

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

10^{2022 / XX. ROČNÍK / 31. 10. 2022}

OBSAH

4380 Pozemní komunikace: veřejně přístupná účelová komunikace; konkludentní souhlas vlastníka; slepá cesta	738
4381 Místní referendum: přípustnost otázky	744
Územní plánování: změna územního plánu na základě výsledku místního referenda; zákonnost řešení	744
4382 Nemocenské pojištění zaměstnanců: peněžitá pomoc v mateřství; doba účasti na pojištění ve více zaměstnáních na částečný úvazek	755
4383 Ochrana životního prostředí: změna integrovaného povolení; podstatná změna zařízení; prodloužení doby skládkování.....	761
4384 Místní referendum: identifikační údaje v podpisovém archu	767
4385 Mezinárodní ochrana: vážná újma; nedostatečná zdravotní péče; přístup ke zdravotní péči	771
4386 Utajované informace: využití odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu v bezpečnostním řízení.....	775
4387 Veřejné zakázky: uzavření smlouvy v rámci vertikální spolupráce; přezkum postupu zadavatele.....	782

Pozemní komunikace: veřejně přístupná účelová komunikace; konkludentní souhlas vlastníka; slepá cesta

k § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

Pokud vlastník posledního úseku slepé cesty, kterou jako celek nepochybně užívala veřejnost, jedná po dlouhou dobu tak, jako by jeho pozemek byl nedílnou součástí oné veřejné cesty, pak z takového jednání lze dovodit vlastníkům konkludentní souhlas s obecným užíváním předmětu jeho vlastnictví jako veřejně přístupné účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích). Není už pak třeba podrobně zkoumat a dokazovat, zda a v jakém rozsahu užívala veřejnost právě tento pozemek, tedy poslední úsek slepé cesty, například k otáčení vozidel.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2022, čj. 30 A 43/2020-180)⁷⁾

Prejudikatura: č. 1486/2008 Sb. NSS a č. 3371/2016 Sb. NSS.

Věc: a) P. G. a b) J. G. proti Krajskému úřadu Kraje Vysočina, za účasti 1) J. H., 2) J. H., 3) J. P. H., 4) M. F. a 5) město Moravské Budějovice, o určení účelové komunikace.

Žalobci společně vlastní pozemek p. č. XA v k. ú. Moravské Budějovice (dále je vždy míněno toto katastrální území). Jde o vyasfaltovanou plochu před jejich rodinným domem, která se nachází na konci ulice A. v Moravských Budějovicích a lze ji použít k přístupu k pozemkům osob zúčastněných na řízení 1 až 4 z ulice A. [jde o pozemky p. č. XB, st. X ve spoluvlastnictví osob zúčastněných 1) a 2), a dále p. č. XC ve spoluvlastnictví osob zúčastněných 3) a 4)]. Na návrh těchto osob Městský úřad Moravské Budějovice (dále též „silniční správní úřad“) v řízení podle § 142 správního řádu rozhodnutím ze dne 22. 11. 2019 určil, že se na pozemku žalobců p. č. XA v rozsahu vymezeném geometrickým vytyčovacím náčrtem nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Odvolání žalobců zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 3. 2020. Proti tomuto rozhodnutí žalobci brojili u Krajského soudu v Brně, který jejich žaloby spojil ke společnému řízení.

Žalobci navrhli napadené rozhodnutí zrušit, neboť správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav a nevyopádaly se s námitkami, skutkovými tvrzeními a důkazy žalobců. Žalobci přejali z napadeného rozhodnutí vymezení čtyř znaků veřejně přístupné účelové komunikace, tj. (i) stálost a patrnost v terénu, (ii) plnění účelu podle zákona o pozemních komunikacích, (iii) souhlas vlastníka s obecným užíváním cesty veřejností a (iv) nutná komunikační potřeba. Ve své žalobě pak dovozovali, proč jednotlivé znaky nejsou v jejich případě naplněny.

Pokud jde o patrnost v terénu, žalobci nepopírali, že část jejich pozemku p. č. XA prohlášená za účelovou komunikaci je vyasfaltována. Upozorňovali však, že se tak stalo na jejich vlastní náklad. Při rekonstrukci ulice A. v roce 2011 město vyhovělo jejich žádosti, aby vyasfaltovalo i sporný pozemek, na čemž se však museli finančně podílet, jak doložili fakturou od dodavatele zakázky.

Žalobci dále namítali, že sporná cesta z hlediska svého účelu neslouží veřejnosti, tj. obecnému užívání, jak požaduje zákon o pozemních komunikacích, ale slouží pouze pro přístup k pozemkům osob zúčastněných na řízení 1) až 4) (dále též „H.“). Nachází se totiž na konci slepé ulice, u dvou bran a oplocení pozemků H. končí a dále nevede. Ani jako údajná točna neuspokojuje žádnou nutnou komunikační potřebu (k tomu odkázali na rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2017, čj. 7 As 63/2017-48). Nikdo kromě H. a jejich blízkých tak nemá důvod ji užívat. Celá ulice A. svým charakterem a uspořádáním nasvědčuje tomu, že vznikla výhradně pro potřeby vlastníků přilehlých nemovitostí. V územním plánu města Moravské Budějovice není vedena jako silniční infrastruktura a není osazena dopravní značkou „slepá pozemní komunikace“. Žalobci ze sporného pozemku platí daň z nemovitých věcí, H. přes něj nezákonně přejíždějí, čímž ničí nový asfaltový povrch, který žalobci v roce 2011 financovali, a působí emise, prach, hluk a nepořádek.

⁷⁾ Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobců proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 9. 8. 2022, čj. 9 As 36/2020-60.

Pokud cestu užívá pouze malý počet osob, nelze hovořit o obecném užívání (k tomu žalobci odkázali na usnesení NS ze dne 11. 11. 2014, sp. zn. 28 Cdo 1911/2014, rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2015, čj. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS a nález ÚS ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, č. 2/2008 Sb. ÚS). Slepá cesta proto nemůže mít charakter účelové komunikace (k tomu odkázali na rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2013, čj. 1 As 63/2013-49). Další znaky účelové komunikace tudíž ani nemělo smysl zkoumat.

Žalobci se ohradili též proti tomu, že by byl dán v jejich případech souhlas s obecným užíváním sporné cesty veřejností. Znovu připomněli, že jejich pozemek neužívá veřejnost ani nemá důvod tak činit, neboť se nachází na konci slepé ulice a může sloužit nanejvýš jako přístup k pozemkům H. Za veřejnost přitom nelze považovat automobily pošty či osoby, které do ulice zajedou náhodou. Jelikož veřejnost pozemek nikdy neužívala (jak je možno zjistit z historických map v katastru nemovitostí a z čestných prohlášení sousedů z ulice A. založených ve spise), neměli žalobci důvod jej oplocovat nebo označovat jako soukromý (k tomu odkázali na citovaný rozsudek NSS čj. 1 As 63/2013-49 a rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2009, čj. 1 As 76/2009). Nebyly předloženy žádné důkazy o tom, že by souhlas k veřejnému užívání sporné cesty dali rodiče žalobců jakožto jejich právní předchůdci - ti naopak vyslovili jasný nesouhlas s jakýmkoliv nárokem H. ke spornému pozemku. Při výstavbě svého rodinného domu v roce 1997 proto užívaly osoby zúčastněné na řízení 1) a 2) alternativní cestu po obecním pozemku. Sami žalobci, kteří vlastní sporný pozemek od roku 2006, pak prokazatelně doručili H. svůj výslovný nesouhlas s užíváním sporné cesty. Nemůže jim jít k tíži, že H. jej opakovaně porušovali. Vícekrát také žalobci odmítli sporný pozemek odprodat městu Moravské Budějovice. V pochybnostech o existenci souhlasu je podle žalobců třeba rozhodnout ve prospěch vlastníků (k tomu odkázali na rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2011, čj. 9 As 55/2011-141).

Konečně podle žalobců není dána ani nutná komunikační potřeba k užívání této cesty. H. se pouze snaží získat pohodlnější přístup ke svým nemovitostem. Není však nezbytný, neboť k nim vedou další dvě veřejné cesty ve vlastnictví města Moravské Budějovice, z nichž jedna se i běžně používá. Nutnou komunikační potřebu podle žalobců nelze přiznat tzv. cestě z pohodlí (k tomu odkázali na rozsudek NS ze dne 16. 5. 2013, sp. zn. 22 Cdo 2178/2012 a rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2017, čj. 1 As 213/2017-38). V souladu se zásadou proporcionality zásahu do vlastnického práva by měla vždy dostat přednost cesta po obecních pozemcích před cestou omezující vlastnické právo soukromých osob.

K pozemku osob zúčastněných na řízení 1) a 2) p. č. XB vede alternativní cesta přes pozemek p. č. XD ve vlastnictví města Moravské Budějovice. Žalobci i osoby zúčastněné na řízení 1) a 2) ji využívali při výstavbě svého domu. Protože vede k zadní bráně jejich domu, osoby zúčastněné na řízení 1) a 2) ji využívají více než 20 let, a to i pro účely osobního automobilu s vozíkem. Podle žalobců tato alternativní cesta žádné nákladné úpravy nevyžaduje (k tomu odkázali na rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2010, čj. 5 As 3/2009-76), je celoročně užívána a udržována (což žalobci ve správním řízení doložili fotografiemi a prohlášením sousedů). I úředník stavebního úřadu ve svém vyjádření potvrdil, že právě tato cesta se měla používat jako příjezd k rodinnému domu osob zúčastněných na řízení 1) a 2). To, že jde o cestu nezápevněnou v horším technickém stavu, nehraje roli, neboť zákon pojem *zpevněná cesta* vůbec nezná. Cesta existuje již od roku 1895 a do vybudování ulice A. kolem roku 1970 šlo o jediný přístup do dané lokality. V nejužším místě měří 5,8 m, celková délka činí 85 m, takže jde o rychlejší spojení z hlavní silnice k rodinnému domu osob zúčastněných na řízení 1) a 2) než ulicí A.

Pozemek osob zúčastněných na řízení 3) a 4) p. č. XC je v katastru nemovitostí veden jako *orná půda* a užívají ho jako zahradu, tudíž je k němu zcela dostačující přístup přes obecní pozemek p. č. XE v šíři 2 m vedený v katastru jako *ostatní komunikace*. Na tom nic nemění fakt, že osoba zúčastněná na řízení 4) jej chce využít jako stavební parcelu. Právě nedostatečná šířka přístupu pro toto využití, kvůli které nechtěl stavební úřad stavbu povolit, byla důvodem pro návrh na určení účelové komunikace na pozemku žalobců. M. F. přitom má k pozemkům svých rodičů [osoby zúčastněné na řízení 1) a 2)] zřízeno věčné břemeno bydlení a užívání, může je tedy využívat i k přejezdu na výše popsanou alternativní cestu vedoucí po obecním pozemku p. č. XD. Osoby zúčastněné na řízení 3) a 4) navíc fakticky k příjezdu na pozemek vždy využívaly bránu vedoucí na pozemky jejich rodičů, nikoliv svou vlastní bránu, jak vyplývá z čestného prohlášení sousedů.

Žalovaný navrhl žaloby zamítnout, odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a argumentoval podrobně ke každému žalobnímu bodu.

Krajský soud v Brně žaloby zamítl.

Z odůvodnění:

[16] Ve věci se jedná o to, zda se na pozemku žalobců p. č. XA nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Silniční správní úřad deklaroval, že tomu tak je, a žalovaný jeho rozhodnutí o účelové komunikaci napadeným rozhodnutím potvrdil. Základní rámec právního posouzení přitom není v této věci sporný. Žalobci, stejně jako správní orgány, vycházejí shodně z toho, že veřejně přístupná účelová komunikace vzniká ze zákona a musí splňovat čtyři znaky: musí být stálá a patrná v terénu, musí naplňovat dopravní účel stanovený zákonem, musí existovat souhlas vlastníka s jejím obecným užíváním (tj. užíváním veřejností) a konečně musí naplňovat nutnou komunikační potřebu. Toto pojetí ostatně zastává i judikatura správních soudů, a to už od dob první republiky (viz Černínová, M., a kol. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 44 a násl.). Spor se v nynějším případě vede čistě v rovině skutkové, tedy zda uvedené čtyři znaky jsou naplněny, resp. do jaké míry a jakým způsobem se to podařilo v řízení prokázat.

[17] Soud na úvod konstatuje, že nynější případ je specifický tím, že sporná vyasfaltovaná plocha na pozemku žalobců vypadá na první pohled jako součást ulice A. Zároveň jde o ulici slepou. Pro lepší představu připojuje soud výřez z katastrální mapy kombinovaný s ortofotomapou. Zvýrazněný je dům žalobců č. p. X umístěný na pozemku na st. X a obklopený pozemkem p. č. XA. K němu vede ze západu po pozemku města p. č. XE ulice A., před domem cesta zatáčí na sever a končí u pozemků osob zúčastněných na řízení p. č. XC (zahrada), st. X a p. č. XB (včetně rodinného domu č. p. X umístěného na pozemku st. X). Asfaltový povrch vozovky se v těchto místech nachází zčásti na pozemku města p. č. XE, který je v tomto místě jen asi 2 m široký, a zčásti na pozemku žalobců p. č. XA, přičemž asfaltové zpevnění je ohraničeno jejich plotem.



[18] Krajský soud vypořádá argumentaci žalobců postupně tak, jak za sebou následují čtyři znaky, jež musí veřejně přístupná účelová komunikace naplňovat.

[19] Pokud jde o první znak, o jeho naplnění nemá soud nejmenší pochybnost. Nejrůznějšími fotografiemi založenými ve spise je nepochybně prokázáno, že na pozemku žalobců se nachází jasně patrná cesta zpevněná asfaltem a ohraničená jejich plotem. Nemůže být jakýchkoliv pochybností o tom, že jde o dopravní koridor, ani o tom, kudy tento koridor vede. Bílé čáry, jež mají pro uživatele názorně rozdělovat zpevněnou plochu na veřejnou a soukromou část podle majetkové hranice mezi městem a žalobci, včetně nápisů „soukromý pozemek“, nakreslili žalobci na asfalt až v průběhu správního řízení, celou řadu let předtím zde žádné rozlišení nebylo. Z hlediska

patnosti v terénu přitom není podstatné, kdo zpevnění cesty zajistil a financoval - by mohlo hrát určitou roli nanejvýš při posuzování toho, zda vlastník souhlasil s užíváním svého pozemku jako veřejné cesty. O tom, že by tento znak nebyl splněn, má smysl uvažovat zejména u cest nezpevněných a užívaných natolik zřídka, že je v terénu takřkajíc není vidět. V nynější věci o něčem takovém nelze vůbec mluvit.

