primárně Úřadu (zřízen zákonem č. 302/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony), jehož rozhodnutí případně podléhají soudnímu přezkumu v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. Jak však uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 15. 2. 2018, čj. Vol 16/2018-33: „To nicméně neznamená, že Nejvyšší správní soud není oprávněn posuzovat financování volební kampaně v řízení o návrhu na neplatnost volby prezidenta republiky (či jiného řízení podle § 90 s. ř. s.). I porušení zákonných ustanovení regulujících financování volební kampaně totiž představuje onu nezákonnost, jejímž následkem by bylo hrubé ovlivnění výsledku volby.“ I v tomto případě však platí, že pro vyslovení neplatnosti volby je třeba, aby případné porušení zákona v této části hrubě ovlivnilo výsledek volby prezidenta, tedy zapříčinilo zvolení vítězného kandidáta.

[50] Navrhovatel předně považoval financování volební kampaně za protiprávní, jelikož se uskutečnilo zejména prostřednictvím spolku Přátelé MZ, který nebyl registrován jako třetí osoba ve smyslu § 38a zákona o volbě prezidenta republiky.

[51] Pokud jde o zapojení do volební kampaně ze strany dalších osob, upravuje ho zákon o volbě prezidenta republiky (obdobně jako po novele provedené zákonem č. 322/2016 Sb. i další volební zákony). Z § 37 odst. 2 vyplývá, že do částek limitujících výdaje na kampaň kandidáta se započítávají i částky (případně bezúplatná plnění), které s vědomím kandidáta uhradily nebo se zavázaly za kandidáta uhradit třetí osoby. Podle § 37 odst. 3 musí být nejpozději 3 dny přede dnem volby známy všechny osoby, které ve prospěch kandidáta na funkci prezidenta republiky uhradily nebo se zavázaly uhradit výdaje na volební kampaň, poskytl peněžité dar nebo bezúplatné plnění. O těchto osobách se zveřejní na internetových stránkách kandidáta údaje stanovené v § 36 odst. 3. Zákon žádné zvláštní povinnosti týkající se těchto osob neuvádí, snad kromě obecné povinnosti

uvádět v případě propagace nebo volební agitace šířené prostřednictvím komunikačních médií informaci o jejich zadavateli a zpracovateli, která je uložena komukoliv (§ 35 odst. 5 zákona o volbě prezidenta republiky). Zároveň zákon počítá zjevně s tím, že tyto osoby mohou samostatně hradit náklady na volební kampaň, aniž by jim ukládal povinnost činit tak prostřednictvím účtu kandidáta nebo přes jimi zřízený volební účet.

[52] Oproti tomu zákon reguluje relativně velmi podrobně tzv. registrované třetí osoby, kterými jsou osoby, které se hodlají účastnit volební kampaně **bez vědomí kandidáta** (§ 35 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky). Zákon zejména vymezuje, kdo nemůže být touto registrovanou třetí osobou a ohledně transparentnosti jsou na ni kladeny podle § 38a odst. 6 až 12 zákona o volbě prezidenta republiky obdobné požadavky jako na kandidáty (např. mají povinnost zřídit si volební účet, zveřejňovat údaje o výdajích, atd.). Tyto registrované třetí osoby mají vlastní limity na volební kampaň, nezávislé na limitech kandidátů (§ 38a odst. 8 zákona o volbě prezidenta republiky).

[53] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem navrhovatele, že § 37 odst. 2 větu druhou zákona o volbě prezidenta republiky lze vykládat tak, že i v takovém případě musí být částka uhrazena prostřednictvím transparentního účtu. Uvedené ustanovení zní: „*Do této částky se započítávají částky, které kandidát na funkci prezidenta republiky uhradil nebo má uhradit, včetně částek, které s jeho vědomím uhradily nebo se zavázaly za kandidáta uhradit třetí osoby.*“ Podle § 37 odst. 3 pak platí: „*Nejpozději 3 dny předě dnem volby musí být známy všechny osoby, které ve prospěch kandidáta na funkci prezidenta republiky uhradily nebo se zavázaly uhradit výdaje na volební kampaň, poskytlý peněžitý dar nebo bezúplatné plnění. O těchto osobách se zveřejní na internetových stránkách kandidáta údaje stanovené v § 36 odst. 3.*“ (zvýraznění doplněné soudem). Podle § 36 odst. 1 platí: „*Financování volební kampaně zahrnuje veškeré výdaje na volební kampaň. K úhradě těchto výdajů lze použít pouze peněžní prostředky uložené na volebním účtu.*“

[54] Volební účet má povinnost zřídit pouze kandidát (§ 24 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky) nebo registrovaná třetí strana (§ 38a odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky). Třetí osoby, které kandidáta podporují s jeho vědomím, by tak teoreticky mohly uhrazovat prostředky na kampaň jedině prostřednictvím volebního účtu kandidáta. To je však jen těžko představitelné. Ačkoliv by se jednalo o jejich závazky, neměly by vliv na zajištění jejich úhrady, neboť by byly závislé na tom, zda kandidát úhradu ze svého volebního účtu provede nebo jim hypoteticky dá dispoziční práva k účtu. Je sporné, či by tedy vůbec prostředky na volebním účtu byly, neboť z kromě výslovně předvídaných výjimek (například účty úschov notáře či advokáta) jsou prostředky vlastníka účtu. Kandidát by pak musel zřejmě jednat na základě příkazní nebo komisionářské smlouvy. Nedává pak ani smysl, proč by prostředky zasláné na volební účet kandidáta neměly být přímo peněžitým darem ve prospěch kandidáta. Navíc si lze představit i úplatná plnění, které má třetí osoba na základě dlouhodobých smluv, která jsou zaplácena i dlouhou dobu předem (například dlouhodobý pronájem billboardů). Pokud by skutečně bylo úmyslem zákonodárce, aby existovala takováto velmi těžce fakticky i právně splnitelná povinnost, musel by být tento úmysl vyjádřen jednoznačně. Naopak je podle názoru soudu z § 37 odst. 2 a 3 jednoznačné, že třetí osoba se může na kampani podílet jak klasickým finančním darem, tak bezúplatným plněním, které zmiňuje navrhovatel (např. poskytnutí vlastní plakátovací plochy), nebo samostatným uhrazením výdajů na volební kampaň. Vzhledem k tomu, že podle § 24 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky se volební účet zřizuje kandidátovi, je třeba vykládat i § 36 odst. 1 tak, že se vztahuje na povinnost úhrady výdajů na volební kampaň, které vynakládá přímo kandidát.

[55] Lze tak shrnout, že na třetí osoby, účastníci se kampaně s vědomím kandidáta, neklade zákon o volbě prezidenta republiky další požadavky týkající se transparentnosti jimi získávaných a vynakládaných prostředků. Uskutečněné výdaje se započítávají do limitů kandidáta. Oproti tomu registrované třetí osoby, které se účastní volební kampaně bez vědomí kandidáta, jsou svázány podrobnými pravidly a jejich výdaje se do limitů kandidáta nepočítají.

[56] Z údajů uvedených na internetových stránkách kandidáta Miloše Zemana (<https://www.zemanznou.cz/financovani/zverejnovani>) vyplývá, že spolek Přátelé MZ byl uveden podle § 37 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky jako osoba, která prováděla kampaň s jeho vědomím. Odpůrce 1) ho tedy takto výslovně označil. Naopak spolek Přátelé MZ nebyl registrován jako registrovaná třetí osoba (https://udhphs.cz/registr_to_pr2018/). Spolek tedy žádné zvláštní zákonné povinnosti neměl.

[57] Zákon nezakazuje, aby někdo nemohl přispět osobě, která hradí volební výdaje s vědomím kandidáta, a nestanovuje povinnost tyto osoby zveřejňovat. Neuvedením těchto osob tedy nebyl porušen § 37 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky, neboť ten se vztahuje pouze na „bezprostřední“ třetí osoby a neukládá dále rozkrývat původ jejich zdrojů.