[20] Stejně tak druhý znak je podle krajského soudu naplněn zcela jednoznačně a nepopíratelně. Účelové komunikace mají podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích sloužit *ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků*. V nynějším případě cesta svým umístěním, stavebně technickým vybavením i skutečným způsobem využití slouží k napojení pozemků osob zúčastněných na řízení na místní komunikaci ulici A. Zda se tak děje v souladu s vůlí žalobců, to opět může hrát roli až při posouzení znaku souhlasu vlastníka s obecným užíváním. Druhý znak nebude splňovat např. cesta čistě vyletlní, nikoliv cesta, jež vede k jednoznačně určeným pozemkům, pro něž představuje dopravní napojení.

[21] Naprostá většina výhrad a argumentů, které žalobci uplatňují, směřuje ve skutečnosti do naplnění třetího znaku veřejně přístupné účelové komunikace, a to je souhlas vlastníka s jejím obecným užíváním (tzv. veřejné věnování). Tento znak může být naplněn buďto tak, že vlastník výslovně souhlasí s užíváním svého pozemku veřejností, nebo tak, že takové veřejné užívání po dostatečně dlouhou dobu mlčky trpí - tzv. konkludentní souhlas (rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, čj. 6 Ans 2/2007-128, č. 1486/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 7. 4. 2011, čj. 2 As 84/2010-128). V nynějším případě výslovný souhlas doložen není, je tedy potřeba posoudit, zda byly splněny podmínky pro dovození souhlasu konkludentního.

[22] V případě slepé cesty může být otázka, zda vlastník připustil veřejné užívání její koncové části, jistě sporná. Poslední úsek slouží totiž zpravidla již pouze ke zpřístupnění posledního pozemku na konci. Vlastník posledního úseku cesty může tvrdit, že v minulosti umožňoval jeho užívání pouze vlastníkovi onoho posledního pozemku na konci a nikoliv široké veřejnosti (jak ostatně uvádějí i žalobci v tomto případě). Pokud by ale jen na základě takového argumentace připustily silniční správní úřady, resp. soudy, že se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci nejedná, přitakaly by tzv. salámové metodě. Tímto způsobem by se snadno mohlo stát, že o několik let později, až by užívání cesty zkrácené o poslední úsek dostatečně zaběhlo, by se ozval vlastník nynějšího posledního úseku (jenž byl dříve úsekem předposledním), že nyní pro změnu jeho pozemek slouží již jen pro dopravní potřeby jediné nemovitosti. I on by tak dosáhl prohlášení, že se na jeho pozemku veřejná cesta nenachází, a tímto způsobem by mohla postupně zaniknout celá ulice jen proto, že město ji na počátku nevykoupilo a nezařadilo mezi místní komunikace. I poslední úsek slepé komunikace tak může být za určitých okolností prohlášen za cestu veřejnou (což - v rozporu s tím, jak jej chápou žalobci, - připouští v obecně rovněž jimi citovaný rozsudek NSS čj. 1 As 63/2013-49, bod 48). Jak správně poukázal silniční správní úřad v rozhodnutí o účelové komunikaci, Nejvyšší správní soud vychází ve své judikatuře z toho, že spornou cestu je třeba posuzovat jako jeden funkční celek, např. od křižovatky ke křižovatce nebo od křižovatky po slepý konec. Prozatím byl sice tento závěr vysloven jen ve vztahu k posuzování čtvrtého znaku, tj. nutné komunikační potřeby (rozsudek NSS čj. 1 As 213/2017-38, bod 19), avšak podle krajského soudu je nutné toto obecné východisko aplikovat i na posuzování souhlasu vlastníka s obecným užíváním.

[23] Každý případ je nicméně specifický. V nynější kauze lze nalézt řadu skutkových okolností, které by mohly svědčit pro to, že poslední úsek ulice A., vedoucí přes pozemek žalobců, má mít odlišný, soukromý charakter, na rozdíl od zbytku ulice, jehož veřejná povaha je nesporná. Především se nejedná o „klasický“ slepý konec, ale spor se vede o zatačku na konci ulice, kterou by bylo možno chápat i jako samostatnou odbočku z ní. Tento náhled by podporoval i fakt, že celá ulice (pozemky pod ní) až na sporný poslední úsek je ve vlastnictví města, avšak v poslední sporné části vlastní město již jen dvoumetrový pruh pozemku a zbytek je ve vlastnictví žalobců. Majetkovým vztahům zčásti odpovídá i skutečnost, že až po zatačku je celá ulice zařazena mezi místní komunikace. Avšak spor ohledně zatačky se vede o to, zda by nemělo jít o jinou kategorii pozemní komunikace - veřejně přístupnou komunikaci účelovou.

[24] Krajský soud i přes tato specifika dospěl k závěru, že žalobci a jejich právní předchůdci (rodiče) svým mlčením přivolili ke vzniku veřejné cesty na svém pozemku. Podle krajského soudu se totiž po dlouhou řadu let ke sporné části svého pozemku chovali jako k součásti ulice A., a tím přispěli k tomu, že se dopravní poměry v

lokality v dlouhodobém časovém horizontu určitým způsobem uspořádaly a jiné možnosti řešení v průběhu času zanikly, resp. zůstaly nevyužity. Judikatura přitom stojí na tom, že jednou udělený souhlas s veřejným užíváním nelze později vzít zpět a cestu tak zrušit (rozsudky NSS ze dne 27. 10. 2004, čj. 5 As 20/2003-64, a ze dne 2. 11. 2016, čj. 3 As 18/2016-75). Je tomu tak právě proto, že by se tím nepřiměřeně zasáhlo do pokojně utvořených územních vztahů.

[25] Pro uvedený závěr svědčí podle krajského soudu následující skutkové okolnosti. Rodiče žalobců zpočátku nepochybně jednali tak, jako by jejich pozemek veřejnou cestou nebyl. V roce 1977 totiž prodali manželům S. dvoumetrový pruh oddělený z pozemku p. č. XA, aby měli S. přístup ke své zahradě, dnešnímu pozemku p. č. XC. Později však evidentně umožnili rozšíření této cesty i na neodprodanou část svého pozemku p. č. XA a její zpevnění. Vyplývá to v první řadě z čestného prohlášení dcery a právní nástupkyně manželů S., paní K. Ta uvádí, že již za jejich rodičů a po celou dobu jejího vlastnictví sloužila jako přístup k zahradě zpevněná komunikace, po níž se jezdilo i autem, čemuž odpovídala šířka brány do zahrady. Popsané uvolnění vlastnického režimu mohlo souviset s tím, že kolem roku 1985 byla na pozemku st. X zřízena vysokotlaková regulační stanice zemního plynu, která zde zůstala až do roku 2001 a k níž se jezdilo taktéž po sporné cestě. Historický vývoj vzhledu a šířky cesty, stejně jako jejího postupného zpevňování, vyplývá poměrně plasticky z komentovaných dobových fotografií, které předložili silničnímu správnímu úřadu H. Z fotografie z roku 1997 je patrné, že původní brána vedoucí na zahradu paní K. byla skutečně dvoukřídlá, tudíž předpokládala a umožňovala vjezd autem. V letech 1998 - 1999 se na travnatém a nezpevněném pozemku p. č. XA na konci ulice A. (tehdy ještě bez rodinného domu žalobců) zjevně otáčela auta, která zde vyjezdila udusanou plochu a koleje v trávě. V roce 2001, v době odstraňování regulační stanice plynu, se již na pozemcích p. č. XE a p. č. XA nachází šterkem zpevněná cesta, která svou šířkou umožňuje pohodlný průjezd nákladním autem a je zřetelně ohraničená obrubníkem zhruba v místě dnešního plotu žalobců. V letech 2002 - 2003 zachycují fotografie tutéž cestu vyasfaltovanou a dokonce s veřejným osvětlením. Stav po celkové rekonstrukci ulice A., kterou v roce 2011 provedlo město, je pak patrný z fotografií pořízených při místním šetření silničního správního úřadu dne 11. 9. 2019. Ulice zde působí zcela jednotně.

[26] Žalobci se snaží dovozovat, že o negativním postoji jejich rodičů k veřejnému užívání cesty na jejich pozemku svědčí stavební povolení z roku 1997 na dům osob zúčastněných na řízení 1) a 2) umístěný na pozemku p. č. XB. Zde je ale pouze jako součást stavby vymezena zpevněná plocha zajišťující příjezd z ulice A. s tím, že na její provedení mají stavebníci odkoupit od vlastníka (blíže neurčeného) pozemku jeho část v šíři 3 m. Na to ovšem podle soudu navazuje podmínka č. 6 stavebního povolení, která upřesňuje, že jde o pozemek paní K., nikoliv o pozemek rodičů dnešních žalobců. Cílem mělo být podle textu rozhodnutí kromě zajištění trvalého přístupu též vedení inženýrských sítí. Tomu zcela odpovídá i přiložená situace stavby, z níž je patrné, že k připojení na ulici A. a vedení sítí potřebovali stavebníci odkoupit právě zde vyznačený 3 m široký pruh sousední zahrady. Jinak je ale přístup vyznačen po cestě vedoucí k regulační stanici plynu. Tato cesta se nacházela zčásti na pozemku paní K. p. č. XC (2 m široký pruh na ulici A., který paní K. v tomtéž roce odprodala městu a to ho připojilo ke svému pozemku p. č. XE) a zčásti na pozemku žalobců. Rodiče žalobců byli účastníky stavebního řízení a žádné námítky proti takovému řešení přístupu k novému rodinnému domu nevznесли. Stanovenou podmínku stavebníci evidentně splnili, neboť stavební úřad jejich dům zkolaudoval, jak vyplývá z jeho vyjádření.

[27] Žádnou pochybnost o vůli vlastníků sporné cesty nevyvolává ani stavební povolení z roku 2007 na rodinný dům samotných žalobců umístěný na jejich pozemku p. č. XA. Součástí stavby je i oplocení, přičemž z připojené situace vyplývá, že žalobci je sami navrhli tak, aby zachovali stávající přístup k pozemkům H. v šířce 4 m. Ze dvou zápisů z jednání s úředníky městského úřadu z dubna a května 2007 je zřejmé, že toto řešení bylo výsledkem neformální dohody všech zúčastněných.

[28] Přístup samotných žalobců ke sporné cestě dokresluje i jejich žádost ze dne 27. 9. 2011 městu Moravské Budějovice. Žádali, aby město provedlo tehdy probíhající rekonstrukci ulice A. až po hranici jejich oplocení a urbanisticky ji tak dokončilo, neboť by na konci ulice jinak vznikla „nedokončená a nekompletní, neesteticky i neprakticky vyblížející komunikace“. Zároveň zde žalobci vysvětlují, že zvažovali prodej příslušné části svého pozemku p. č. XA městu, avšak museli od tohoto záměru ustoupit, protože na pozemku vážně zástava a kvůli jejímu odstranění by museli aktualizovat úvěrovou smlouvu, čímž by přišli o výhodnou úvěrovou sazbu. To je v přímém rozporu s jejich nynějším tvrzením, že odmítali odprodat část pozemku se spornou cestou městu proto, že s jeho

veřejným užíváním od počátku nesouhlasili. Spíše jen pro úplnost soud uvádí, že odprodej, nyní již zpevněné, části svého pozemku p. č. XA před oplocením nabídli žalobci městu dne 8. 8. 2018, nicméně dne 24. 8. 2018 od této nabídky bez vysvětlení odstoupili. Teprve z roku 2018 pocházejí také první doklady, jež žalobci předložili a jež mají svědčit o tom, že vyjádřili vůči H. svůj nesouhlas s užíváním svého pozemku jako cesty.

[29] Soudy tak nezbyvá než konstatovat, že podle provedeného dokazování umožňovali žalobci i jejich právní předchůdci užívání části svého pozemku p. č. XA jako faktického pokračování místní komunikace - ulice A., a to po dobu nejméně 20 let. Taková doba je postačující k tomu, aby bylo možné hovořit o tom, že dali mlčky souhlas k veřejnému užívání předmětu svého vlastnictví. Nadto ve svém podání ze dne 27. 9. 2011 příslušnou část svého pozemku za součást ulice A. i výslovně označili ve snaze dosáhnout jeho zpevnění. To, že se následně na tomto zpevnění (zřejmě z podnětu města) finančně podíleli, na věci ničeho nemění. Z výše uvedených skutečností je patrné, že v kontextu jejich ostatních jednání se o žádný výraz nesouhlasu s veřejným využitím jejich pozemku nejednalo.

[30] Čtvrtým znakem veřejně přístupné účelové komunikace je to, že naplňuje nutnou komunikační potřebu. Úplně ovšem postačuje, pokud je nezbytnou dopravní spojnici třeba i jen pro jeden jediný pozemek (žalobci citovaný rozsudek NSS čj. 6 As 213/2015-14 nebo rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2014, čj. 9 As 147/2013-48, bod 37). Nutná komunikační potřeba totiž představuje pouze jakýsi regulativ vůči předchozímu znaku - vlastník, který umožnil veřejné užívání svého pozemku, není povinen jej strpět i nadále, jestliže všichni vlastníci přilehlých nemovitostí mají možnost se k nim dostat jinudy. Z tohoto pohledu jsou tedy irelevantní poukazy žalobců na to, že veřejnost cestu na jejich pozemku k ničemu nepotřebuje. Důležité je pouze to, zda je tato cesta nezbytná pro dopravní napojení alespoň jednoho pozemku osob zúčastněných na řízení. Přitom je třeba vyjít z toho, jaké je současné využití přístupňovaných pozemků, budoucí záměry jejich vlastníků v tom nehrají žádnou roli.

[31] Soud souhlasil se žalobci v tom, že pro přístup k zahradě osob zúčastněných na řízení 3) a 4) (pozemek p. č. XC) by mohl být dostatečný přístup po pozemku města p. č. XE, byť ten je ve své poslední části jen 2 m široký. Pro obhospodařování zahrady by však měl postačovat pěší přístup s možností odstavit vozidlo v rozumné vzdálenosti (zde v ulici A.). V tomto jediném bodě se krajský soud se žalovaným neshoduje, avšak na výsledné posouzení věci to nemá vliv - k rodinnému domu osob zúčastněných 1) a 2) na pozemku st. X je jistě nezbytný i příjezd automobilem, neboť bez toho by nebyla možná jeho obsluha ani údržba. Žalobci tvrdí, že pro tento účel by měla být dostatečná cesta vedoucí po pozemku města p. č. XD, na kterou ústí zadní brána ze zahrady předmětného rodinného domu. S tím nemůže soud souhlasit. Jak zjistil a zdokumentoval silniční správní úřad na místním šetření dne 11. 9. 2019, jde o nezpevněnou, trávou pokrytou cestu vedoucí vzadu za zahradami podél vlakové trati. Užívá se zjevně tak zídka, že na fotografiích nejsou v trávě patrné ani vyjeté koleje. Lze ji označit za typickou cestu „za humny“, jež snad může posloužit příležitostnému dovozu materiálu za dobrého počasí, nikoliv však celoroční obsluze rodinného domu. O tom svědčí už samotný fakt, že její údajná údržba ze strany města má i podle tvrzení samotných žalobců spočívat v sekání trávy.