[58] S navrhovatelem lze souhlasit v tom, že tato zákonná úprava umožňuje skrytý původ prostředků i konkrétní výdaje, pokud je kampaň fakticky zcela nebo z velké části vedena třetími osobami s vědomím kandidáta. Zákonodárce zřejmě předpokládal, že osoby hradící volební výdaje nebo poskytující bezúplatná plnění poskytnou uvedená plnění pouze v omezeném rozsahu, a nemá proto smysl podrobně regulovat finanční toky těchto třetích osob. Zákon nicméně žádným způsobem neomezuje výši hrazení volebních výdajů nebo bezúplatného plnění, které kandidát od jedné osoby obdrží, na rozdíl od omezení v případě politických stran a hnutí (viz § 18 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích). Ačkoliv je sporné, zda tento závěr není v rozporu s cílem zákona č. 322/2016 Sb., kterým zjevně bylo zprůhlednit financování volební kampaně, nelze zákonnou úpravu vykládat v rozporu s jejím jasným textem. Je na zákonodárci, zda bude chtít na tuto situaci reagovat, a to buď omezením rozsahu plnění, ve kterém se může s vědomím kandidáta třetí osoba podílet na jeho kampani, nebo nastavením obdobných pravidel transparentnosti, která platí pro kandidáty nebo registrované třetí osoby.

[59] Je tedy zřejmé, že tím, že spolek Přátelé MZ hradil z velké části náklady kampaně Miloše Zemana s jeho vědomím, nedošlo k porušení zákona o volbě prezidenta republiky.

[60] Pokud jde o poukazy navrhovatele na nezahrnutí významných forem volební propagace do výdajů kampaně, pak musí soud opětovně zdůraznit, že dohled nad dodržováním pravidel financování kampaně náleží primárně Úřadu. V obecné rovině však konstatuje, že z povahy věci má úřadující prezident republiky (stejně jako jiné osoby zastávající doposud veřejnou funkci) vyšší míru publicity spojenou s výkonem jeho funkce. Nelze po něm ani spravedlivě požadovat, aby nebyl určitou dobu před volbou vidět nebo nevykonával svou funkci tak, jako ve zbytku jeho volebního období. Stejně tak budou média o výkonu funkce informovat a v souvislosti s výkonem funkce například žádat o rozhovory. Může být proto někdy velmi složité oddělit kampaň od standardního výkonu funkce. Navrhovatel by tak musel v řízení o neplatnosti volby tvrdit a případně prokázat, že určitá propagace hlavy státu již byla jednoznačně mimo výkon funkce a jednalo se ryze nebo téměř výlučně o kampaň. Navrhovatel však taková tvrzení v potřebné míře podrobností nepředložil.

[61] Navrhovatel v souvislosti s financováním zejména poukazoval na prostor pro prezentaci v pořadu TV Barrandov „Týden s prezidentem“, na výkon funkce tiskového mluvčího Jiřího Ovčáčka v rámci kampaně a na pozvánku na Pražský hrad distribuovanou společně s hlasovacími lístky pro 1. kolo volby. Pokud jde o pořad na TV Barrandov i na distribuci pozvánek, pak neuvedl v dostatečné míře podrobností, jak vybočovaly uvedené aktivity výrazně mimo rámec výkonu funkce prezidenta republiky. Tím soud nijak nepředbíhá možnost Úřadu posoudit po podrobné analýze některou z navrhovatelem zmiňovaných okolností jako součást kampaně, která jako taková měla být řádně zúčtována. Nejvyšší správní soud však pro takový závěr nemá dostatečné podklady. V případě námitek týkajících se tiskového mluvčího, jde spíše o námitky související s volební kampaní, které proto byly vypořádány v části týkající se kampaně.

[62] Navrhovatel dále poukazuje na názor Úřadu o tom, že billboardy ke knize Miloše Zemana jsou součástí volební kampaně. Jedná se nicméně pouze o názor jednoho z členů Úřadu, prezentovaného v navrhovatelem uváděném článku. Chybí bližší analýza rozsahu této prezentace.

[63] Navíc, pokud jde o navrhovatelem uváděné nejasnosti týkající se financování volební kampaně, navrhovatel neuvádí, jakým způsobem právě tato otázka hrubě ovlivnila výsledek volby. Zmiňuje pouze včasné neuvedení dárců kampaně prostřednictvím spolku Přátelé MZ, ohledně něhož však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že se o nezákonnost nejedná. Nejvyšší správní soud k tomu navíc poznamenává, že to, jak je kampaň vedena bylo veřejnosti známo, včetně toho, že původ financování spolku Přátelé MZ není zřejmý. Protikandidáti mohli na tento způsob financování kampaně reagovat, a bylo i na voličích, aby tento fakt vzali v potaz při svém rozhodování.

III.6 Smysl a meze soudního přezkumu volební kampaně a jejího financování

[64] Nejvyšší správní soud připouští, že pro navrhovatele, potažmo pro volební senát, je obtížné splnit zákonem požadavek a prokázat, že výsledek volby, tedy v souhrnu rozhodnutí každého z jednotlivých voličů, byl opravdu hrubě ovlivněn porušením pravidel vedení volební kampaně a jejího financování. Jedním z důvodů jsou krátké lhůty pro podání návrhu a rozhodnutí soudu spojené s omezenými možnostmi získání relevantních informací. Stejnou překážkou je však skutečnost, že do voličovy hlavy nikdo nevidí. Nutno znovu poukázat na již zmíněný ústavní princip tajnosti volebního práva (čl. 21 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, článek 56 Ústavy): pokud totiž nemá nikdo, ani soud, možnost zjistit, jak který volič hlasoval, nemůže ani ověřovat, proč tak hlasoval.

[65] Za takové situace je třeba respektovat svobodný výkon volebního práva každým z voličů spojený s jeho odpovědností za vlastní volbu. Jiný přístup by ve svých důsledcích vedl k tomu, že by výsledek volby neurčovali voliči, nýbrž soudci. Tím by však byla popřena povaha České republiky jako demokratického právního státu založená na úctě k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1 odst. 1 Ústavy), v níž je lid zdrojem veškeré státní moci a zdrojem legitimacy všech státních orgánů, prezidenta republiky nevyjímaje (čl. 2 odst. 1 Ústavy).

[66] Přezkumná role volebních soudů se i nadále může efektivně uplatnit v případech porušení ustanovení upravujících vlastní volební proces, hlasování, zjišťování výsledku voleb a jeho vyhlášení. Postavit důkazně najisto hrubé ovlivnění výsledku volby např. chybným součtem hlasů (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2017, čj. Vol 58/2017-187, ve věci *poslance Martina Kupky*), znevěrohodněním (nepoužitelností) výsledků hlasování na úrovni jednotlivých okrsků např. v důsledku nezákonně obsazené volební komise (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2014, čj. Vol 23/2014-110, č. 3162/2015 Sb. NSS, ve věci *senátora Miroslava Anily*), přípustěním účasti kandidáta, který byl v souladu se zákonem z volby po ukončené fázi registrace kandidátů – odvolán (usnesení ze dne 10. 11. 2016, čj. Vol 4/2016-191, č. 3522/2017 Sb. NSS, ve věci *senátorky Aleny Dernerové*), či nesplněním podmínek volitelnosti (pasivního volebního práva) kandidáta v rozhodný okamžik (v den volby), lze relativně snadno i za současného vyššího důkazního standardu, neboť soud v takových případech buď dává průchod uplatnění skutečné, nikoli zkreslené vůli voličů, na základě přezkumu volební dokumentace, anebo vynucuje splnění základních předpokladů zákonosti a legitimacy volby.

[67] Stále platí, že soudní přezkum voleb je mechanismem zajišťujícím ochranu základních práv a svobod, mezi něž bezesporu patří i právo občanů podílet se na správě veřejných věcí svobodnou volbou svých zástupců, stejně jako právo přístupu občanů k voleným a jiným veřejným funkcím (článek 21 Listiny základních práv a svobod). Podmínky výkonu volebního práva stanoví zákon. Aplikace a interpretace tohoto zákona ze strany orgánů veřejné moci, vposledku pak soudů (zejména v otázkách dodržení či porušení jeho ustanovení a důsledků z toho vyplývajících), ovšem nemůže tyto ústavní kautely vyprázdnit, jinak by se pravidla volebního procesu stala bezzubými. Chování aktérů politické soutěže, jejich podporovatelů či odpůrců, v širším smyslu vlastně všech, se musí dít ve vymezeném ústavním rámci. Zásah volebního senátu do této soutěže je a zůstává sice výjimečným, ale i nadále použitelným nástrojem, byt vyhrazeným pro případy porušení volebních zákonů ve větším rozsahu, vyšší intenzitě, a tudíž i skutečně nastalým a prokázaným účinkem na dosažený volební výsledek.

Odlišné stanovisko soudce Pavla Molka

I.

[1] Hlasoval jsem pro výrok usnesení, neboť se stejně jako většina senátu domnívám, že ani na základě tohoto návrhu nebylo možno označit za splněné všechny tři kroky algoritmu soudního přezkumu voleb, jimiž jsou: (1) protizákonnost, (2) vztah mezi touto protizákonností a zvolením kandidáta, jehož zvolení je napadeno, a (3) zásadní intenzita této protizákonnosti, tedy „zatemnění“ volebních výsledků. Domnívám se však, že v jednom bodu posuzovaného návrhu mělo být konstatováno, že došlo k protizákonnosti, byt k protizákonnosti, jejíž vliv na volební výsledek je neodhadnutelný, a tedy nezpůsobitelný naplnit podmínku „zatemnění volebních výsledků“ (slovy zákona o volbě prezidenta republiky „hrubého ovlivnění výsledku volby“). Jinak řečeno, volby sice neměly být ani podle mne prohlášeny za neplatné, ale v tomto jednom bodu měl soud alespoň konstatovat, že se aktéři

volební kampaně ocitli za hranou zákona. Tímto bodem je způsob vedení volební kampaně Miloše Zemana na TV Barrandov v pořadu Týden s prezidentem.

II.

[2] Navrhovatel vznesl ve svém návrhu řadu výtek proti některým aspektům vedení volební kampaně Miloše Zemana. Drtivá většina z nich je i podle mne neuchopitelná pojmem „protizákonnosti“ a příslušelo jen voličům, nikoli soudu, aby je uchopili kategoriemi morálky či vkusu. V bodu III.2 svého návrhu ovšem navrhovatel upozornil na způsob, jakým byl kandidátu Miloši Zemanovi poskytnut prostor v TV Barrandov. Uvedl k tomu: „*Od oznámení úmyslu Miloše Zemana kandidovat na pozici prezidenta České republiky v březnu 2017 měl tento každý týden prostor cca 30 minut na TV Barrandov v pořadu ‚Týden s prezidentem‘. Spojení s kampaní a její přípravou je zřejmé, neboť pořad začal být vysílán od 16. 3. 2017 v bezprostřední časové souvislosti po oznámení Miloše Zemana znovu kandidovat na funkci prezidenta republiky 10. 3. 2017. Navíc i po obsahové stránce jsou v pořadu preferovaná témata volební kampaně a komentář k ostatním kandidátům. Celkem 38x se tento pořad vysílal od března 2017 do 2. kola prezidentských voleb. Jedná se tak o cca 19 hodin času pro kandidáta Miloše Zemana, který nebyl nijak vyvážen časem pro další kandidáty.*“ Tak předestřel navrhovatel svou verzi skutečností. Dále navrhovatel uvedl, že bylo namístě započítat tento čas jako bezúplatné plnění obdržené od třetí osoby, neboť jeho hodnota se pohybuje v řádu desítek milionů korun.

[3] Nad touto výtkou lze zdánlivě „mávnout rukou“, a to hned ze dvou důvodů: zaprvé, je to přece „jen“ pořad na soukromé televizi; zadruhé, jde o prezidenta republiky, tak co je špatného na tom, že má vlastní pořad v televizi?

[4] První z těchto mávnutí rukou ovšem neobstojí pohledem zákonných požadavků, jak jsou vykládány v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu. Ten v reakci na vyostřenou mediální kampaň před parlamentními volbami v roce 2006 přijal usnesení ze dne 29. 6. 2006, čj. Vol 15/2006-20 (č. 946/2006 Sb. NSS). Jeho obsah shrnul do následující právní věty: „*Na různé druhy médií dopadají v předvolebním období zejména tři povinnosti: všechna média, regulovaná zákonem o provozování rozhlasového a televizního vysílání, podléhají trvalému požadavku objektivnosti a vyváženosti vysílání; všechna veřejnoprávní a veřejnoprávními korporacemi provozovaná média podléhají zásadě vyváženosti a rovného přístupu kandidujících subjektů v období volební kampaně; Česká televize a Český rozhlas pak nadto plní ještě specifický úkol [...] poskytnout bezplatně 14 hodin vysílacího času, jenž se rozdělí rovným dílem mezi kandidující subjekty.*“ Jinak řečeno, jakkoli obzvláštní nároky z hlediska vyváženosti a rovnosti přístupu dopadají na veřejnoprávní média, zejména na Český rozhlas a Českou televizi, nelze tvrdit, že na soukromoprávní rozhlasové a televizní stanice žádná omezení v době volební kampaně nedopadají. Naopak, ve vztahu ke zdrojům povinností, které v předvolebním období dopadají i na ně, Nejvyšší správní soud v citovaném usnesení jasně připomněl: „*Prvním z těchto zdrojů, společným pro média veřejnoprávní i soukromoprávní, je obecný požadavek vyváženosti, který dopadá na všechny provozovatele rozhlasového a televizního vysílání podle § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, podle něžž „provozovatel vysílání poskytuje objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů. Názory nebo hodnotící komentáře musí být odděleny od informací zpravodajského charakteru.“*“

[5] Ono první mávnutí rukou je tedy třeba odmítnout a připomenout, že i na provozovatele soukromoprávních rozhlasových a televizních stanic dopadá požadavek vyváženosti. Jistě, zákonodárce se mohl rozhodnout i jinak. Mohl umožnit, abychom měli „*televizi politické strany X*“ a „*rozhlasovou stanici politického subjektu Y*“, tedy vysílatele zaujaté, stranicí tomu či onomu, podobně jako se to stává u tištěných médií. Zákonodárce se však v případě televize a rozhlasu rozhodl jinak a svou vůli jasně vyjádřil v § 31 odst. 2 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání, z něhož právě citované usnesení vycházelo. Zákon tedy neumožňuje mít „*televizi pana prezidenta*“, stejně jako neumožňuje mít „*stranickou rozhlasovou stanici*“, byť by šlo o subjekty soukromoprávní. Informace poskytované každou televizní a rozhlasovou stanicí musejí být podle zákona objektivní a vyvážené.

[6] A odmítám i ono druhé mávnutí rukou: vždyť jde přece o stávajícího prezidenta republiky. Opominu skutečnost, že spojení „*televize pana prezidenta*“ bývá spíše průvodním znakem tzv. hybridních demokracií, nikoli liberální demokracie, jejíž zachování je v České republice rovněž úkolem moci soudní. Jsem si plně vědom toho, že v našich zemích mají naopak dlouhou a úctyhodnou tradici pořady – v minulosti typicky ve veřejnoprávních

médiích – v nichž prezident republiky promlouvá k národu. Takový pořad je skutečně tradičně a přirozeně spojen s funkcí hlavy státu, s níž ji po obnovení demokratického režimu obdivuhodným způsobem spojil již prezident Václav Havel v pořadu Českého (nejprve Československého) rozhlasu Hovory z Lán. Je ostatně obecně známou skutečností, že i prezident Miloš Zeman na začátku svého prvního funkčního období v tomto tradičním pořadu vystupoval, a nepřísluší mi připomínat, proč své vystupování v něm ukončil.

[7] Když už se tak ale stalo, tedy když se rozhodl své pravidelné „promluvy hlavy státu“ na veřejnoprávním médiu ukončit, nelze podle mne přejít oním mávnutím ruky okolnosti, za kterých se rozhodl své pravidelné vystupování v audiovizuálních médiích obnovit. Navrhovatelem uváděné načasování tohoto rozhodnutí totiž podle mého názoru nasvědčuje tomu, že pořad Týden s prezidentem neměl být náhlým oživením úctyhodné tradice promluv prezidenta k národu, nýbrž součástí předvolební kampaně, jakmile Miloš Zeman oznámil, že bude kandidovat na druhé funkční období (bez ohledu na to, s jakým předstihem a v jaké vzájemné závislosti obě tato rozhodnutí zvažoval či projednával).