[32] Krajský soud má za to, že aby mohla být zadní cesta považována za skutečnou alternativu, musela by být schopná naplňovat nutnou komunikační potřebu tak, jak je, tedy bez dalších úprav. Judikatura Nejvyššího správního soudu ale v tomto směru není jednotná (náhled krajského soudu podporuje rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2018, čj. 4 As 151/2017-66, bod 60, proti tomu však stojí žalobci citovaný rozsudek NSS čj. 5 As 3/2009-76, který připouští, že po dotčených osobách lze požadovat vynaložení přiměřených nákladů na zajištění alternativního přístupu). Za nesporné považuje krajský soud, že pokud by pro využití alternativní cesty postačovalo upravit pozemek samotných dotčených osob, tak v přiměřeném rozsahu na ně takový požadavek klást lze. Z uvedených důvodů se krajský soud pro úplnost zamýšlel i nad tím, že zadní cesta vede po pozemku ve vlastnictví města. Pokud by její šířka byla pro dopravní obsluhu rodinného domu dostatečná, dalo by se o ní uvažovat jako o možné náhradě s tím, že město [nebo s jeho souhlasem osoby zúčastněné na řízení 1) a 2)] ji může v budoucnu stavebně upravit, aby zajišťovala celoroční příjezd pro automobily. Tím by mohlo dojít k zajištění dopravní obsluhy všech dotčených pozemků, aniž by bylo nutné kvůli tomu omezovat vlastnictví žalobců. V kontextu celého případu však krajský soud vyhodnotil takový požadavek jako přehnaný.

[33] K domu osob zúčastněných na řízení 1) a 2) vede zepředu cesta, se kterou počítal jako s přístupovou cestou projekt jejich rodinného domu i k němu vydané stavební povolení. Tomu odpovídá umístění rodinného

domu na jejich pozemku i zpevněné plochy kolem něj. Nepřiměřené náklady na straně osob zúčastněných na řízení 1) a 2) by tedy představovala již jen nutnost vybudovat nový příjezd k domu v místě jejich současné zahrady a odstranit z jejich pozemku zpevněné plochy umožňující dosavadní výjezd do ulice A., jež by se staly zcela zbytečnými. Sporná přední cesta je navíc již roky součástí ulice A. a město ji vyasfaltovalo na základě požadavku samotných žalobců. Žalobci a jejich právní předchůdci svým celkovým přístupem přispěli ke vzniku současného stavu a uspořádání vztahů v území, jak soud vyložil výše. Soud by proto nepovažoval za přiměřené v zájmu ochrany jejich vlastnického práva odkazovat osoby zúčastněné na řízení 1) a 2) na nejistý budoucí přístup po zadní cestě. Její zpevnění by totiž s velkou pravděpodobností naráželo, kromě finanční nákladnosti, též na blízkost vlakové dráhy a její ochranné pásmo.

[34] Celkově krajský soud nemá po stránce důkazní vůči postupu silničního správního úřadu a žalovaného námitek. Silniční správní úřad sice řadu navržených důkazů v řízení neprovedl, avšak učinil tak korektně - odmítl provádět ty důkazy, které mu účastníci předložili či navrhli až poté, co jim uplynula třicetidenní lhůta pro takový úkon. Tu jim silniční správní úřad stanovil usnesením ze dne 13. 9. 2019, a to zcela v souladu se zákonem, konkrétně s § 36 odst. 1 správního řádu. Uvedená lhůta „postihla“ obě strany sporu. Důsledná koncentrace řízení přitom umožnila silničnímu správnímu úřadu, aby o návrhu na deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace, který obdržel dne 12. 8. 2019, rozhodl již dne 22. 11. 2019. Dalo by se sice namítnout, že i tak překročil šedesátidenní lhůtu pro vydání rozhodnutí podle § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu, avšak krajskému soudu je z jeho úřední činnosti známo, že obdobná řízení se pro svou procesní složitost a neustálé doplňování podkladů ze strany účastníků v praxi mnohdy vlečou i několik let. Důležité je, že provedené důkazy zcela postačovaly ke zjištění stavu věci, jak požaduje § 141 odst. 4 správního řádu aplikovaný v deklaratorním řízení na základě § 142 odst. 3 téhož zákona. Bylo by tudíž nadbytečné zjišťovat podrobně skutkový stav dalšími důkazními prostředky (výslechy svědků, fotografiemi apod.), jež měly vypovídat o historii vztahů mezi žalobci a H. či o zajíždění automobilů až na konec ulice A. Krajský soud zastává názor, že pokud vlastník posledního úseku slepé cesty, kterou jako celek nepochybně užívala veřejnost, jedná po dlouhou dobu tak, jako by jeho pozemek byl nedílnou součástí oné veřejné cesty, pak z takového jednání lze dovodit vlastníkův konkludentní souhlas s obecným užíváním předmětu jeho vlastnictví jako veřejně přístupné účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Není už pak třeba podrobně zkoumat a dokazovat, zda a v jakém rozsahu užívala veřejnost právě tento pozemek, tedy poslední úsek slepé cesty, například k otáčení vozidel.

4381

Místní referendum: přípustnost otázky

Územní plánování: změna územního plánu na základě výsledku místního referenda; zákonnost řešení

k § 6 odst. 5 písm. a) a b) a § 44 písm. a) a c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon; v textu jen „stavební zákon“)

k § 7 písm. d) a e) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o místním referendu“)

Výsledek místního referenda může pro zastupitelstvo obce představovat závazný pokyn pro iniciaci pořízení územního plánu či jeho změny ve smyslu § 6 odst. 5 písm. a) a b) ve spojení s § 44 písm. a) a c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, případně pro následné schvalování. Takové místní referendum zpravidla není nepřijatelné dle § 7 písm. d) a e) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu. Jeho výsledek však není pro zastupitelstvo obce závazný, pokud by v konkrétním případě místním referendem požadované řešení mělo být nezákonné; závaznost výsledku místního referenda pro zastupitelstvo či jiné orgány obce znamená, že jeho výsledek musí zajistit či prosazovat způsobem souladným s právními předpisy.

(Podle usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. 6. 2022, čj. 63 A 4/2022-65)

Prejudikatura: č. 661/2005 Sb. NSS, č. 2718/2012 Sb. NSS, č. 2760/2013 Sb. NSS, č. 2800/2013 Sb. NSS, č. 2901/2013 Sb. NSS, č. 2919/2013 Sb. NSS a č. 2937/2013 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 48/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 101/05) a č. 27/2012 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 263/09).

Věc: Přípravný výbor pro konání místního referenda proti městu Jemnice o návrh na vyhlášení místního referenda.

Krajský soud v Brně obdržel návrh ze dne 16. 5. 2022, jímž se navrhovatel domáhal ve smyslu § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s. ve spojení s § 57 odst. 1. písm. b) zákona o místním referendu vyhlášení referenda ve městě Jemnice o následujících otázkách:

„1. *Souhlasíte s tím, aby město Jemnice v rámci samostatné působnosti činilo veškeré kroky k tomu, aby na území města Jemnice nemohlo dojít ke vzniku či zprovoznění chovu či skupiny chovů hospodářských zvířat v jedné lokalitě o celkové ustájovací kapacitě větší než 200 dobytčích jednotek (DJ)?*

Pozn.: 1 dobytčí jednotka (DJ) = 500 kg živé hmotnosti zvířete. Propočítáním na jednotlivé kategorie zvířat se provede dle koeficientů v příloze č. 1 k vyhlášce č. 377/2013 Sb. část C)

2. *Souhlasíte s tím, aby město Jemnice v rámci samostatné působnosti činilo veškeré kroky k tomu, aby změnou územního plánu města Jemnice nemohla vzniknout plocha zemědělské výroby (VZ) o velikosti větší než 10.000 m², která by umožňovala výstavbu stájí?*

3. *Souhlasíte s tím, aby město Jemnice v rámci samostatné působnosti činilo veškeré kroky k tomu, aby na území města Jemnice nemohlo dojít k výstavbě či zprovoznění závodu na porážku a zpracování zvířat (jatká) o celkové kapacitě porážky větší než 400.000 kg ročně?*

4. *Souhlasíte s tím, aby město Jemnice v rámci samostatné působnosti činilo veškeré kroky k tomu, aby v územním plánu města Jemnice plocha zemědělské výroby (VZ) při ulici Slavonická byla změněna na plochu smíšenou venkovskou (SV) umožňující mimo jiné také výstavbu rodinných domů?“*

Současně navrhovatel navrhl, aby se místní referendum konalo současně s volbami do zastupitelstev obcí v roce 2022, tj. ve dnech 23. a 24. 9. 2022.

Navrhovatel uvedl, že dne 27. 4. 2022 vydalo zastupitelstvo odpůrce usnesení, jímž rozhodlo nevyhlásit místní referendum dle § 13 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu dle návrhu navrhovatele podaného Městskému úřadu Jemnice dne 18. 3. 2022. Zastupitelstvo svůj závěr odůvodnilo tak, že dle § 7 písm. e) zákona o místním referendu nelze místní referendum konat v případech, kdy se o položených otázkách (zde otázky č. 1 až 4) rozhoduje ve zvláštním řízení. Z toho důvodu se navrhovatel domníval, že mu nezbylo, než se obrátit na krajský soud, přičemž v některých podrobnostech odkázal na svůj návrh referenda a v něm uvedené odůvodnění.

Nad rámec výše uvedeného navrhovatel doplnil, že v zápise ze zasedání zastupitelstva ze dne 27. 4. 2022 se uvádí, že se odpůrce obrátil ve věci tohoto konkrétního referenda na Ministerstvo vnitra, přičemž dle stanoviska ministerstva ze dne 14. 4. 2022 jsou otázky č. 1, 3 a 4 nepřijatelné a nelze o nich místní referendum konat. Ze stanoviska vyplývá, že referendová otázka je přípustná, pokud je v souladu se třemi ustanoveními zákona o místním referendu (§ 6, § 7 a § 8 odst. 3). Podle § 6 zákona o místním referendu se v *místním referendu [...] rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce*, kdy jde především o veškeré záležitosti místního charakteru, přičemž dle stanoviska je nutné vycházet z § 6 odst. 5 písm. c) ve spojení s § 43 odst. 4 stavebního zákona, kde je uvedeno, že zastupitelstvo obce vydává územní plán (či jeho změny) v samostatné působnosti formou opatření obecné povahy, a nikoliv formou usnesení. Dle ministerstva tak není možné rozhodovat v místním referendu o tom, zda má zastupitelstvo obce vydat či změnit územní plán. Ke změně již schváleného územního plánu je nutné se obrátit na krajský úřad nebo správní soud. Z uvedeného podle názoru odpůrce vyplývá, že v místním referendu nemůže být rozhodováno o otázce č. 2.

V této souvislosti však navrhovatel odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, č. 48/2007 Sb. ÚS, dle kterého mj. nemůže konání místního referenda „bránit skutečnost, že určitá věc je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti [...]“. *Schvalování územně plánovací*

dokumentace je v podstatě rozhodováním zastupitelstva obce [...] v samostatné působnosti o záležitostech spojených s působností přenesenou. Územně plánovací dokumentace je totiž výsledkem procesu probíhajícího v přenesené působnosti obce a v samostatné působnosti je jen schvalována. Z uvedeného vyplývá, že pokud je územní plán ve stádiu návrhu, nebrání konání místního referenda ani § 7 odst. písm. e) ani jiné ustanovení zákona o místním referendu.“ K tomu navrhovatel dodal, že z citované judikatury vyplývá, že v případě, že se jedná o řešení územního plánu ve fázi návrhu (v tomto případě změna územního plánu nebyla ani ve fázi návrhu), nelze argumentovat, že tomuto brání právě ustanovení zákona o místním referendu.

Skutečnost, že zastupitelstvo obce vydává územní plán (či jeho změny) v samostatné působnosti formou opatření obecné povahy, nikoliv formou usnesení, podle navrhovatele nehraje roli, neboť se stále jedná o návrh územního plánu či jeho změny, který je řešen v rámci samostatné působnosti odpůrce, přičemž není rozhodné, zda se tak stane prostřednictvím usnesení nebo opatření obecné povahy.

Rovněž to, že v případě vydaného opatření obecné povahy je nutné se obrátit na krajský úřad či správní soud, dle navrhovatele vyhlášení referenda nebrání. Nejedná se totiž o rozporování již vydaného opatření obecné povahy, ale o to, aby zastupitelstvo v samostatné působnosti rozhodlo o využití svého území, tedy o záležitosti bytostně jsoucí v samostatné působnosti obce. V žádném případě se tedy nejedná o přezkum vydaných opatření obecné povahy a zásah do těchto procesů, ale o vyjádření vůle města ve vztahu ke svému území, která by případně měla důsledek v rozhodnutí o pořízení a schválení změn územního plánu. Jde tedy opět o rozhodnutí spadající do samostatné působnosti obce. Nadto z formulace § 54 odst. 3 stavebního zákona vyplývá, že je čistě na vůli zastupitelstva, v souladu s ústavně zaručeným právem na samosprávu, pořizovaný návrh územního plánu nebo jeho změny neschválit, stejně jako rozhodnout, že se změna pořizovat bude či nebude, nebo dokonce, že pořizování změny bude zastaveno. Proces pořizování územního plánu a jeho změn je procesem dynamickým, který reaguje na potřeby obce a jejích občanů. Pokud obec projeví vůli směrem k využití svého území, a to vrcholnou formou přímé demokracie, tj. hlasováním občanů, pak této vůli nelze bránit tím, že taková otázka byla dříve „vyřešena“ v územním plánování. To by podle navrhovatele bylo absurdní a vedlo by to k tomu, že zatímco zastupitelstvo obce (jako orgán zmocněný občany) se může rozhodnout změnit svůj platný územní plán, tak občané též obce (jako zmocnitelé) tak učinit nemohou.