[8] Nezpochybňuji ani v nejmenším právo prezidenta republiky vystupovat v jakémkoli rozhlasovém či televizním pořadu podle jeho volby. Nezpochybňoval bych ani jeho právo ukončit spolupráci s Českým rozhlasem a vytvořit nový pořad na jiné veřejnoprávní či soukromoprávní stanici. Ovšem za situace, kdy jej oživí teprve v těsné návaznosti na ohlášení své kandidatury ve volbách, se nedokážu na takový pořad dívat jinak než jako na nástroj jeho předvolební kampaně, tedy jako na pořad stranici jedinému kandidátovi. Takový přístup je podle toho, jak chápou dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu, rozporný s požadavkem vyváženosti vysílání, který dopadá i na soukromoprávní televize. Spuštění pořadu Týden s prezidentem v těsné časové návaznosti na ohlášení rozhodnutí Miloše Zemana kandidovat na prezidenta republiky tedy považuji za nepřípustné zapojení TV Barrandov do jeho volební kampaně.

[9] Proto měl podle mne soud v tomto bodě konstatovat protizákonnost. Její dopad na rozhodování voličů je sice neuchopitelný, a tedy patrně nezpůsobitelný vést k vyslovení neplatnosti volby prezidenta. Ale i jasné poselství, že ani soukromoprávní média nesmí ve volbách stranit jedinému kandidátovi, by podle mne bylo do budoucna cenné. A právě absence tohoto poselství v odůvodnění schváleném většinou senátu mne vedla k sepsání tohoto odlišného stanoviska.

Mezinárodní ochrana: důvody udělení mezinárodní ochrany

k § 12 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 165/2006 Sb.

Odůvodněný strach z pronásledování z důvodu příslušnosti k sociální skupině, založené na společné charakteristice sexuální orientace [§ 12 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu], může mít i žadatel o mezinárodní ochranu, který není homosexuálem, pokud mu původci pronásledování příslušnost k této sociální skupině připisují.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2018, čj. 6 Azs 343/2017-31)

Prejudikatura: č. 1066/2007 Sb. NSS, č. 1713/2008 Sb. NSS a č. 3085/2014 Sb. NSS.

Věc: Amin S. (Ghana) proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal dne 1. 3. 2016 žádost o udělení mezinárodní ochrany. Uvedl, že má státní příslušnost Ghanské republiky, je muslimského vyznání a bez politického přesvědčení. Jako důvod žádosti o mezinárodní ochranu uvedl strach z návratu do vlasti z důvodu jeho sexuální orientace, protože jej chlapani z jeho čtvrti považovali za homosexuála a napadali jej. Podle jeho tvrzení ztratil cestovní doklad v roce 2010 v Maroku. Do Evropy cestoval přes Burkínu Faso, Mali, Alžírsko, Maroko. Jeden rok strávil ve Španělsku, čtyři roky ve Francii, a poté žil v Německu. Do České republiky přijel dne 27. 2. 2016.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 11. 2016 neudělil žalobci mezinárodní ochranu podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona o azylu. Konstatoval, že žalobce výslovně prohlásil, že homosexuálem není a že to sdělil i osobám, které se domnívaly opak. Je tedy zřejmé, že mu nehrozí nebezpečí z důvodu jeho sexuální orientace. Žalovaný posoudil i to, zda mu může hrozit nebezpečí pronásledování z důvodu jemu mylně připisované sexuální orientace, tedy že by byl ve vlasti považován za homosexuála. Žalovaný vycházel z informace Ministerstva zahraničních věcí ze dne 9. 7. 2015, podle které trestní zákoník Ghanské republiky stanovuje tzv. nepřirozenou tělesnou zkušenost, která je definována jako „sexuální vztah s osobou nepřirozeným způsobem“. Řada odborníků se domnívá, že pod toto označení lze podřadit i tělesné vztahy stejného pohlaví, judikáty tohoto znění však nejsou k dispozici, tudíž je možné se domnívat, že pro svou sexuální orientaci dosud nebyl v Ghaně nikdy odsouzen. Žalovaný na základě uvedeného neshledal důvodnost obav žalobce, že by mohl být pronásledován kvůli homosexualitě. Navíc celkový kontext případu způsobuje značnou nevěrohodnost jeho tvrzení. Žalobce měl možnost přestěhovat se v rámci Ghany do jiného místa, kde by vzhledem k velikosti a lidnatosti země jistě nebyl ohrožen útočníky z jeho čtvrti. Jeho zdůvodnění proč nezůstal v afrických zemích, kterými procházel, bylo, že tam nikoho nezná a nelíbil se mu tamní život. Ani v žádné z evropských zemí, kde pobývá od roku 2010, nepožádal o mezinárodní ochranu. Z toho lze usuzovat, že ve skutečnosti žádnou obavu z pronásledování nepociťuje a jeho jednání je čistě účelové. V případě, že se přesto cítil být ohrožen ze strany soukromých osob, konkrétně chlapců z jeho čtvrti, měl možnost se obrátit na státní orgány se žádostí o ochranu. Je také evidentní, že mohl využít alternativy vnitřního přesídlení, přičemž neuvedl nic, co by mu v tom bránilo. Žalovaný proto v případě stěžovatele neshledal odůvodněný strach z pronásledování.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalobu u Krajského soudu v Hradci Králové, který ji rozsudkem ze dne 10. 10. 2017, čj. 32 Az 48/2016–41, zamítl. V odůvodnění uvedl, že přestože homosexuální orientaci lze považovat za příslušnost k určité sociální skupině, bylo nutno především posoudit, zda se v případě žalobce jedná o pronásledování zákonem předvídaným původcem ve smyslu zákona o azylu. Žalobce uvedl, aniž by své vyjádření podpořil jakýmkoli dalšími důkazy, že byl pro svou domnělou homosexualitu napaden „chlapci z jeho čtvrti“, tedy soukromými fyzickými osobami a nikoli státním orgánem, stranou nebo organizací ovládající stát nebo podstatnou část jeho území. Dále bylo nezbytné vyhodnotit, zda původcem pronásledování není soukromá osoba za situace, kdy stát, strana nebo kontrolující organizace nejsou schopny nebo ochotny zajistit odpovídající ochranu před pronásledováním. Krajský soud připomenul vyjádření žalobce, že se ani nepokusil o poskytnutí ochrany prostřednictvím policejních nebo jiných orgánů veřejné moci. Neschopnost nebo neochota orgánů veřejné moci nebyla žádným způsobem ve správním řízení prokázána. Žalovaný podle názoru soudu zcela správně nepřijal argumentaci žalobce, že by při odcestování do jiné části Ghany byl vystaven nebezpečí pro svoji domnělou homosexuální orientaci. Ghana je zemí, kde žije bezmála 20 milionů obyvatel, a proto se nelze oprávněně domnívat, že by byl v jiné části tohoto státu zcela cizími lidmi ihned označen za homosexuála a hrozilo by mu nebezpečí od těchto útočníků. Jestliže žalobce není homosexuálem, tedy nevyskytují-li se u něj žádné vnější projevy homosexuality, je taková žalobcem tvrzená obava zcela nedůvodná. Žalovaný tak podle krajského soudu dospěl zcela správně k závěru, že se v případě žalobce nejednalo o pronásledování ve smyslu zákona o azylu.

Žalobce (stěžovatel) podal proti tomuto rozsudku kasační stížnost. Podle stěžovatele žalovaný nesprávně posoudil důvody pro udělení mezinárodní ochrany jako důvody, které nejsou azylově relevantní. Stěžovatel byl přesvědčen, že veškeré důvody v řízení dostatečným způsobem popsal, avšak žalovaný je nezohlednil. Problémy stěžovatele spočívaly v tom, že byl třetími osobami považován za gaye, což mělo za následek nejen slovní, ale i fyzické útoky. V důsledku útoků musel stěžovatel vždy vyhledat lékařské ošetření. Někteří zranění na jeho těle zanechala trvalé následky. Přítel stěžovatele, který byl gayem, a který byl rovněž pronásledován a napadán, dokonce zemřel.

Stěžovatel dále tvrdil, že z důvodu, že je považován za příslušníka sexuální menšiny, je v zemi původu pronásledován, přičemž státní orgány v zemi původu nejsou schopny poskytnout mu ochranu. Proto stěžovatel nevyužil možnosti vnitřního přesídlení, neboť v situaci, kdy byl v zemi původu běžně ostatními lidmi považován za homosexuála a byl kvůli tomu slovně i fyzicky napadán a bylo s ním jednáno diskriminačně, bylo možno se důvodně domnívat, že s takovým chováním by se stěžovatel setkával i v jiné části Ghany. Stěžovatel tedy žalovanému sděloval relevantní skutková tvrzení, právně podřaditelná pod důvod pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12 písm. b) zákona o azylu. V pouhé skutečnosti, že stěžovatel není gayem, nelze spatřovat důvod pro

odmítnutí udělení ochrany, když je s ním v zemi původu jako s gayem zacházeno a je zde dána důvodná obava, že jej nebudou schopny ochránit státní orgány v zemi původu.

Podle stěžovatele žalovaný nesprávně a tendenčně vyhodnotil zprávy o situaci v zemi původu. Žalovaný uvedl, že homosexuální vztahy bývají v Ghaně odsuzovány, a připustil, že homosexuální vztah je podřaditelný pod ustanovení ghanského trestního zákona, odsuzujícího tzv. „*sexuální vztah s osobou nepřírozeným způsobem*“. S touto skutečností se přitom žalovaný vypořádal pouhým tvrzením, že nemá k dispozici rozhodnutí soudu k tomuto zákonnému ustanovení, ačkoliv je nasnadě, že toto ustanovení míří právě na homosexuální chování. Žalovaný tedy zjevně v řízení nevedl dokazování dostatečně pečlivě a nechránil práva stěžovatele, když si neopatřil všechny potřebné informace pro rozhodnutí o žádosti stěžovatele. Žalovaný nezohlednil adekvátním způsobem zprávy o situaci v zemi původu stěžovatele, a přestože vyšlo najevo, že v zemi původu stěžovatele existuje rozhodnutí soudu, které by mohlo být stěžejním pro tvrzení o pronásledování stěžovatele, ani toto rozhodnutí si neopatřil.

V situaci, kdy nelze vyloučit, že stěžovateli v zemi původu pronásledování z azylově relevantního důvodu hrozí, je třeba v pochybnostech rozhodnout ve prospěch udělení mezinárodní ochrany stěžovateli, a to plně v souladu se zásadou *in dubio pro mitius*. Krajský soud pochybil, když jeho žalobní tvrzení neakceptoval. Podle stěžovatele odůvodnění rozhodnutí soudu nereflktuje individuální případ stěžovatele, je mechanické, je z něj patrná snaha nalézt důvody pro odmítnutí poskytnutí ochrany stěžovateli v extrémní životní situaci, potenciálně vystaveného hrozbě návratu do země původu, kde mu hrozí v krajním případě až fatální následky.

Žalovaný ve vyjádření uvedl, že plně souhlasí se závěry napadeného rozsudku. Dále ve vyjádření zrekapituloval relevantní části vyplývající z odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) [17] Podle § 12 písm. b) zákona o azylu, „[a]zyl se cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že cizinec má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo, v případě že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště“. Zákon o azylu transponuje směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (přepřacované znění) (dále jen „kvalifikační směrnice“).

[18] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 5. 10. 2006, čj. 2 Azs 66/2006–52, č. 1066/2007 Sb. NSS, konstatoval, že „*sexuální orientace žadatele o azyl může být podle okolností a s ohledem na poměry v zemi původu považována za znak jeho příslušnosti k určité sociální skupině ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu*“, a rovněž i z nové kvalifikační směrnice výslovně plyne, že sociální skupina může zahrnovat i skupinu založenou na společné charakteristice sexuální orientace. Podle čl. 10 odst. 1 písm. d) kvalifikační směrnice, „[v] závislosti na okolnostech existujících v zemi původu může určitá společenská vrstva představovat skupinu založenou na společném charakteristickém rysu sexuální orientace. Sexuální orientaci nelze chápat tak, že by zahrnovala akty považované podle vnitrostátních právních předpisů členských států za trestné. Pro účely určení příslušnosti k určité společenské vrstvě nebo vymezení rysu takové skupiny musí být náležitě uvážena hlediska spojená s pohlavím, včetně genderové identity.“

[19] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře také opakovaně potvrdil, že při posuzování otázky, zda má žadatel odůvodněný strach z pronásledování, není důležité, zda žadatel skutečně má rasové, náboženské, národnostní, sociální nebo politické charakteristické rysy, které vedou k pronásledování, jestliže původce pronásledování tyto rysy žadateli připsuje. Toto konstatoval ve vztahu k otázce zastávání politických názorů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 Azs 45/2008–67, č. 1713/2008 Sb. NSS) i otázky náboženských

postojů (srov. rozsudek ze dne 29. 5. 2014, čj. 5 Azs 2/2013–26, č. 3085/2014 Sb. NSS). Tato judikatura plně odpovídá čl. 10 odst. 2 kvalifikační směrnice: „*Při posuzování otázky, zda má žadatel odůvodněnou obavu z pronásledování, není důležité, zda žadatel skutečně má rasové, náboženské, národnostní, sociální nebo politické charakteristické rysy, které vedou k pronásledování, jestliže původce pronásledování tyto rysy žadateli připisuje.*“ Je logické, že toto posouzení se týká i příslušnosti k sociální skupině založené na společném znaku sexuální orientace. Znamená to, že i když žadatel ve skutečnosti homosexuálem není, může mít odůvodněný strach z pronásledování, pokud původci pronásledování žadateli o mezinárodní ochranu příslušnost k této skupině připisují.

[20] V nyní posuzované věci stěžovatel v řízení o žádosti o mezinárodní ochranu tvrdil, že chlapci z jeho čtvrti jej považovali za příslušníka sexuální menšiny a z tohoto důvodu docházelo z jejich strany k slovním a poté i fyzickým útokům. Se stěžovatelem se lze proto ztotožnit v tom, že v řízení uváděl důvody, které lze podřadit pod § 12 písm. b) zákona o azylu. V tomto ohledu však žalovaný nepochybil, neboť z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že se v souladu s judikaturou zabýval tím, zda stěžovateli může hrozit pronásledování z důvodu jemu mylně připisované sexuální orientace. Nejvyšší správní soud proto neshledal důvodnou námitku, že by v řízení došlo k nesprávnému posouzení právní otázky.

[21] Žalovaný na základě zpráv o zemi původu dospěl k závěru, že obava stěžovatele, že by mohl být pronásledován kvůli homosexualitě, a to i pokud by byl homosexuálem, je nedůvodná. Stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí, že žalovaný zatížil řízení vadou, neboť přestože vyšlo najevo, že v zemi původu existuje rozhodnutí soudu, které by mohlo být stěžejním pro tvrzení o pronásledování stěžovatele, toto rozhodnutí si neopatřil. Nejvyšší správní soud má za to, že taková skutečnost v řízení najevo nevyšla. Žalovaný v odůvodnění konstatoval, že „*judikáty tohoto znění* [pozn. NSS myšleno judikáty, z kterých by vyplývalo podřazení tělesných vztahů stejného pohlaví pod tzv. nepřirozenou tělesnou zkušenost ve smyslu ghanského trestního zákoníku] *vsak nejsou k dispozici, tudíž je možné se domnívat, že pro svou sexuální orientaci dosud nebyl v Ghaně nikdo odsouzen*“. Žalovaný nevyšlo, že by tyto judikáty nebyly k dispozici jemu, pouze převzal informace zastupitelského úřadu, který tím chtěl zřejmě říct, že neví o existenci takových judikátů.

[22] Podle stěžovatele žalovaný nesprávně a tendenčně vyhodnotil zprávy o situaci v zemi původu, když současně poukazuje na to, že homosexuální vztahy bývají v Ghaně odsuzovány. Toto tvrzení je podle názoru zdejšího soudu vytrženo z kontextu. Žalovaný v tomto ohledu vyslovil, že „*homosexuální vztahy v Ghaně jsou lidmi odsuzovány, když jim je položen dotaz na dané téma. Nicméně většina lidí se podobnými otázkami nezabývá.*“

[23] Dále podle stěžovatele žalovaný připustil, že homosexuální vztah je podřaditelný pod ustanovení ghanského trestního zákona, odsuzujícího tzv. „*sexuální vztah s osobou nepřirozeným způsobem*“. Nejvyšší správní soud k tomu souhlasně uvádí, že z informací zjištěných ve správním řízení v posuzovaném případě (konkrétně Informace Kanadské rady pro imigraci a uprchlíky ze dne 16. 8. 2012) nelze jednoznačně učinit závěr o tom, že homosexuálním vztahům v Ghaně nehrozí ze strany státních orgánů žádný postih, neboť podle některých názorů definice sexuální vztah s osobou nepřirozeným způsobem v ghanském trestním zákoníku zahrnuje i sexuální vztah mezi muži.