Možnost konat místní referendum o otázkách spojených s územním plánem dle navrhovatele navíc potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2012, čj. Ars 4/2012-47, č. 2760/2013 Sb. NSS. Z této judikatury má být dle navrhovatele zcela zřejmé, že zastupitelstvo obce může v rámci samostatné působnosti iniciovat pořízení územního plánu, resp. jeho změny, přičemž též schvaluje zadání a pokyny pro zpracování návrhu územního plánu a rozhoduje o tom, zda návrh územního plánu či jeho změny schválí či nikoliv. Proto je otázka, zda bude návrh územního plánu či jeho změny schválen, zcela v působnosti zastupitelstva příslušné obce, které při svém rozhodování není žádným způsobem vázáno jiným subjektem. Nic tedy nebrání tomu, aby v daném případě bylo o schválení či neschválení určité změny územního plánu rozhodnuto zastupitelstvem na základě výsledku místního referenda.

Odpůrce poukazoval na skutečnost, že dle stanoviska ministerstva z dostupných zdrojů plyne, že veřejnost k předloženému návrhu změny č. 2A Územního plánu Jemnice neuplatnila připomínky ani námítky a pořizovatel sdělil, že nebyly řešeny žádné rozpory. Navrhovatel však považoval za nutné uvést, že změna č. 2A Územního plánu Jemnice se vůbec netýkala záležitostí, které jsou předmětem otázek návrhu referenda. Proto je zcela nepodstatné, zda proti této změně veřejnost připomínky či námítky podávala, neboť předmětné plochy nebyly v rámci této změny řešeny. Připomínky a námítky lze podávat pouze k předmětu pořizované změny územního plánu.

V této souvislosti navrhovatel dodal, že změny č. 2B a 3 Územního plánu Jemnice ještě nebyly schváleny, přičemž veřejnost k nim námítky podávala. Navrhovatel též uvedl, že původně byly změny č. 2A a 2B spojeny v jednu ucelenou změnu č. 2, přičemž k jejich rozdělení došlo zřejmě z toho důvodu, že změna č. 2A obsahovala změny, ke kterým nebyly výraznější námítky. Občané již dříve žádali o změnu územního plánu, jejíž obsah je prakticky totožný s otázkou č. 4, avšak zastupitelstvo to odmítlo. Občané tak neměli jinou možnost, jak změnu územního plánu prosadit, než skrze institut přímé demokracie - místního referenda.

Dále navrhovatel odkázal na bod „ad. 19)“ zápisu ze zasedání zastupitelstva ze dne 27. 4. 2022, ze kterého je patrné, že probíhá proces schvalování změny č. 5 Územního plánu Jemnice, přičemž předmětem této změny je vznik nové plochy pro zemědělskou výrobu v k. ú. Jemnice v lokalitě „U Bažantnice“ pro společnost ZEOBS, spol. s r.o. (dále jen „ZEOBS“). Skutečnost, že tuto změnu územního plánu zastupitelstvo zadalo, podle navrhovatele dokládá, že místní referendum o navrhovaných změnách územního plánu konat lze, přičemž podotkl, že i ke změně č. 5 již veřejnost podala ve stanovené lhůtě námitky. S ohledem na konkrétní okolnosti věci se neuplatní závěry usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2013, čj. 50 A 1/2013-115, č. 2937/2013 Sb. NSS, neboť navrhované otázky nebyly totožné s námitkami proti jakékoliv změně územního plánu.

Navrhovatel byl přesvědčen, že jeho návrh referenda splňoval požadavky všech klíčových ustanovení zákona o místním referendu. V daném referendu totiž má být ve smyslu § 6 zákona o místním referendu rozhodováno o věcech v samostatné působnosti obce. Zároveň nejde o případ dle § 7 písm. e) téhož zákona, tedy o situaci, kdy není možné místní referendum konat, neboť by se rozhodovalo o otázce, o které se rozhoduje ve zvláštním řízení. S odkazem na komentářovou literaturu navrhovatel tvrdil, že v místním referendu konaném před schválením územního plánu lze vyjádřit názor místního společenství na způsoby řešení, o kterých bude teprve rozhodovat zastupitelstvo obce.

Navrhovatel navíc zdůraznil, že otázky v rámci návrhu referenda nesměřují jen ke změně Územního plánu Jemnice, ale obecně žádají o stanovení pravidel či parametrů, které by do budoucna stanovovaly, jaké typy výrobních závodů a jakých maximálních rozměrů lze na území města realizovat tak, aby jejich umístování bylo v souladu s ochranou práv (zejména práva vlastnického, práva na ochranu zdraví a životního prostředí města Jemnice). Nadto některé otázky směřují v rámci samostatné působnosti i k dalším možným krokům zastupitelstva nesouvisejících jen se změnami územního plánu. Navrhovatel podpůrně odkázal na náleze Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 995/09, č. 29/2012 Sb. ÚS, z něhož podle něj plyne, že místní referendum, které se týká realizace určitého stavebního či průmyslového projektu na území města a související změny územního plánu pro realizaci takového záměru, konáno být může, přičemž nelze tvrdit, že takto položené otázky do místního referenda nelze zařadit.

Odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že by krajský soud měl návrh zamítnout. Tvrdil, že rozhodnutí zastupitelstva o nevyhlášení místního referenda vycházelo nejen ze znalosti místních podmínek, ale i ze stanoviska Ministerstva vnitra

K otázce č. 4 odpůrce uvedl, že podle platného Územního plánu Jemnice ve znění jeho změn je zemědělský areál společnosti ZEOBS o výměře cca 6,2 ha, nacházející se v průmyslové a zemědělské části na okraji města Jemnice, určen pro zemědělskou výrobu, a to již od sedmdesátých let 20. století. Navíc z vyjádření Městského úřadu Moravské Budějovice, odbor výstavby a územního plánování, ze dne 4. 4. 2022 vyplývá, jaké stavby lze podle platného územního plánu v tomto areálu realizovat a jaké nikoliv. Nepřípustné jsou dle tohoto vyjádření např. stavby pro bydlení, školství, zdravotnictví, sociální služby a kulturu, zařízení sportu a tělovýchovy a zařízení pro rekreaci, stejně jako veškeré stavby a zařízení, které nesouvisí s hlavními a přípustným využitím.

Otázka č. 4 tedy dle odpůrce byla: a) v rozporu s již schváleným územním plánem; b) závažným zásahem do vlastnického práva majitele areálu; c) zásahem do přenesené působnosti příslušných správních orgánů; d) zásahem do principu právní jistoty; e) v rozporu se zásadou presumpce správnosti správních aktů vydaných dosud správními orgány v řízeních podle stavebního zákona. Otázka č. 4 je tak nepřijatelná dle § 7 písm. d) a e) zákona o místním referendu. Odpůrce k tomu odkázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 2. 2010, sp. zn. IV. ÚS 70/10, na navrhovatelem citovaný náleze Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 101/05, jakož i na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. Ars 4/2012-47.

V souvislosti s otázkami č. 1 až 3 odpůrce uvedl, že jsou-li orgány obce v místním referendu zavázány k provedení určitých úkonů, je třeba zkoumat, zda tyto úkony patří do samostatné působnosti dané obce a zda je lze v samostatné působnosti této obce realizovat. Orgány obce totiž musí mít právní nástroje k realizaci rozhodnutí v místním referendu, kterým byly zavázány. V místním referendu naopak nelze uložit orgánům obce provedení úkonů, které patří do přenesené působnosti nebo které do působnosti této obce vůbec nenáleží, byť by se dotýkaly zájmů obce a jejích občanů. V opačném případě by omezení stanovené v § 6 zákona o místním referendu

postrádalo smysl. Texty otázek č. 1, 2 a 3 sice naznačují, že by se měly vztahovat jen k samostatné působnosti obce, ale jejich realizace by se v převážné části vztahovala k přenesené působnosti obce, jakož i k přenesené působnosti jiných orgánů. Převážná část rozhodování o využití území a vzniku konkrétního druhu staveb se totiž vztahuje k přenesené působnosti, pro niž nelze činnost ze samostatné působnosti považovat za rozhodující a zavazující. Město Jemnice tak nemá právní možnosti, kterými by takových kategorických pokynů dle otázek č. 1, 2 a 3 dosáhlo. Tyto otázky jsou tedy nepřípustné dle § 7 písm. d) a e) zákona o místním referendu a v rozporu s § 6 téhož zákona.

Navrhovatel v replice na vyjádření odpůrce znovu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. Ars 4/2012-47. Ve smyslu tohoto rozhodnutí tvrdil, že místní referendum v daném případě směřuje k vyjádření vůle města ve vztahu ke svému území, která by následně měla důsledek v rozhodnutí o pořízení a schválení změn územního plánu, resp. jejich nepřijetí. Toto rozhodnutí spadá výlučně do samostatné působnosti obce (navrhovatel znovu zmínil § 44 ve spojení s § 55, resp. § 54 odst. 3 ve spojení s § 55 stavebního zákona). Podle navrhovatele si obec může regulovat své území dle svého uvážení, přičemž zastupitelstvo může měnit územně plánovací dokumentaci a bránit tak nežádoucím záměrům investora, který vlastní pozemky na jejím území, pokud jde o řešení, které není vyloženo svévolně a projde tak testem proporcionality.

Krajský soud v Brně vyhlásil místní referendum o navrhovaných otázkách a rozhodl, že se bude konat současně s volbami do zastupitelstev obcí v roce 2022, tj. ve dnech 23. a 24. 9. 2022.

Z odůvodnění:

(...) [25] Účelem soudní ochrany návrhu přípravného výboru je v daném případě dosáhnout vyhlášení místního referenda o otázce formulované v návrhu, pokud možno v navrženém termínu, nebrání-li tomu závažné důvody. Krajský soud se tedy byl povinen v posuzovaném případě předně zabývat naplněním podmínky stanovené v § 6 zákona o místním referendu, podle kterého lze místní referendum konat pouze o otázkách patřících do samostatné působnosti obce; soud rovněž musel zkoumat přípustnost konání místního referenda z pohledu § 7 téhož zákona. Podle § 7 zákona o místním referendu nelze místní referendum konat

a) o místních poplatcích a o rozpočtu obce nebo statutárního města,

b) o zřízení nebo zrušení orgánů obce nebo statutárního města a o jejich vnitřním uspořádání,

c) o volbě a odvolání starosty nebo primátora územně nečleněného statutárního města (dále jen "starosta obce"), primátora statutárního města a primátora hlavního města Prahy (dále jen "primátor"), místopředsedy nebo náměstka primátora, členů rady obce, města, městského obvodu nebo městské části (dále jen "rada obce"), členů rady statutárního města a hlavního města Prahy (dále jen "rada statutárního města") a dalších členů zastupitelstva obce, zastupitelstva statutárního města, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce a statutárního města,

d) jestliže by otázka položená v místním referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy,

e) v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení,

f) o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti, nebo

g) o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce,

h) jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.

[26] Nejvyšší správní soud pak ve vztahu k § 6 a § 7 zákona o místním referendu v rozsudku ze dne 29. 8. 2012, čj. Ars 1/2012-26, č. 2718/2012 Sb. NSS, vyslovil, že „z citovaných ustanovení plyne přípustnost konání místního referenda ve všech věcech spadajících do samostatné působnosti obce s výjimkou taxativně uvedených případů. Samostatnou působnost obce blíže vymezuje ustanovení § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a to tak, že do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do

samostatné působnosti obce svěřuje zákon.“ Z téhož rozsudku plyne, že místní referendum týkající se změn územního plánu je obecně přípustné.

[27] Navrhovatel se podaným návrhem domáhá, aby soud vyhlásil místní referendum o otázce týkající se budoucího využití území obce. Občané obce by na základě referenda měli vyjádřit souhlas či nesouhlas s požadavkem, aby orgány obce učinily v samostatné působnosti veškeré možné kroky (včetně schvalování územního plánu a jeho změn) k tomu, aby jednotlivé plochy, které jsou na území obce, byly využity určitým způsobem.

[28] V návaznosti na shora zmíněná ustanovení § 6 a § 7 zákona o místním referendu krajský soud uvádí, že položená otázka se obecně nevymyká oblasti samostatné působnosti obce. *„Možnost občanů vyjádřit se prostřednictvím institutu místního referenda k dalšímu vývoji a rozvoji obce, v níž [tito obyvatelé] žijí (z hlediska stavebního, urbanistického [a s tím souvisejícího] hlediska životního prostředí apod.), je zákonem předvídaný způsob realizace jejich ústavního politického práva podílet se na správě věcí veřejných (resp. na výkonu územní samosprávy), a nelze v něm spatřovat [omezování zastupitelské demokracie, či] omezování funkce samosprávy při vytváření či změně územního plánu“*, resp. při podílu na ovlivňování procesů týkajících se využití území obce (usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2012, čj. 50 A 20/2012-81, č. 2901/2013 Sb. NSS). *„Ačkoli je ústavní systém České republiky primárně založen na principu zastupitelské demokracie, právní řád České republiky zná a upravuje také místní referendum jako formu demokracie přímé, a to jako výjimečný, doplňkový a ad hoc používaný instrument, což se legislativně projevuje právě tím, že pro jeho použití je nutno splnit celou řadu podmínek“* (usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 7. 2018, čj. 64 A 2/2018-81, bod 19.).

[29] Zálžitosti územního plánování spadají do samostatné působnosti obce, což vyplývá z § 6 odst. 5 stavebního zákona, podle kterého mj. platí, že *zastupitelstvo obce*

- a) rozhoduje v samostatné působnosti o pořízení územního plánu a regulačního plánu,*
- b) schvaluje v samostatné působnosti zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu územního plánu,*
- c) vydává v samostatné působnosti územní plán.*

[30] Za použití argumentu *a maius ad minori* tedy zároveň platí, že zastupitelstvo obce rozhoduje v samostatné působnosti rovněž o změně územního plánu (§ 55 stavebního zákona).

[31] K nynějšímu konkrétnímu případu pak lze uvést, že otázky č. 1 až 3 v podstatě směřují vůči dvěma liniím výkonu samostatné působnosti obce a otázka č. 4 k jedné z těchto linií. Pokud jde o otázky č. 1 až 3, lze je tedy interpretovat tak, že město Jemnice má v rámci své samostatné působnosti činit kroky, které povedou ke znemožnění využití území obce k realizaci určitých záměrů zemědělského a potravinářského charakteru, přičemž zabránit tomuto využití lze jednak procesy územního plánování (přijetí změn územního plánu), jednak kroky na poli územních a stavebních řízení. Otázka č. 4 pak míří „toliko“ na působnost obce na poli územního plánování, tedy k přijetí změny územního plánu.

[32] Soud se, i při vědomí nutnosti diferencovaného přístupu k věci a potřeby bližšího odůvodnění, domnívá, že v obou zmíněných liniích lze v daném případě referendum konat.

[33] V případě všech čtyřech otázek jde o to, aby město Jemnice v rámci své samostatné působnosti přijalo takovou změnu územního plánu, která na území obce zabránila realizaci určitých záměrů (nebo způsobu využití území obce), či naopak jiné varianty využití území obce umožní.