[24] V nyní posuzovaném případě však stěžovatel homosexuálem nebyl, a současně také ani netvrdil, že by měl problémy s orgány státu. Tvrdil pouze problémy se soukromými osobami, které jej za homosexuála považovaly. Stěžovateli tak nehrozilo pronásledování ze strany státních orgánů ve smyslu trestního stíhání dle ghanského trestního zákoníku. Stěžovatel vyjádřil obavy, že když ti lidé (pozn. NSS útočníci ze čtvrti stěžovatele) policii podplatí, tak policie nic neudělá. V řízení před správním orgánem uvedl, že se nepokusil přestěhovat do jiné části Ghany, protože se bál, že tyto útočníky potká i jinde v Ghaně, a na orgány státu se o pomoc z nedůvěry k nim neobrátil. Žalovaný k tomu v napadeném rozhodnutí s odkazem na zprávy o zemi původu konstatoval, že pokud se žadatel cítil být ohrožen ze strany soukromých osob, měl možnost obrátit se na státní orgány se žádostí o ochranu. Podle žalovaného měl stěžovatel taktéž možnost se přestěhovat do jiné části Ghany, kde by vzhledem k lidnatosti a velikosti země nebyl ohrožen útočníky z jeho čtvrti. Stěžovatel nyní v kasační stížnosti tvrdí, že státní orgány v zemi původu nejsou schopny poskytnout mu ochranu a možnosti vnitřního přesídlení nevyužil, neboť v situaci, kdy byl v zemi původu běžně ostatními lidmi považován za homosexuála, bylo možno se důvodně domnívat, že by se s takovým chováním setkával i v jiné části Ghany.

[25] Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že ze skutečností zjištěných ve správním řízení neplyne, že by byl stěžovatel běžně ostatními lidmi považován za homosexuála. Podle jeho vlastní výpovědi ho takto vnímala pouze skupina chlapců z jeho čtvrti, a to z důvodu jeho kamarádství s homosexuálem. Nelze proto přisvědčit tvrzení, že by ho jako homosexuála mohli vnímat lidé v jiné části Ghany. Pronásledování ze strany soukromých osob z důvodu domnělé homosexuální orientace by bylo azylově relevantní v případě, že by stát nebyl schopen nebo ochoten zajistit před takovým jednáním odpovídajícím způsobem ochranu (srov. § 2 odst. 6 zákona o azylu). Neochota případně neschopnost státu poskytnout ochranu stěžovateli před útoky soukromých osob však v řízení nebyla prokázána. Stěžovatel vyslovil pouze subjektivní nedůvěru vůči vnitrostátním orgánům, která sama o sobě neodůvodňuje rezignaci na využití ochrany státu v případě fyzických útoků soukromých osob (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2013, čj. 5 Azs 11/2012–23). V celkovém kontextu zjištěných skutečností a pobytové historie stěžovatele se také jeví velice nepravděpodobné jeho tvrzení, že by jej skupina chlapců z jeho čtvrti pronásledovala i v jiných částech Ghany, a tedy že by stěžovatel nemohl problémy se soukromými osobami vyřešit vnitřním přesídlením. Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil se závěry žalovaného a krajského soudu, že v případě stěžovatele nedošlo k pronásledování ve smyslu zákona o azylu.

3730

Kompetenční spory: pravomoc k rozhodnutí o právech k dobývacím prostorům

k § 25 a násl. zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění zákonů č. 541/1991 Sb. a č. 257/2013 Sb.

k § 142 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

O návrhu na určení existence práv k dobývacím prostorům (§ 25 a násl. zákona č. 44/1988 Sb., horní zákon) jsou příslušné rozhodovat obvodní báňské úřady postupem dle § 142 správního řádu.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 14. 12. 2017, čj. Konf 18/2016-63)

Prejudikatura: č. 485/2005 Sb. NSS.

Věc: Spor o pravomoc mezi Obvodním báňským úřadem pro území kraje Ústeckého a Nejvyšším soudem, za účasti žalobkyně společnosti s ručením omezeným A.G. Service a žalované akciové společnosti KÁMEN Zbraslav, o určení práv k dobývacím prostorům.

Žalobou ze dne 14. 4. 2011 podanou u Okresního soudu v Litoměřicích se žalobkyně domáhala určení, že jí spolu s Ing. Liborem V. náleží dobývací prostory Litochovice, Dobkovičky a Litochovice I. a dále že jí a Ing. Liboru V. náleží práva k uvedeným dobývacím prostorům. Okresní soud žalobu rozsudkem ze dne 13. 11. 2013, čj. 7 C 33/2012-176, zamítl. Ve výroku I. zamítl žalobu na určení, že žalobkyni a Ing. Liboru V., každému ideálním podílem 1/2 i. d., náleží uvedené dobývací prostory. Výrokem II. zamítl žalobu na určení, že žalobkyni a Ing. Liboru V. náleží práva k uvedeným dobývacím prostorům, jako složka jejich podniku, který nabyli na základě smlouvy o prodeji podniku uzavřené s Fondem národního majetku České republiky. Okresní soud v odůvodnění uvedl, že dobývací prostor není věcí ve smyslu hmotného práva a nemůže být ani předmětem vlastnictví. Jedná se o oprávnění k pozemku, které se váže k ložisku výhradního nerostu nezávisle na vlastnictví pozemku a zakládá oprávnění k dobývání tohoto ložiska. Žalobkyně navíc nebyla sama aktivně legitimována, neboť se domáhala určení práv nejen svých, ale též třetího subjektu (Ing. Libora V.), který však nebyl účastníkem řízení.

Žalobkyně napadla rozsudek okresního soudu odvoláním. Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 10. 9. 2014, čj. 84 Co 2/2014-213, potvrdil napadený rozsudek okresního soudu, neboť se s jeho závěry ztotožnil.

Žalobkyně podala proti rozsudku krajského soudu dovolání. Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 9. 12. 2015, čj. 22 Cdo 81/2015-244, výrokem I. odmítl dovolání směřující proti té části výroku I. krajského soudu, jímž potvrdil výrok I. rozsudku okresního soudu (výrok o určení vlastnických práv k dobývacím prostorům); výrokem II. zrušil tu část výroku I. krajského soudu, jímž potvrdil výrok II. rozsudku okresního soudu (výrok o právech k dobývacím prostorům) a v tomto rozsahu řízení zastavil; výrokem III. věc postoupil obvodnímu báňskému úřadu. Nejvyšší soud odůvodnil částečné odmítnutí dovolání tím, že žalobkyně pouze naznačila svůj nesouhlas s rozhodnutím krajského soudu, neuvedla však žádnou věcnou argumentaci a polemiku s důvody rozhodnutí. Dále vyloučil, že dobývací prostor je územně vymezeným prostorem, k němuž se váže veřejnoprávní oprávnění; není věcí v právním slova smyslu. Převedení dobývacího prostoru dle § 27 odst. 7 horního zákona není převedení vlastnického práva k dobývacímu prostoru, ale převedení práva dobývat výhradní ložisko. O stanovení, změně a zrušení dobývacího prostoru rozhoduje obvodní báňský úřad, jehož rozhodnutím dochází ke vzniku, změně nebo zániku veřejných práv vztahujících se k dobývacímu prostoru. Ke smluvnímu převodu práv k dobývacímu prostoru je vyžadován souhlas obvodního báňského úřadu, obsahem takové smlouvy je převod veřejných práv. Dle Nejvyššího soudu je proto smlouva o převodu dobývacího prostoru veřejnoprávní smlouvou o převodu nebo způsobu výkonu veřejných subjektivních práv a povinností dle § 162 správního řádu. Ve věci sporu o určení existence práv k dobývacím prostorům není dána pravomoc civilních soudů, neboť předmětem řízení je určení práv veřejnoprávní povahy; příslušnými vydat rozhodnutí jsou proto obvodní báňské úřady.

Žalovaná napadla rozhodnutí Nejvyššího soudu ústavní stížností, kterou Ústavní soud usnesením ze dne 30. 5. 2016, sp. zn. I. ÚS 845/16, odmítl pro nepřijatelnost. Uvedl, že Nejvyšší soud věc rozhodnutím neukončil, ale postoupil k rozhodnutí správnímu orgánu. Ústavní soud nerozhoduje o rozdělení agendy civilního a správního soudnictví; k tomu je povolán zvláštní senát dle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů.

Obvodní báňský úřad usnesením ze dne 12. 7. 2016 odložil podání žalobkyně o určení práv k dobývacím prostorům. Dospěl k závěru, že nemá zákonnou kompetenci k rozhodnutí věci, přičemž však v České republice není ani žádný jiný správní orgán, který by mohl o uvedené věci rozhodnout, protože žádný jiný správní orgán nemá zákonnou kompetenci rozhodovat o věcech upravených horním zákonem, tedy ani o převodu dobývacího prostoru.

Žalobkyně se obrátila dne 21. 7. 2016 na zvláštní senát. V návrhu uvedla, že obvodní báňský úřad posuzuje věc jako spor z veřejnoprávní smlouvy, ačkoli se domáhá určení práv k dobývacím prostorům. O návrhu lze proto rozhodnout dle § 142 odst. 1 s. ř. Žalobkyně se přitom přiklonila k závěrům rozsudku Nejvyššího soudu čj. 22 Cdo 81/2015-244 a navrhla, aby zvláštní senát určil jako příslušný orgán k rozhodnutí věci báňský úřad.

Obvodní báňský úřad pro území kraje Ústeckého se obrátil dne 27. 7. 2016 na zvláštní senát. V návrhu nesouhlasil se závěrem Nejvyššího soudu, že smlouva o převodu dobývacího prostoru je smlouvou veřejnoprávní, k jejímuž přezkoumání jsou příslušné obvodní báňské úřady. Poukázal na dosavadní judikaturu, dle níž je smlouva o převodu dobývacího prostoru smlouvou soukromoprávní, přičemž předchozí souhlas s převodem dobývacího prostoru, který uděluje obvodní báňský úřad, není souhlasem se smlouvou či jejím obsahem, ale se samotným převodem, tj. s možností převod uskutečnit (viz. rozsudky Vrchního soudu v Praze čj. 15 Cmo 129/2010-512, čj. 15 Cmo 11/2013-156, rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 242/2015-38, čj. 9 As 186/2014-50 a rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Cdo 2050/2011). Horní zákon neumožňuje obvodnímu báňskému úřadu přezkoumávat obsah smlouvy, čímž nejsou naplněny předpoklady k tomu, aby smlouva o převodu mohla mít charakter veřejnoprávní smlouvy. Dle navrhovatele je příslušný vydat rozhodnutí v dané věci Okresní soud v Litoměřicích.

Nejvyšší soud ve vyjádření k návrhu uvedl, že se občanskoprávní a obchodní kolegium Nejvyššího soudu přiklonilo k právnímu závěru vyjádřeným v již citovaném rozsudku čj. 22 Cdo 81/2015-244. Judikatura nevylučuje, aby se civilní soudy zabývaly převodem dobývacího prostoru jako předběžnou otázkou, např. v řízení o vyloučení věci z majetkové podstaty v konkursním či insolvenčním řízením, jak tomu bylo i v navrhovatelem citovaném rozsudku sp. zn. 29 Cdo 2050/2011. Odborná literatura se též přiklání k názoru, že smlouva o převodu dobývacího prostoru má veřejnoprávní povahu.

Žalovaná ve vyjádření uvedla, že smlouva o převodu dobývacího prostoru obsahuje především práva a povinnosti soukromého charakteru, neboť upravuje práva a povinnosti mezi účastníky smlouvy, např. platební podmínky, nabytí účinnosti smlouvy, privatizační otázky, rekultivaci okolí po vytěžení atd. Obsahem smlouvy nejsou výlučně veřejná práva a povinnosti. Smlouvu o převodu nelze řadit mezi veřejnoprávní smlouvy, což dokládá i judikatura (rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Cdo 2015/2011 a rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 242/2015-38). Příslušný vydat rozhodnutí v dané věci je proto Okresní soud v Litoměřicích.

Navrhovatel v replice k vyjádření žalobkyně a Nejvyššího soudu vyložil, že dle § 27 odst. 7 horního zákona musí být pro platný převod dobývacího prostoru naplněny tři podmínky. Převod se musí uskutečnit jen mezi organizacemi ve smyslu § 5a horního zákona, k převodu je zapotřebí předchozího souhlasu obvodního báňského úřadu, převod se může uskutečnit jen na základě smlouvy uzavřené mezi držitelem dobývacího prostoru a nabyvatelem dobývacího prostoru. Předchozí souhlas obvodního báňského úřadu se váže na převod samotný, nikoli na smlouvu; jedná se tedy o souhlas s převodem, nikoli se smlouvou. Obvodní báňský úřad pouze posuzuje, zda převádějící a nabývající jsou organizacemi, otázku zajištění hospodárného využití ložiska nerostu do budoucna, tj. otázku způsobilosti k činnostem, které horní zákon vyžaduje pro výkon hornické činnosti. Smlouvu o převodu uzavírají dva podnikatelé, předmětem smlouvy jsou majetková práva k podniku soukromého podnikatele sloužící k provozování jeho podnikatelské činnosti. Obvodní báňský úřad smlouvu o převodu obdrží teprve po jejím uzavření na vědomí (viz věta druhá § 27 odst. 7 horního zákona). Neověřuje její platnost ani nijak neposuzuje její obsah či ji neschvaluje.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci určení práv k dobývacím prostorům je správní orgán, a zrušil usnesení Obvodního báňského úřadu pro území kraje Ústeckého ze dne 12. 7. 2016.

Z odůvodnění:

IV.

Zvláštní senát posoudil spornou otázku pravomoci následovně.

Nejvyšší soud, který rozhodoval o dovolání v předcházejícím soudním řízení, popřel pravomoc soudů rozhodovat o žalobě na určení práv k dobývacím prostorům v občanském soudním řízení; vycházel z toho, že smlouva o převodu dobývacího prostoru je smlouvou veřejnoprávní; k projednání nároku žalobkyně jsou proto příslušné správní orgány – obvodní báňské úřady. Obvodní báňský úřad poté, co mu byla věc postoupena, její projednání odložil s odůvodněním, že smlouva o převodu dobývacího prostoru není veřejnoprávní smlouvou, ale smlouvou soukromoprávní, k jejímuž posouzení nemají obvodní báňské úřady pravomoc. Zvláštní senát s ohledem na uvedené konstatuje, že se jedná o negativní kompetenční spor, k jehož projednání a rozhodnutí je povolán podle zákona o některých kompetenčních sporech.

Zvláštní senát rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí (srov. usnesení zvláštního senátu čj. Konf 3/2003-18).

Pro posouzení, jaký orgán má pravomoc rozhodovat o určení práv k dobývacím prostorům, je nutné posoudit podstatu žalobního návrhu žalobkyně. Žalobkyně se žalobou podanou u okresního soudu domáhala určení práv k dobývacím prostorům a navrhla, aby soud vydal rozsudek, jímž určí, že dobývací prostory Litochovice, Dobkovičky a Litochovice I. náleží jí a Ing. Liboru V., každému ideální podíl i. d. 1/2. V doplnění vyjádření ze dne 28. 7. 2011 žalobkyně uvedla, že „nebylo-li v žádném dosud proběhnuvším řízení meritorně rozhodnuto, komu svědčí práva k dobývacímu prostoru Litochovice I., může se žalobce svých práv domáhat právě v předmětném řízení, ve kterém se soud jako s předběžnou otázkou nepochybně vypořádá i s tím, zda je smlouva ze dne 16. 8. 1994 platná, či nikoliv“. Podání žaloby na určení odůvodnila mj. tím, že její předchozí žaloba na vydání dobývacích prostorů byla zamítnuta z důvodu nevykonatelnosti žalobního petitu, jímž se domáhala vydání předmětných dobývacích prostorů. Proto již nemá jiný nástroj než žalobu na určení. Navrhla vydání alternativního petitu na 1) určení, že předmětné dobývací prostory náleží jí a Ing. V., jako složka jejich podniku, který nabyli na základě smlouvy o prodeji podniku ze dne 15. 1. 1995, každému ideální podíl i. d. 1/2 a alternativně 2) určení, že práva k předmětným dobývacím prostorům náleží jí a Ing. Veselému jako složka jejich podniku, který nabyli na základě smlouvy o prodeji podniku ze dne 15. 1. 1995.