[34] Jak již bylo řečeno, obecně lze konstatovat, že o změnách územního plánu referendum konat lze. Jak se vyjádřil Ústavní soud např. v nálezu sp. zn. I. ÚS 101/05, „[s]chvalování územně plánovací dokumentace je v podstatě rozhodováním zastupitelstva obce [§ 84 odst. 2 písm. b) zákona o obcích] v samostatné působnosti o záležitostech spojených s působností přenesenou. Územně plánovací dokumentace je totiž výsledkem procesu probíhajícího v přenesené působnosti obce a v samostatné působnosti je jen schvalována. Z uvedeného vyplývá, že pokud je územní plán ve stadiu návrhu, nebrání konání místního referenda ani § 7 písm. e) ani jiné ustanovení zákona o místním referendu.“

[35] Soud si je vědom, že z citovaného nálezu je možné vyvodit dvojí, a to sice, že (jak již bylo opakovaně řečeno) obecně je referendum o otázkách územního plánování přípustné; na druhou stranu by však přinejmenším implicitně bylo možné dovodit, že takové místní referendum je přípustné toliko v určité fázi územního plánování,

tedy kdy jde o územní plán ve stadiu návrhu. Opět minimálně v implicitní rovině druhý z konstatovaných závěrů přebírá i judikatura Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek čj. Ars 1/2012-26, bod 24). Z tohoto pohledu by bylo nutné zkoumat, v jaké fázi územního plánování (přijímání či změn územního plánu) navrhovatel usiluje o vyhlášení místního referenda.

[36] Shora uvedené do jisté míry podporuje i usnesení Krajského soudu v Praze čj. 50 A 1/2013-115, z něhož lze dovodit právní názor, že pokud jsou otázky navržené přípravným výborem pro konání místního referenda obsahově totožné s námitkami podanými proti návrhu územního plánu, přičemž o těchto námitkách správní orgán již rozhodl před podáním návrhu na konání místního referenda, nelze takové místní referendum konat, neboť se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení ve smyslu § 7 písm. e) zákona o místním referendu. Krajský soud v Praze zde také vyslovil, že „*místní referendum představuje jednu z forem přímé demokracie, přičemž přímou demokracii je třeba vykládat jednak jako institucionální výraz principu suverenity lidu, umožňující rozhodování věci veřejného zájmu, a jednak jako základní právo občanů přímo se podílet na správě veřejných věcí (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, čj. Ars 1/2012-26, č. 2718/2012 Sb. NSS). Námitky proti návrhu územního plánu je třeba naopak vnímat primárně jako nástroj, prostřednictvím něhož mohou oprávněné subjekty hájit zejména svá subjektivní práva (nikoliv však vylučně). Především pak podle názoru zdejšího soudu nemůže institut místního referenda sloužit jako opravný prostředek sui generis, jehož smyslem by měla být náprava případného pochybení správního orgánu (at již procesního charakteru či ve věci samé). Nelze samozřejmě v obecné rovině vyloučit situaci, kdy bude přípustné konání místního referenda o otázce, která se později stane předmětem rozhodování ve zvláštním řízení (tedy i rozhodování o námitkách proti návrhu územního plánu). Soud však nepovažuje za možné, aby občané obce v rámci místního referenda opětovně rozhodovali ve věci již příslušným správním orgánem ve zvláštním řízení rozhodnuté. Takový postup by ostatně byl i v příkrém rozporu s principem právní jistoty. Nesouhlas se způsobem vypořádání, resp. posuzování případné nezákonnosti rozhodnutí o námitkách proti návrhu územního plánu, může být předmětem samostatného přezkumu např. formou dozorčích prostředků v rámci správního řízení (§ 94 a násl. správního řádu), vyloučeno za určitých okolností není ani napadení rozhodnutí o námitkách prostřednictvím žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008-62). Zákon konečně připouští též možnost podat návrh na zrušení opatření obecné povahy jako takového nebo jeho části (územního plánu) postupem podle § 101a násl. s. ř. s.“*

[37] Z pohledu citované judikatury Ústavního soudu a rozhodnutí Krajského soudu v Praze se tedy může jevit, že by soud v nynějším řízení měl zjišťovat, v jaké fázi územního plánování se Územní plán Jemnice, resp. jeho změna či změny, nachází, a zda v minulosti byly vůči němu (či vůči příslušným změnám) vzneseny námitky, které již byly vypořádány. Soud tak konstatuje, že z předložených písemností plyne, že Územní plán Jemnice byl přijat již před lety, přičemž jeho změna č. 1 je účinná od 12. 10. 2016 a změna č. 2A od 18. 6. 2021. Také skutečnost, že zemědělský areál společnosti ZEOBS, nacházející se v průmyslové a zemědělské části na okraji města Jemnice, je určen pro zemědělskou výrobu již dlouhodobě (od sedmdesátých let 20. století), považuje soud mezi účastníky řízení za nespornou. Soud také nemá za daného stavu důvod rozporovat názor uvedený ve vyjádření Městského úřadu Moravské Budějovice ze dne 4. 4. 2022, jaké stavby je možné v předmětném areálu realizovat a jaké nikoliv, kdy v zásadě je tam možné „*[u]místění potravinářského závodu, který řeší zpracování ovoce, zeleniny, zpracování mléka a mléčných výrobků, porážku zvířat a zpracování masných výrobků, lze v této ploše umístit, neboť se jedná o stavby a zařízení zemědělské výroby či průmyslové výroby. Důležité je respektování požadavku, že se nesmí jednat o výrobu se silným negativním dopadem na prostředí, který musí být prokázán v případném správním řízení, které bude řešit již konkrétní záměr.*“ Rovněž za nesporné považuje soud ve světle podání účastníků řízení, že veřejnost k předloženému návrhu změny č. 2A územního plánu města Jemnice neuplatnila připomínky ani námitky.

[38] Soud také ze zápisu ze zasedání zastupitelstva ze dne 27. 4. 2022 zjistil, že zastupitelstvo ve světle vyjádření Městského úřadu Moravské Budějovice považovalo za bezpředmětné pokračovat v pořizování změny č. 4 územního plánu města Jemnice, která měla prověřit „*doplnění možnosti umístění potravinářské výroby v ploše VZ – zemědělská výroba (v rozsahu stávajícího střediska ZEOBS, spol. s r.o.)*“ [bod „ad. 16“] zápisu, obdobně bod „ad. 17“], přičemž dle bodu „ad. 19“ zápisu zastupitelstvo schválilo zadání změny č. 5 územního plánu města Jemnice, kterážto měla řešit vznik nové plochy pro zemědělskou výrobu v k. ú. Jemnice v lokalitě „U Bažantnice“.

[39] Z uvedeného dle soudu plyne, že veřejnost již v minulosti měla při pořizování a schvalování samotného Územního plánu Jemnice možnost se vyjádřit i k otázkám, které jsou tématem otázek navrhovaného referenda. Bez ohledu na to, co přesně bylo předmětem změny č. 2A Územního plánu Jemnice, měla veřejnost příležitost vyslovit se k využití území města pro zemědělskou a potravinářskou výrobu (minimálně otázky č. 1 až 3), či měla možnost navrhnout změnu plochy zemědělské výroby (VZ) při ulici Slavonická (otázka č. 4). Není pak ani z tvrzení navrhovatele a jím předložených podkladů zcela zřejmé, že v současnosti probíhá taková změna územního plánu, která by mu (či veřejnosti, fyzickým nebo právnickým osobám) dávala prostor pro relevantní ingerenci do tohoto procesu.

[40] Z konstatování uvedených v předchozím odstavci by do jisté míry bylo možné dovozovat, že předmětné místní referendum není přípustné (přínejmenším v rovině dosažení změny územního plánu), neboť zde není (vyjma lokality „U Bažantnice“) územní plán (nebo jeho změna) „*ve stadiu návrhu*“ (srov. nález ÚS sp. zn. I. ÚS 101/05), a že skutečnost, že veřejnost nevyužila možnost podávat připomínky či námítky, je obdobou případu, jak o něm pojednávalo usnesení Krajského soudu v Praze čj. 50 A 1/2013-115 (tohoto názoru bylo i Ministerstvo vnitra ve stanovisku ze dne 14. 4. 2022).

[41] Krajský soud v Brně se však domnívá, že i přes shora uvedené je předmětné místní referendum přípustné. Dle názoru zdejšího soudu se totiž usnesení Krajského soudu v Praze čj. 50 A 1/2013-115 zabývalo situací, kdy místní referendum mělo v podstatě zvrátit podobu územního plánu, o jehož vydání příslušné zastupitelstvo rozhodlo dne 19. 12. 2012 (již dne 6. 12. 2012 schválilo vypořádání námitek), přičemž návrh na vyhlášení místního referenda byl tomuto zastupitelstvu doručen dne 11. 12. 2012, Krajskému soudu v Praze byl doručen dne 8. 1. 2013 a zároveň „*navrhované otázky [byly] obsahově totožné s námítkami, které již byly k návrhu územního plánu vzneseny v rámci jeho projednávání*“. Soud se tak domnívá, že případ projednáváný Krajským soudem v Praze byl dosti specifický, pakliže navrhované referendum mělo za cíl zvrátit vypořádání bezprostředně vypořádaných námitek, jimiž se obec relevantně a výslovně zabývala (Krajský soud v Praze uvedl, že „*za těchto okolností*“, které spočívaly také v tom, že navrhovatel nesouhlasil s rozhodnutím o námítkách a obratem na ně reagoval návrhem na vyhlášení referenda, dospěl k uvedeným závěrům). Nynější případ je však dle Krajského soudu v Brně odlišný v tom, že žádné korespondující námítky nebyly v procesu pořizování a schvalování (změn) Územního plánu Jemnice výslovně vypořádávány, návrh nepředstavuje bezprostřední reakci na odpovídající závěry odpůrce a zároveň současný návrh k soudu není podáván v době, kdy by se mělo referendum konat o otázce, která byla „*přávě*“ vyřešena v procesu přijímání opatření obecné povahy.

[42] Pokud Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 101/05 formuloval výše uvedené závěry, tak dle názoru zdejšího soudu z toho jednoznačně neplyne, že by výslovně definoval situace, kdy o otázkách územního plánování nelze konat referendum (např. jen mimo „*stadium návrhu*“). Krajský soud v Brně se přitom domnívá, že z nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09, č. 27/2012 Sb. ÚS, plyne, že v intencích čl. 22 Listiny základních práv a svobod „*je nutné vykládat i ustanovení § 7 ZMR, jež taxativně vymezuje podmínky, kdy místní referendum nelze konat [...] restriktivním způsobem*“. Ústavní soud tedy upřednostňuje takový výklad, který v případě pochybností upřednostňuje konání místního referenda [obdobně např. Krajský soud v Praze v usnesení ze dne 21. 9. 2017, čj. 43 A 1/2017-50, bod 18: „*Možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje své obce představuje jejich ústavně zaručené základní politické právo (čl. 2 odst. 2 Ústavy České republiky a čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) a vztahuje se na ně v plném rozsahu čl. 22 Listiny základních práv a svobod, podle něhož výklad a používání zákonné úpravy musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Z toho zdejší soud dovozuje, že otázky přípustnosti konání a posuzování platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu je třeba hodnotit nikoliv restriktivním, formalistickým způsobem, nýbrž způsobem, zohledňujícím skutečnost, že se jedná o jednu ze základních forem demokracie. V pochybnostech by tedy měly soudy rozhodovat ve prospěch konání místního referenda a vyslovení jeho nepřipustnosti připadá do úvahy jen tehdy, jestliže je zjevné, že konání referenda o navržených otázkách je nepřipustné (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2012, čj. Ars 1/2012-26, č. 2718/2012 Sb. NSS). Na základě shora uvedených obecnějších východisek tak přistoupil soud k rozhodnutí věci.“].*

[43] V judikatuře správních soudů také lze dohledat názor, že pořizování územního plánu je možné se pomocí prostřednictvím místního referenda, které se koná ještě před schválením jeho zadání – příslušné usnesení

Krajského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2009, čj. 44 Ca 89/2009-31, tak rozšiřuje „časovou působnost“ nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 101/05, byť tak činí výslovně jen k fázi před schválením zadání územního plánu (k pořízení zadání změny však formálně ani nemusí dojít – viz § 55a stavebního zákona); komentářová literatura zde v návaznosti na citované usnesení dovozuje, že místní referendum je obecněji nástrojem k iniciaci změny územního plánu ve smyslu § 44 stavebního zákona: „*Kromě návrhu osob oprávněných podle § 44 StavZ je možné se domoci pořízení územního plánu/jeho změny prostřednictvím rozhodnutí občanů obce v místním referendu podle zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu*” (Roztočil, A. § 44. In: Potěšil, L.; Roztočil, A.; Hrušová, K.; Lachmann, M. *Stavební zákon - komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016).

[44] V této souvislosti zdejší soud konstatuje, že dle § 44 stavebního zákona o *pořízení* (resp. o změně) *územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce*

a) *z vlastního podnětu,*

b) *na návrh orgánu veřejné správy,*

c) *na návrh občana obce,*

d) *na návrh fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce,*

e) *na návrh oprávněného investora.*

[45] Pakliže je místní referendum pro obec a její orgány závazné, lze z toho dle mínění zdejšího soudu dovodit, že takové referendum, resp. jeho konkrétní výsledek, lze považovat za „závazný podnět“ buď k tomu, aby zastupitelstvo obce rozhodlo o iniciaci procesu změny územního plánu zprostředkovaně z *vlastního podnětu*, či jinak pojato *na návrh občana obce*, tedy jako na základě „závazného návrhu“ občanů obce vyjádřeného právě místním referendem (k tomu, že pro zodpovězení otázky, zda přistoupit ke změně územního plánu z *vlastního podnětu*, si obec může učinit představu prostřednictvím místního referenda, viz usnesení Krajského soudu v Praze čj. 50 A 20/2012-81).

[46] Takovou možnost v jistém smyslu naznačil Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. Ars 4/2012-47, dle něhož „[z]ákazu, případně omezení výstavby větrných elektráren na území obce by tedy mohlo být v zásadě dosaženo, byť nikoliv neprodleně, změnou územního plánu. Zastupitelstvo obce by v takovém případě [bylo-li by výsledkem místního referenda zavázáno, aby v rámci samostatné působnosti zabránilo určité výstavbě na území obce] bylo zavázáno případný návrh územního plánu omezujícího výstavbu větrných elektráren na území obce schválit.“ Ostatně další náznak toho, že je možné změnu územního plánu iniciovat místním referendem, obsahuje samotné usnesení Krajského soudu v Praze čj. 50 A 1/2013-115, dle něhož zákonná výlučka „*spočívající v tom, že o položené otázce se rozhoduje ve zvláštním řízení, [...] dopadá na situace, kdy zákon zakládá obci pravomoc rozhodovat o věci patřící do samostatné působnosti obce ve zvláštním řízení, tj. v řízení formálně upraveném procesním předpisem. Nepřípustné přitom je meritorně v takovém zvláštním řízení rozhodnout, nikoliv takové řízení iniciovat* (viz Rígel, F. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, s. 78 a násl.).“ V této souvislosti soud s přihlédnutím k níže uvedenému považuje za relevantní navrhovatelův argument, že se jeví jako nesprávné, že zatímco zastupitelstvo obce (jako orgán zmocněný občany) se může rozhodnout změnit svůj platný územní plán, tak občané též obce (jako zmocnitelé) tak učinit nemohou.