V doplňujícím vyjádření ze dne 12. 10. 2012 žalobkyně upozornila, že se již v jiném soudním řízení domáhala určení neplatnosti smlouvy o převodu dobývacího prostoru Litochovice I; její žaloba však byla zamítnuta pro absenci naléhavého právního zájmu na požadované určení, neboť soud dospěl k závěru, že je nutné žalovat přímo na určení práv k dobývacímu prostoru, když pouhé určení, že smlouva o převodu dobývacího prostoru je neplatná, není způsobilé změnit právní postavení žalobkyně. Po neúspěšnosti žaloby na vydání dobývacích prostorů a žaloby na určení neplatnosti smluv o převodu dobývacích prostorů žalobkyni nezbyvá, než žalovat na určení svých práv touto žalobou. Uzavřela, že v petitu užitě slovní spojení „*dobývací prostory náleží*“, není spojeno výhradně s vlastnickým právem, neboť subjektům práv a povinností mohou náležet rovněž oprávnění.

Z žaloby a jejich doplnění je patrné, že se žalobkyně domáhala určení, že jí náleží dobývací prostory či alternativně práva k dobývacím prostorům. Svou povahou se proto jednalo o žalobu na určení práv.

Právní pojem „*dobývacího prostoru*“ vymezují zejména ustanovení § 24 až § 29 horního zákona. Dobývací prostor představuje geometricky přesně vymezený prostor, ve kterém je organizace po splnění dalších zákonem stanovených podmínek oprávněna dobývat výhradní ložisko. Důvodová zpráva k hornímu zákonu (tisk č. 49 z roku 1987) k tomu uvádí, že dobývací prostor vymezuje prostor pro racionální dobývání výhradního ložiska. Stanovení dobývacího prostoru je významné i z hlediska ochrany jiných celospolečenských zájmů. O stanovení dobývacího prostoru rozhoduje obvodní báňský úřad ve správním řízení; v rozhodnutí vymezení dobývacího prostoru a stanoví podmínky, kterými se zabezpečí zákonem chráněné obecné zájmy v území, a rozhodne o námitkách účastníků řízení (§ 28 odst. 8 horního zákona). Stanovením dobývacího prostoru vzniká oprávnění organizace k dobývání výhradního ložiska (§ 24 odst. 1 horního zákona). Dle vyhlášky Českého báňského úřadu č. 172/1992 Sb., o dobývacích prostorech, rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru mj. obsahuje název, sídlo a identifikační číslo organizace, která bude výhradní ložisko dobývat, a omezení nebo zvláštní technické podmínky dobývání pro zajištění zákonem chráněných obecných zájmů podle zvláštních předpisů vyplývajících z výsledků řízení o stanovení dobývacího prostoru [§ 3 odst. 1]. Rozhodnutí o vymezení dobývacího prostoru tak organizaci stanovuje i další podmínky a povinnosti spojené s činností v dobývacím prostoru.

Oprávnění dobývat výhradní ložisko je svou povahou veřejné subjektivní právo organizace. Horní zákon přesně stanovuje, jak a kdy vzniká právo dobývat nerosty (§ 24, § 27), kdy může být započato s dobýváním ložiska, který orgán o tom rozhoduje (§ 28), stanovuje podmínky pro proces dobývání (§ 31), nařizuje dodržování bezpečnosti při dobývání (§ 30), povinnost řádného využití ložiska (§ 32), podmínky, za nichž může být dobývání zastaveno (§ 27 odst. 8). Nelze odhlédnout ani od historického vnímání práva dobývat nerosty, jež bylo horním regálem, tedy výsostným právem panovníka na vyhrazené nerosty v zemi, k jejichž těžbě mohl udělit svolení. Stejný princip respektuje současná právní úprava, dle níž má Česká republika výhradní vlastnické právo k nerostnému bohatství nacházejícímu se na jejím území (§ 5 odst. 2 horního zákona). Nerostné bohatství představuje majetkový zájem státu; k těžbě nerostného bohatství uděluje stát oprávnění. Zájmy státu při nakládání s nerostným bohatstvím vyjadřuje i § 1 horního zákona: „*Účelem tohoto zákona je stanovit zásady ochrany a hospodárného využívání nerostného bohatství, zejména při vyhledávání a průzkumu, otvírce, přípravě a dobývání ložisek nerostů, úpravě a zauslechťování nerostů prováděných v souvislosti s jejich dobýváním, jakož i bezpečnosti provozu a ochrany životního prostředí při těchto činnostech*“ a důvodová zpráva k zákonu: „*Skutečnost, že ložiska nerostných surovin se nemohou obnovit a mohou se dobývat pouze na místech výskytu, vyžaduje zvláštní přístup k nerostnému bohatství, jeho racionálnímu a komplexnímu využívání a k jeho ochraně pro budoucnost*“ (tisk č. 49 z roku 1987). I když hornickou činnost provádí soukromé těžební organizace, je tato činnost prováděna za účelem naplnění veřejného zájmu státu na řádném využívání nerostného bohatství, a to na základě řady oprávnění udělených státem a za současného státního dozoru.

Z výše uvedeného plyne, že dobývací prostor je toliko územně vymezeným prostorem, k němuž se váže veřejnoprávní oprávnění; dobývací prostor však není věcí v právním slova smyslu (k tomu srov. též usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 8. 2013, sp. zn. II. ÚS 1058/13).

S ohledem na povahu dobývacího prostoru se žalobkyně domáhá určení veřejných subjektivních práv souvisejících s dobývacími prostory Litochovice, Dobkovičky a Litochovice I, přesněji toho, že ona je oprávněnou organizací k předmětným dobývacím prostorům a náleží jí právo dobývat. Dle § 142 správního řádu rozhodne správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné

pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Ustanovení upravuje zvláštní typ správního řízení, jehož účelem je vydání deklaratorního rozhodnutí, jímž se prohlašuje, že konkrétně určená osoba práva nebo povinnosti má či nemá. Dle usnesení zvláštního senátu čj. Konf 26/2012-11 „*pro použití § 142 správního řádu není rozhodné, zda stavební zákon má nebo nemá upravenou pravomoc stavebního úřadu k vydávání deklaratorních rozhodnutí řešících spory. Zmíněné ustanovení správního řádu je kompetenčního charakteru; v tomto je „samonosné“ a umožňuje správním orgánům v jednotlivých oborech veřejné správy rozhodovat podle něj bez ohledu na to, zda předpis práva hmotného s takovýmto rozhodnutím počítá; určující je tu jen to, zda podmínky § 142 správního řádu jsou splněny*“.

Horní zákon v § 27 vymezuje, že obvodní báňský úřad stanovuje dobývací prostor, svým rozhodnutím jej může změnit, uděluje souhlas k jeho převodu a může jej i zrušit. Dle § 29 odst. 3 téhož zákona vede obvodní báňský úřad evidenci dobývacích prostorů a jejich změn v knihách dobývacích prostorů. Tomu odpovídá i § 41 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, upravující působnost obvodních báňských úřadů. Dle odst. 2 písm. a) citovaného ustanovení obvodní báňské úřady stanoví, mění nebo ruší dobývací prostory a vedou jejich evidenci. Tím, že obvodní báňské úřady rozhodují o stanovení, změně či zrušení dobývacího prostoru, rozhodují též o právech k dobývacím prostorům, neboť tato práva zakládají, mění či ruší. Obvodní báňské úřady jsou tedy správními orgány povolanými k rozhodování o právech k dobývacím prostorům.

Zvláštní senát dospěl k závěru, že domáhá-li se žalobkyně určení existence práv k dobývacím prostorům, přísluší o tomto návrhu rozhodnout obvodním báňským úřadům postupem dle § 142 správního řádu.