[47] Soud se přitom nedomnívá, že by místní referendum bylo – i za podmínek nyní konkrétně posuzovaného případu – (snadno) zneužitelným nástrojem např. pro nahrazování bdělosti dotčených subjektů v procesu přijímání územního plánu (tedy opatření obecné povahy), obcházení „standardních“ přezkumných procesů opatření obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. s., nepřípustné ohrožení a rozkolísání právní jistoty dotčených subjektů či pro zavázání obce k tomu, aby posléze schválila územní plán jsoucí v rozporu s právními předpisy.

[48] Pokud jde o rovinnou případně zneužitelnosti institutu místního referenda, je totiž třeba vzít v potaz, že podmínky pro konání místního referenda jsou poměrně přísné a zajišťující už z hlediska jeho návrhu dostatečnou reprezentativnost (viz § 8 odst. 2 zákona o místním referendu a tam stanovené počty podpisů podporujících návrh na konání referenda), stejně jako následné podmínky pro jeho platnost a závaznost (§ 48 zákona o místním referendu). Tyto podmínky samy o sobě brání (úspěšně) realizaci čistě svévolných či kapriciózních hlasování a

zároveň zaručují značnou demokratickou legitimitu výsledků místního referenda, které lze důvodně brát jako významný projev přímé účasti občanů na samosprávě své obce.

[49] Z pohledu obav, že místní referendum (resp. jeho výsledky) může orgány obce v procesu územního plánování svést na scesti nezákonnosti, je třeba konstatovat, že sama závaznost výsledků místního referenda pro orgány obce nemůže vést k tomu, že orgány obce budou přistupovat k nezákonným řešením. K tomu se vyslovil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 12. 1. 2016, čj. 2 As 212/2015-27: „Pro posouzení zákonnosti změny č. 2 považoval krajský soud za důležité, že odpůrkyně takto realizovala výsledek místního referenda, které nebylo nikým zpochybněno. V podstatě tak tvrdí, že výsledek referenda je dostatečným a legálním důvodem pro přijetí změny územního plánu v daném znění. Místní referendum proběhlo v Obci Tlustice v říjnu r. 2013 a jeho předmětem byl souhlas s výstavbou provozovny pro krmenci zvířat zájmového chovu na katastrálním území obce, na parcele č. 353/4; výsledkem byl nesouhlas, o němž byl stěžovatel vyrozuměn. Místní referendum je nástrojem ovlivnění správy věcí veřejných občany obce a Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 29. 8. 2012, čj. Ars 1/2012-26, č. 2718/2012 Sb. NSS, vyslovil, že možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje své obce představuje jejich ústavně zaručené základní politické právo a vztahuje se na ně v plném rozsahu čl. 22 Listiny základních práv a svobod, podle něhož vyklad a používání zákonně úpravy musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Podle § 49 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, je rozhodnutí v místním referendu pro zastupitelstvo obce a jeho orgány závazné. I zde však lze poukázat na zmíněný rozsudek čj. Ars 1/2012-26, podle něhož výsledek místního referenda nemůže nahradit posouzení určitého záměru v režimu podle zvláštních zákonů, a smyslem konání referenda proto nemůže být nahrazení činnosti jiných orgánů, nýbrž pouze zjištění politického názoru občanů. Krajskému soudu nelze proto přisvědčit v závěru, že samotná existence závazného výsledku referenda je dostatečným podkladem pro změnu územního plánu tak, jak byla provedena, nebledě na to, že změna č. 2 zaměření referenda přesahuje. Závaznost výsledku místního referenda pro zastupitelstvo či jiné orgány obce znamená, že jeho výsledek musí zajistit či prosazovat způsobem souladným s právními předpisy.“ K situacím, kdy není možné či nutné výsledek referenda respektovat, potažmo jaké jsou možnosti postupu zastupitelstva obce v procesu schvalování územního plánu, včetně možnosti předložený návrh územního plánování vrátit k přepracování či jej neschválit, viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 9. 2021, čj. Ars 6/2020-85, zejména body 24 a 26, či rozsudek čj. Ars 4/2012-47.

[50] Obdobně se vyjádřil i Krajský soud v Praze v usnesení ze dne 12. 11. 2020, čj. 55 A 116/2020-84, bod 32: „Otázku č. 1 Občanského referenda je třeba chápat tím způsobem, že v zásadě sice brání zastupitelstvu, aby schválilo územní plán, v němž by lokalita bývalé betonárny byla řešena odlišným způsobem, než který požaduje Občanské referendum, nicméně v případě, kdy by řešení požadované Občanským referendem nebylo realizovatelné (např. by se dodatečně ukázalo, že takové řešení bylo v rozporu s zákonem), mohlo by zastupitelstvo nový územní plán přesto schválit, samozřejmě s náležitým odůvodněním svého postupu. Pakliže by totiž zastupitelstvo schválilo odlišné řešení dané lokality bez odůvodnění, proč řešení schválené v referendu nelze přijmout, mohla by tato skutečnost být za určitých okolností důvodem pro zrušení příslušné části územního plánu soudem.“ V tomtéž smyslu se Krajský soud v Praze vyslovil v bodě 43 svého usnesení, dle kterého: „Odpůrce se zjevně obává toho, že by Občanské referendum zavazovalo zastupitelstvo ke schválení nezákonného územního plánu. [...] Místní referenda v oblasti územního plánování se nachází (stejně jako proces pořizování územního plánu jako takový) na hranici mezi politickou vůlí samosprávného celku (ať již generovanou zastupitelstvem či občany prostřednictvím referenda) a dalšími zákonnými požadavky (ať již na ochranu veřejného zájmu hájeného zejména dotčenými orgány, nebo právy jednotlivých osob zejména na minimalizaci zásahu do jejich vlastnických práv). Zastupitelstvo, které územní plán schvaluje, tak stojí před často obtížným úkolem maximalizovat prosazení politické vůle obce za současného dodržení ostatních zákonných požadavků. Lze v této souvislosti říci, že ochrana veřejného zájmu, soulad s právními předpisy a požadavek na proporcionalitu zvoleného řešení ve vztahu k jednotlivým vlastníkům nemovitých věcí představují mantinely, ve kterých může zastupitelstvo realizovat zájmy obce, ať již formulované jím samotným, nebo přímo občany prostřednictvím referenda. Z výše uvedeného je patrné, že zastupitelstvo nemůže schválit takový územní plán, který by byl v rozporu se zákonem. To má také dopady na míru závaznosti Občanského referenda. Jak bylo uvedeno výše, odpůrce neuvedl žádnou konkrétní argumentaci, která by nasvědčovala tomu, že řešení požadované Občanským referendem z takto vymezených mantinelů vykračuje. Pakliže by se následně ukázalo, že by řešení požadované Občanským referendem bylo skutečně nezákonné, není zastupitelstvo povinné takové řešení do územního plánu promítnout. Zastupitelstvo je za takové situace oprávněno (ba dokonce

povinnu) zvolit řešení, které bude v souladu se zákonnými požadavky. Tento postup pak pochopitelně bude třeba řádně vysvětlit v odůvodnění (viz bod 32 usnesení). Pro úplnost soud dodává, že v takovém případě nemůže zastupitelstvo na promítnutí výsledku referenda jednoduše rezignovat, ale je povinné se mu přiblížit natolik, nakolik to zákonně mantinely dovolí. Zároveň soud dodává, že tento závěr je zcela v souladu s odpůrcem obsáble citovaným rozsudkem NSS ze dne 12. 1. 2016, č. 2 As 212/2015-27, jelikož v tomto rozsudku NSS zdůraznil, že výsledek referenda zavazuje pouze k úkonům souladným se zákonem, což je závěr, se kterým se soud ztotožňuje a který shora uvedená argumentace soudu zcela přebírá.“

[51] S uvedenými závěry se zdejší soud plně ztotožňuje, přičemž i z pohledu právní jistoty subjektů dotčených referendem dodává, že předmětem místního referenda může být jakákoliv věc spadající do samostatné působnosti obce (s výjimkou taxativních případů, kdy toto referendum nelze konat); je tak zcela přirozené, že rozsah a povaha tohoto politického rozhodování je mnohdy způsobila např. zvýhodnit nebo naopak znevýhodnit některé občany. Přitom majiteli pozemku nemůže do jeho práv místní referendum přímo nijak zasáhnout. I rozhodnutí v místním referendu je závazné jen pro orgány obce, nikoliv pro vlastníka pozemku (§ 49 zákona o místním referendu). Z rozhodování v místním referendu nevznikají či nezanikají bezprostředně žádné soukromoprávní vztahy, podobně jako např. z odevzdání hlasů ve volbách. Jde o způsob, jímž občané mohou usměrňovat v konkrétních otázkách veřejného zájmu politickou reprezentaci obce a vůči této reprezentaci (tzn. zastupitelstvu a dalším orgánům obce) rozhodnutí v místním referendu ve smyslu § 49 zákona o místním referendu také výhradně směřuje. Výsledek referenda spočívající v tom, že občané obce vyjadřují např. nesouhlas s realizací určitého developerského či průmyslového projektu na území obce, je nutno interpretovat tak, že orgány obce jsou zavázány prosazovat názor občanů těmi prostředky, které jim právní řád dává k dispozici (rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2013, č. Ars 2/2013-59, č. 2919/2013 Sb. NSS, usnesení NSS ze dne 13. 12. 2012, č. Ars 5/2012-55, č. 2800/2013 Sb. NSS, či nález ÚS sp. zn. III. ÚS 263/09). Zároveň, dle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. Ars 4/2012-47, „*ani případná změna územního plánu nemůže být sama o sobě důvodem ke zrušení z moci úřední rozhodnutí o umístění stavby, případně dalších rozhodnutí v navazujících řízeních podle stavebního zákona, pokud již taková rozhodnutí nabyla právní moci před účinností změny územního plánu. To vyplývá ze zásady presumpce správnosti aktů vydávaných správními orgány a principu ochrany dobré víry jejich adresátů (viz a contrario § 94 stavebního zákona, srov. též per analogiam rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, č. 1 As 79/2008-128, č. 1815/2009 Sb. NSS).“*

[52] Jinak řečeno by bylo třeba se existencí legitimního očekávání subjektu dotčeného případnou změnou územního plánu zabývat právě v procesu přijímání těchto změn. Určitý výsledek místního referenda neznamená, že bude přijata regulace, být podpořena silnou demokratickou legitimitou, jsoucí přesně v intencích výsledků referenda. Změna územního plánu neznamená ani automatické zrušení rozhodnutí o umístění stavby či obdobných rozhodnutí dle stavebního zákona, pokud nabyla právní moci před účinností změny územního plánu. Některé související otázky je možné řešit také postupem dle § 102 stavebního zákona (náhrada za změnu v území).

[53] Ve zkratce tak soud konstatuje, že předmětné místní referendum považuje v rovině mířící k případným změnám územního plánu za přípustné z hlediska § 6 i a e) § 7 písm. d) a e) zákona o místním referendu. To se týká všech navrhovaných otázek (č. 1 až 4). Z výše uvedených důvodů se soud blíže nezabýval tím, v jaké přesné fázi se nachází proces přijímání změn územního plánu města Jemnice, ani jaký byl zcela konkrétní předmět již schválených změn, neboť tuto otázku nepovažoval v rámci svého shora vyjádřeného právního názoru za podstatnou.

[54] Pokud jde o rovinu spočívající v případném konání města Jemnice v rámci souvisejících správních řízení zejména dle stavebního zákona, i v tomto rozsahu považuje soud navrhované místní referendum za plně přípustné (otázky č. 1 až 3).

[55] Případné územní či stavební řízení, v jehož rámci by se rozhodovalo o umístění či povolení té které stavby, totiž nespadá do samostatné působnosti obce, neboť představuje výkon přenesené působnosti. Příslušný stavební úřad by tak rozhodoval nezávisle na výsledku místního referenda. V rámci své samostatné působnosti by tak obec mohla výsledek řízení dle stavebního zákona ovlivnit toliko z pozice účastníka řízení, přičemž by takto toliko „neautoritativním“ způsobem tlumočila a prosazovala případné výsledky místního referenda. K této problematice se vyslovil např. Krajský soud v Plzni v usnesení ze dne 21. 4. 2005, č. 58 Ca 23/2005-41, č. 661/2005 Sb. NSS, v němž dospěl k právnímu názoru, že vyluka dle § 7 písm. e) zákona o místním referendu „*dopadá jen na případy, kdy zákon zakládá obci pravomoc rozhodovat o věci patřící do samostatné působnosti obce ve zvláštním*

řízení, tj. v řízení formálně upraveném procesním předpisem. Konání místního referenda nemůže bránit skutečnost, že určitá věc je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti.“ (srov. také nálezy ÚS sp. zn. I. ÚS 101/05 či rozsudky NSS ze čj. Ars 4/2012-47 a čj. Ars 1/2012-26). Výsledek místního referenda, spočívající např. v nesouhlasu občanů obce s určitou výstavbou, jsou orgány obce zavázány prosazovat těmi prostředky, které jim právní řád dává k dispozici (srov. nálezy ÚS sp. zn. III. ÚS 263/09 či rozsudek NSS čj. Ars 1/2012-26; k možnostem tzv. konzultativního referenda, jehož výsledkem je stanovisko obce k otázce, k níž má obec právo se jako dotčený subjekt vyjádřit, ne však o ní rozhodnout, viz rozsudek NSS čj. Ars 4/2012-47). Jinak řečeno, „[n] evstřícný postoj obce v případném územním a stavebním řízení by byl stavebním úřadem posuzován tak jako jakýkoliv jiný nesouhlas dotčeného orgánu či účastníka řízení“ (viz rozsudek NSS čj. 2 As 212/2015-27).

[56] Podle mínění soudu tak nelze hovořit o tom, jak dovozuje odpůrce, že město Jemnice „nemá právní možnosti, kterými by takových kategorických pokynů dle otázek č. 1, 2 a 3 dosáhlo“, neboť rozhodování o využití území a vzniku určitého druhu staveb se vztahuje v převážné části k přenesené působnosti obce, popř. jiných orgánů. Jak již soud vyložil, obec má možnost ovlivnit příslušná řízení z pohledu své samostatné působnosti z pozice účastníka řízení, tedy nikoli z pozice orgánu, který by ve věci sám rozhodoval; je třeba důsledně rozlišovat mezi přenesenou a samostatnou působností. Obec tak i za daného stavu má prostor a nástroje, jak vykonávat svou samostatnou působnost. (...)

4382

Nemocenské pojištění zaměstnanců: peněžítá pomoc v mateřství; doba účasti na pojištění ve více zaměstnáních na částečný úvazek

k § 14 odst. 2 a § 32 odst. 2, 3, 4 a 5 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění (v textu jen „zákon o nemocenském pojištění“), ve znění zákonů č. 261/2007 Sb., č. 306/2008 Sb. a č. 470/2011 Sb.

I. Pokud pojištěnka nesplní čekací dobu pro nárok na peněžitou pomoc v mateřství podle § 32 odst. 2 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, je třeba nejprve zkoumat, zda dobu účasti na pojištění nesplnila za použití § 32 odst. 3 a 4 téhož zákona [zde: úspěšným ukončením studia ve smyslu § 32 odst. 4 písm. a) zákona o nemocenském pojištění]. Teprve pokud pojištěnka ani poté nespĺňuje dobu účasti na pojištění, lze postupovat podle § 32 odst. 5 zákona o nemocenském pojištění.

II. Splnění čekací doby podle § 32 odst. 2, 3 a 4 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, posuzují správní orgány ve smyslu § 14 odst. 2 citovaného zákona v každém pojištění samostatně. Pojištěnka tedy může splnit potřebnou dobu účasti na pojištění ve smyslu § 14 odst. 2 věty první a § 32 odst. 2, 3 a 4 citovaného zákona ve více zaměstnáních, která vykonávala na částečný úvazek.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2022, čj. 6 Ads 133/2020-36)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 187/2000 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 376/2000).

Věc: E. C. proti České správě sociálního zabezpečení o nemocenské pojištění, o kasační stížnosti žalobkyně.

V této věci jde o zodpovězení právní otázky, zda lze pro účely nároku na peněžitou pomoc v mateřství započítat dřívější dobu studia na vysoké škole do účasti na pojištění současně u dvou zaměstnavatelů, u nichž byla žalobkyně před uplatněním nároku na dávku zaměstnána na částečný (konkrétně poloviční) úvazek.

Žalobkyně v období od 27. 8. 2015 do 14. 6. 2017 studovala obor psychologie na Filozofické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci. Studium úspěšně ukončila. Od 1. 8. 2017 nastoupila na poloviční úvazek k zaměstnavateli Mateřská škola Zlín (dále jen „zaměstnavatel ze Zlína“) a od 1. 9. 2017 začala pracovat na poloviční úvazek u zaměstnavatele Střední odborná škola Uherský Brod (dále jen „zaměstnavatel z Uherského Brodu“). Dne 18. 3. 2018 žalobkyně nastoupila na mateřskou dovolenou a z obou zaměstnání požádala o peněžitou pomoc v mateřství.

První žádost se vztahovala k pojištění u zaměstnavatele z Uherského Brodu v období od 1. 9. 2017 do 18. 3. 2018, tedy v délce 199 dnů. Podmínku nároku na peněžitou pomoc v mateřství v podobě účasti na pojištění v délce 270 dní žalobkyně nesplnila, do doby účasti na pojištění jí však byla započtena doba studia na vysoké škole od 27. 8. 2015 do 14. 6. 2017. O nároku na výplatu dávky z pojištění u zaměstnavatele z Uherského Brodu bylo rozhodnuto ve zkráceném řízení.

Druhá žádost vycházela z pojištění žalobkyně u zaměstnavatele ze Zlína. Žalobkyně u něj byla účastna pojištění od 1. 8. 2017 do 18. 3. 2018, tedy 230 dnů. Okresní správa sociálního zabezpečení Uherské Hradiště rozhodnutím ze dne 23. 5. 2018, žalobkyni nepřiznala nárok na peněžitou pomoc v mateřství z tohoto pojištění. Rozhodnutím ze dne 24. 7. 2018 žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdila. Žalovaná v odůvodnění uvedla, že žalobkyně nemá nárok na peněžitou pomoc v mateřství od 19. 3. 2018 z pojištění u zaměstnavatele ze Zlína, neboť nesplnila podmínku účasti na pojištění podle § 32 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění. Toto rozhodnutí žalované je předmětem nynějšího soudního přezkumu.

Proti rozhodnutí žalované se žalobkyně bránila u Krajského soudu v Brně, který žalobu rozsudkem ze dne 30. 4. 2020, čj. 32 Ad 20/2018-31, zamítl. Krajský soud uvedl, že žalobkyně nesplnila potřebnou dobu pojištění ani u jedné ze žádostí. U první žádosti, která se vázala k zaměstnavateli z Uherského Brodu, však došlo k zápočtu doby studia na vysoké škole. Na žalobkyni nedopadala druhá věta § 32 odst. 5 zákona o nemocenském pojištění, protože ani v jednom zaměstnání nedosáhla 270 dnů pojištění. Na její situaci však přesně dopadl § 32 odst. 5 věta třetí téhož zákona. Krajský soud z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2012, čj. 4 Ads 65/2011-111, dovodil, že zápočet doby studia na vysoké škole do účasti na pojištění byl možný pouze u nároku od zaměstnavatele z Uherského Brodu, kde žalobkyně dosahovala vyšších příjmů, a tedy byl vypočten i vyšší vyměřovací základ. Z § 32 odst. 5 zákona o nemocenském pojištění plyne, že překrývající se doby účasti na pojištění lze započítat pouze jednou. K zápočtu doby studia na vysoké škole k pojištění u zaměstnavatele ze Zlína tedy chyběl zákonný podklad. Krajský soud upozornil na to, že rozšiřující výklad předpisů sociálního zabezpečení by byl podle nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2000, sp. zn. II. ÚS 376/2000, rozporný se zájmy ostatních pojištěnců.

K námitce žalobkyně, že je v nerovném postavení vůči ostatním pojištěnkám, krajský soud uvedl, že volba formy pracovněprávního vztahu je rozhodnutím každého pojištěnce. Ztotožnil se se žalovanou, že z hlediska lidského může být postup žalované pocítován jako určitá nespravedlnost, přesto nelze při výkladu zákonů přihlížet ke konkrétním situacím jednotlivých pojištěnců. Krajský soud nepřisvědčil tvrzení žalobkyně, že potřebnou dobu pojištění u zaměstnavatele ze Zlína nesplnila též z důvodu povinnosti nástupu na mateřskou dovolenou počátkem šestého týdne před plánovaným termínem porodu. Nejedná se o striktní zákonný zákaz výkonu práce, ale o možnost zaměstnankyně tuto dobu před porodem využít podle svého osobního rozhodnutí. Krajský soud dále žalobkyni vyrozuměl o možnosti požádat ministra práce a sociálních věcí o odstranění tvrdosti zákona podle § 4 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Za klíčovou označila otázku, zda lze dřívější dobu studia na vysoké škole započítat ve smyslu § 32 odst. 4 a 5 zákona o nemocenském pojištění do účasti na pojištění u dvou zaměstnavatelů, u nichž byla stěžovatelka zaměstnána před uplatněním nároku na peněžitou pomoc v mateřství vždy na částečný (poloviční) úvazek. Ani u jednoho z těchto zaměstnání nesplnila bez započtení doby studia účast na pojištění podle § 32 odst. 5 zákona o nemocenském pojištění.

V důsledku nesprávného postupu žalované, která nezapočetla dobu studia stěžovatelky na vysoké škole do účasti na pojištění i u zaměstnavatele ze Zlína, byl stěžovatelce odepřen nárok na peněžitou pomoc v mateřství z tohoto pojištění. Stěžovatelka si byla vědoma toho, že u zaměstnavatele ze Zlína odpracovala pouze 230 dní a nikoliv potřebných 270 dnů pojištění. Zbývající dobu však s ohledem na zákonný zákaz zaměstnání šest týdnů před předpokládaným termínem porodu již odpracovat nemohla. Dříve stěžovatelka do zaměstnání nastoupit nemohla z důvodu studia na vysoké škole. Doba studia měla být v řízení o žádosti o peněžitou pomoc v mateřství u zaměstnavatele ze Zlína započtena bez ohledu na to, že k zápočtu došlo i v řízení o žádosti o peněžitou pomoc v mateřství u zaměstnavatele z Uherského Brodu.

Podle stěžovatelky zákon o nemocenském pojištění nevykládá, aby se doba studia započítala do účasti na pojištění v obou zaměstnáních, tím spíše pokud se jednalo o dva částečné (poloviční) úvazky. Případně by bylo možné zohlednit u každého zaměstnání část doby studia. Jiný výklad by byl podle stěžovatelky protiústavní.

Stěžovatelka odmítla, že si vzniklou situaci přivodila sama volbou dvou částečných úvazků. Krajský soud stěžovatelce nesprávně kladl k tíži, že upřednostnila možnost pracovat v oboru, který vystudovala (psychologie), namísto práce na plný úvazek mimo vystudovaný obor. Navíc ani jeden ze stěžovatelčích zaměstnavatelů neměl možnost zaměstnat ji na plný úvazek.

Podle stěžovatelky šlo o nežádoucí systémovou chybu, která odporuje ústavnímu pořádku. Odkaz krajského soudu na náleží Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2000, sp. zn. II. ÚS 376/2000, č. 187/2000 Sb. ÚS, není přílehlavý. Výklad krajského soudu představuje překážku výkonu práce na částečný úvazek. Přiznání peněžité pomoci v mateřství by nemohlo být ani v rozporu se zájmy ostatních pojištěnců. Systém nemocenského pojištění je podle stěžovatelky spíše přebytkový, o čemž svědčí i zavedení dávky otcovské poporodní péče.

Možnost požádat o odstranění tvrdosti zákona nepovažovala stěžovatelka za vhodný nástroj řešení své situace, neboť se jedná o vrchnostenské oprávnění ministra, které navíc nelze iniciovat v průběhu soudního přezkumu. K přiznání peněžité pomoci v mateřství lze v jejím případě dospět již výkladem zákona. Případný rozpor zákona by bylo třeba řešit návrhem Ústavnímu soudu na zrušení ustanovení, které zakládá nedůvodnou nerovnost. Podle stěžovatelky měl krajský soud provést test proporcionality i test přímé diskriminace, případně věc předložit Ústavnímu soudu, což neučinil.

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

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že je důvodná. Nutno předeslat, že k tomuto závěru dospěl bez ohledu na nepodloženou argumentaci stěžovatelky opírající se o domnělou diskriminaci zkrácených pracovních úvazků, její tvrzení, že jí zákonná úprava zabránila pracovat déle než šest týdnů před porodem, a dosáhnout tak potřebné doby pojištění, či související argumentaci, podle níž jí vzhledem k situaci na pracovním trhu v jejím oboru nelze přičítat k tíži nutnost volit dva souběžné poloviční úvazky namísto jednoho plného. Nic z toho totiž není pro posouzení stěžovatelčích nároků relevantní. Zákon stanoví přesně podmínky nároku na dávky peněžité podpory v mateřství a zákonodárce zde má poměrně široký prostor pro úvahu, jakou sociální politiku bude sledovat a jak nastaví parametry a podmínky dávky, pokud zcela nevyprázdní obsah základních sociálních práv, zde konkrétně práva těhotné ženy a posléze pečující matky na pomoc a podporu (viz čl. 30 odst. 1 a 3 a čl. 32 odst. 2, 5 a 6 ve spojení s čl. 41 Listiny základních práv a svobod). Stále přitom platí, že jde o systém pojistný a že namísto je proto spíše výklad doslovný než rozšiřující, neboť rozšiřující výklad předpisů sociálního zabezpečení by se podle Ústavního soudu mohl dostat do rozporu se zájmy ostatních pojištěnců (viz zmiňovaný náleží sp. zn. II. ÚS 376/2000) na vyrovnaném financování celého systému, bez ohledu na to, zda je dle názoru stěžovatelky aktuálně v přebytku.

[15] Podle § 3 písm. a) zákona o nemocenském pojištění se v tomto zákoně rozumí *pojištěncem fyzická osoba, která je účastna pojištění; za pojištěnce se považuje též fyzická osoba po zániku pojištění, pokud jí plyne ochranná lhůta (§ 15), uplatňuje nárok na dávku pojištění (dále jen "dávka") nebo dávku pobírá.*

[16] Podle § 3 písm. j) zákona o nemocenském pojištění je *pojištěnou činností zaměstnání vykonávané za podmínek zakládajících účast na pojištění, samostatná výdělečná činnost, pokud se osoba samostatně výdělečně činná na základě výkonu této činnosti přihlásila k účasti na pojištění, a zaměstnání zahraničního zaměstnance, pokud se přihlásil k účasti na pojištění.*

[17] Podle § 5 písm. a) a b) jsou při splnění podmínek stanovených v tomto zákoně účastní pojištění zaměstnanci a osoby samostatně výdělečně činné.

[18] Podle § 14 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění vzniká nárok na dávku, *jestliže podmínky pro vznik nároku na dávku byly splněny v době pojištění.*

[19] Podle § 14 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění *v případě souběhu pojištění se podmínky pro vznik nároku na dávku posuzují v každém pojištění samostatně. Je-li nárok na tutéž dávku, s výjimkou vyrovnávacího příspěvku v těhotenství a mateřství, současně z více pojištění, náleží dávka ze všech pojištění jen jednou.*

[20] Podle § 32 odst. 1 písm. a) zákona o nemocenském pojištění má nárok na peněžitou pomoc v mateřství *pojištěnka, která porodila dítě; před porodem má v době nejdříve od počátku osmého týdne před očekávaným dnem porodu nárok na peněžitou pomoc v mateřství těhotná pojištěnka.*

[21] Podle § 32 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění *podmínkou nároku na peněžitou pomoc v mateřství je účast pojištěnce na pojištění alespoň po dobu 270 kalendářních dní v posledních dvou letech přede dnem nástupu na peněžitou pomoc v mateřství (§ 34 odst. 1). Je-li uplatňován nárok na peněžitou pomoc v mateřství z více pojištění, musí být tato podmínka účasti na pojištění splněna v každém z těchto pojištění.*

[22] Podle § 32 odst. 4 zákona o nemocenském pojištění *do doby účasti na pojištění pro nárok na peněžitou pomoc v mateřství podle odstavců 2 a 3 se započítává též a) doba studia na střední, vyšší odborné nebo vysoké škole nebo na konzervatoři považovaná za soustavnou přípravu na budoucí povolání pro účely důchodového pojištění, jestliže toto studium bylo úspěšně ukončeno, b) doba pobírání invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně, pokud byl tento důchod odňat a po odnětí tohoto důchodu vznikla, popřípadě dále trvala pojištěná činnost; doby uvedené v písmenech a) a b) se započítávají v rozsahu, v jakém se nekryjí s pojištěnou činností.*

[23] Ustanovení § 32 odst. 5 zákona o nemocenském pojištění zní: *Je-li uplatňován nárok na peněžitou pomoc v mateřství z pojištění, v němž není splněna podmínka účasti na pojištění podle odstavce 2, započtou se pro splnění této podmínky doby účasti na pojištění z předchozích pojištění v období dvou let před nástupem na peněžitou pomoc v mateřství; překrývající se doby účasti na pojištění lze započítat jen jednou. Je-li zároveň uplatněn nárok na peněžitou pomoc v mateřství z jednoho nebo více pojištění, ve kterých je splněna podmínka účasti na pojištění podle odstavce 2, a z pojištění, v němž není splněna tato podmínka, započtou se pro splnění této podmínky v pojištění, v němž tato podmínka splněna nebyla, jen ty dny v období dvou let před nástupem na peněžitou pomoc v mateřství, v nichž trvala účast na pojištění v 270 dnech souběžně v takovém počtu pojištění, z nichž je nárok na peněžitou pomoc v mateřství uplatňován. Není-li podmínka účasti na pojištění podle odstavce 2 splněna ve více pojištěních, započtou se pro splnění této podmínky doby účasti na pojištění v období dvou let před nástupem na peněžitou pomoc v mateřství jen u toho pojištění, v němž je nejvyšší denní vyměřovací základ; přitom platí postup podle věty první a druhé.*

III.A Způsob započtení doby úspěšného studia na vysoké škole do účasti na pojištění

[24] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 9. 2015, čj. 4 Ads 187/2015-26, uvedl, že při výkladu zákona o nemocenském pojištění je nutné postupovat od obecných ustanovení obsažených v úvodu právního předpisu k ustanovením speciálním. Jednotlivá ustanovení zákona o nemocenském pojištění nelze aplikovat izolovaně a na základě takového výkladu pak dovozovat nárok na dávku či tento nárok odepřít. V posuzované věci je tak nejprve třeba vyjasnit, zda je žadatelka pojištěnkou (viz § 3, § 15 a § 32 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění). Dále je nutné postavit najisto, zda se pojištěnka účastnila pojištění alespoň po dobu 270 kalendářních dní v posledních dvou letech přede dnem nástupu na peněžitou pomoc v mateřství (§ 32 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění). První uvedená podmínka má charakter „*kvalitativní*“ a ukládá, aby se žadatel o dávku nacházel v době vzniku sociální události v zákonem požadovaném postavení. Druhá podmínka je „*kvantitativní*“ a předpokládá předchozí délku určitého postavení žadatele o dávku.

[25] V rozsudku čj. 4 Ads 187/2015-26 uvedl Nejvyšší správní soud následující: *„Aby se ‚druhá podmínka‘ vyžadující doložení délky předchozí účasti na nemocenském pojištění nestala v mnohých případech pro žadatelku nespůsobilou, zákonodárce upravil možnost započtení dalších dob podle ustanovení § 32 odst. 4 zákona o nemocenském pojištění.“* Lze doplnit, že smyslem započtení doby studia do tzv. čekací doby (270 dnů v posledních dvou letech před nástupem na peněžitou pomoc v mateřství) je umožnit čerpání peněžitých pomoci v mateřství žadatelkám, které se nemocenského pojištění neúčastní z důvodu studia, jež tímto zákonodárcem podporuje. Úspěšně dokončené studium jako příprava na budoucí povolání nemá jít žadatelkám v tomto ohledu k tíži.

[26] V citovaném rozsudku dále Nejvyšší správní soud uvedl, že „na základě tohoto ‚benefitu‘ v podobě zohlednění dalších dob však nelze zpětně dospět k závěru, že se jedná o jakousi ‚náhradní dobu pojištění‘, jak dovozuje stěžovatelka. Zákon o nemocenském pojištění hovoří pouze o započtení dalších dob do doby účasti na nemocenském pojištění vyžadovaných ustanovením § 32 odst. 2 téhož zákona. Zákonodárce totiž žádným způsobem tyto doby zpětně nezohlednil při úpravě obecných podmínek nemocenského pojištění, tedy kdo je pojištěncem, po jakou dobu a na základě jaké skutečnosti. Závěr, že stěžovatelce je možné započíst dobu jejího studia na vysoké škole dle ustanovení § 32 odst. 4 písm. a) zákona o nemocenském pojištění, že tedy v jejím případě byla splněna výše uvedená druhá podmínka nároku na peněžitou pomoc v mateřství, nijak nevypovídá o tom, zda byla splněna první podmínka obsažená v ustanovení § 32 odst. 1 téhož zákona požadující, aby se jednalo o pojištěnku nemocenského pojištění“ (bod 17). V tehdy projednávaném případě se soud zabýval situací stěžovatelky, která nebyla účastna pojištění jako zaměstnankyně ani jako osoba výdělečně činná a svou účast dovozovala pouze z předchozí pozice studentky. Uvedl, že zákon o nemocenském pojištění studenty a žáky do okruhu pojištěných osob nezahrnuje; stěžovatelka tak nebyla pojištěnkou podle zákona o nemocenském pojištění. Z uvedeného plyne, že dobu studia samu o sobě nelze považovat za účast na nemocenském pojištění. Jinými slovy bez toho, aby žadatelka byla před podáním žádosti o peněžitou pomoc v mateřství alespoň v nějakém rozsahu účastna na nemocenském pojištění, nelze dobu studia využít pro účely nároku na peněžitou pomoc v mateřství.

[27] Závěry rozsudku čj. 4 Ads 187/2015-26 použil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 26. 1. 2021, čj. 13 Ad 4/2019-49. V této věci studovala žalobkyně od počátku akademického roku 2015/2016 do 14. 6. 2017 na vysoké škole a své studium úspěšně ukončila. Od 24. 7. 2017 do 31. 7. 2018 byla dobrovolně účastna nemocenského pojištění jako osoba samostatně výdělečně činná; ode dne 2. 7. 2018 byla žalobkyně účastna nemocenského pojištění z pracovního vztahu a toto pojištění trvalo ke dni nástupu na peněžitou pomoc v mateřství, tj. ke dni 10. 9. 2018.

[28] Městský soud převzal závěry odborné literatury, podle nichž „se do čekací doby (tj. účast pojištěnce na nemocenském pojištění po dobu 270 kalendářních dnů v posledních dvou letech ve smyslu § 32 odst. 2) kromě dob samotné účasti na nemocenském pojištění započítávají i další vyjmenované doby, tedy dle odstavce 4 písmena a) doba studia za předpokladu, že toto studium bylo úspěšně ukončeno“. Správní orgány se mají podle městského soudu primárně zabývat tím, zda žadatelka splnila podmínky nároku podle § 32 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění. Pokud zjistí, že žadatelka splnila čekací dobu pouze v rozsahu menším, než je 270 kalendářních dnů, jsou povinny aplikovat § 32 odst. 4 zákona o nemocenském pojištění a do čekací doby započítat dobu úspěšného studia. Ze systematiky právní úpravy plyne, že dobu studia je třeba do čekací doby započítat automaticky v případě, kdy samotná doba účasti na pojištění (tj. v tomto případě trvání pracovního poměru) podmínku 270 dnů nespĺňuje. Teprve poté, kdy by ani po započtení této doby nebyla splněna podmínka 270 dnů účasti na pojištění, bylo by možné zabývat se možnou aplikací § 32 odst. 5 zákona o nemocenském pojištění. Městský soud v citované věci uzavřel, že v případě žalobkyně se posledně uvedené ustanovení vůbec neuplatní. Nejvyšší správní soud podotýká, že rozsudek městského soudu nebyl napaden kasační stížností.

[29] Z výše uvedeného plyne následující. Ustanovení § 32 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění požaduje pro vznik nároku na peněžitou pomoc v mateřství z pojištění (pojištěné činnosti) splnění čekací doby v délce 270 dnů. Podle § 32 odst. 4 téhož zákona se pro tento účel do doby účasti na pojištění ve smyslu § 32 odst. 2 započítá též doba úspěšně ukončeného studia (a také doba pobírání invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně, což pro tuto věc není podstatné). Zákon nestanoví žádné další omezení takového zápočtu; logicky pouze stanoví, že tyto doby se započítávají jen v rozsahu, v jakém se nekryjí s pojištěnou činností.

[30] Zákon o nemocenském pojištění tedy postupnou aplikací § 32 odstavců 2 a 4 (resp. v případě osob samostatně výdělečně činných a zahraničních zaměstnanců postupnou aplikací odstavců 2, 3 a 4) poskytne úplnou odpověď na otázku, zda pojištěnka splnila i kvantitativní podmínku pro vznik nároku na dávku z pojištění, resp. ze všech pojištění, v nichž nárok na peněžitou pomoc v mateřství uplatňuje (tedy ze všech aktuálně pojištěných činností v době nástupu na peněžitou pomoc v mateřství). Pokud ano, není důvod aplikovat § 32 odst. 5 zákona o nemocenském pojištění. Prostor pro jeho užití přichází teprve tehdy, není-li splněna čekací doba v žádném nebo jen v některých z uplatňovaných pojištění; pak zákonodárce prikazuje zohlednit předchozí pojištění (pojištěné činnosti) v posledních dvou letech. Jinak řečeno pokud pojištěnka splní čekací dobu podle § 32 odst. 2, 3 a 4

téhož zákona ve všech pojištěních, z nichž uplatňuje nárok na peněžitou pomoc v mateřství, není k postupu podle § 32 odst. 5 zákona o nemocenském pojištění důvod.

[31] Tento závěr je také v souladu s jazykovým výkladem § 32 zákona o nemocenském pojištění, přičemž jeho odstavec 5 hovoří o účasti na pojištění. Pojištění jsou podle § 5 písm. a) a b) zákona o nemocenském účasti zaměstnanci a osoby samostatně výdělečně činné, resp. pojištěnou činností je ve smyslu § 3 písm. j) zákona o nemocenském pojištění činnost výdělečná. Student, který není výdělečně činný, není účasten nemocenského pojištění, a nemá tedy ani povinnost odvádět pojistné. Během studia nemá student nárok na dávky nemocenského pojištění. Také proto není namístě uvažovat o tom, že by se „zápočet“ doby studia mohl provádět podle § 32 odst. 5 zákona o nemocenském pojištění, neboť studium není pojištěnou činností. Pouze tehdy, kdy je toto studium úspěšně ukončeno, zákonodárce umožní provést jeho „zápočet“ podle § 32 odst. 4 zákona o nemocenském pojištění pro splnění kvantitativní podmínky účasti na tom pojištění, z něhož je uplatňován nárok na peněžitou pomoc v mateřství. Ustanovení § 32 odst. 5 zákona o nemocenském pojištění pak teprve v případě nesplnění kvantitativní podmínky umožňuje zohlednit předchozí pojištění (pojištěné, tedy výdělečně činnosti), pojištěnou činností však není studium, proto ani na jeho „zápočet“ nelze užít pravidlo § 32 odst. 5 zákona o nemocenském pojištění o tom, že *překrývající se doby účasti na pojištění lze započítat jen jednou*.

[32] Tomuto výkladu odpovídá také systematika § 32 zákona o nemocenském pojištění a sled kroků postupné aplikace podle jednotlivých odstavců, jak byl popsán výše. Odkazuje-li § 32 odst. 5 na odstavec 2 tohoto ustanovení, pak logicky míří jen k one kvantitativní podmínce, k číslovce 270 dnů. Nedávalo by žádný smysl, pokud by se pro účely odstavce 5 neměla zohlednit doba účasti na pojištění stanovená podle předchozích odstavců 2, 3 a 4, když právě nesplnění doby účasti na pojištění podle těchto odstavců bylo důvodem, proč vůbec k aplikaci odstavce 5 přistoupit.

[33] Uvedené závěry odpovídají smyslu a účelu zákona o nemocenském pojištění. Lze přitom odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2014, čj. 3 Ads 94/2014-22, podle něhož *„smyslem peněžitě pomoci v mateřství je finančně zabezpečit ekonomicky aktivního pojištěnce pro případ krátkodobé ztráty výdělku z důvodů souvisejících s narozením dítěte obdobně, jako tomu je v případech jiných sociálně významných událostí (...). Stejně jako v případech jiných sociálních situací má tedy i peněžitá pomoc v mateřství sloužit jako jakási kompenzace části příjmu, kterého by v daném pracovněprávním vztahu, či jako osoba samostatně výdělečně činná, pojištěnec dosahoval, kdyby daná sociální situace nenastala. Z této premisy plyne vázanost peněžitě pomoci v mateřství na konkrétní pracovněprávní vztah, ze kterého je placeno pojištění, v němž by za jiných okolností dosahoval pojištěnec příjmů.“*

[34] Ve věci stěžovatelky tedy nebylo namístě postupovat podle § 32 odst. 5 zákona o nemocenském pojištění, neboť toto ustanovení pamatuje na jiné případy. Jak Nejvyšší správní soud vyložil výše, k řešení stěžovatelčiny situace lze dospět pouhým výkladem a aplikací § 32 odst. 2 a 4 tohoto zákona.

III.B Způsob započtení doby úspěšného studia na vysoké škole do účasti na pojištění ze dvou zaměstnání na částečný (poloviční) úvazek

[35] Podle § 14 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění *v případě souběhu pojištění se podmínky pro vznik nároku na dávku posuzují v každém pojištění samostatně*.

[36] Stěžovatelka podala celkem dvě žádosti o peněžitou pomoc v mateřství. První z nich se vázala k pojištění u zaměstnavatele z Uherského Brodu, kde její účast na pojištění trvala od 1. 9. 2017 do 18. 3. 2018, tedy 199 dnů. Jelikož stěžovatelka v období od 27. 8. 2015 do 14. 6. 2017 úspěšně studovala na Filozofické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci, byla jí doba studia na vysoké škole u této žádosti započtena. Správní orgány a krajský soud ovšem vycházely z nesprávného závěru, že dobu studia bylo možné započíst pouze u zaměstnavatele z Uherského Brodu, u něhož měla stěžovatelka nejvyšší denní vyměřovací základ.

[37] Podle Nejvyššího správního soudu však měla být doba úspěšně ukončeného studia na vysoké škole stěžovatelce započtena do doby účasti na pojištění i u druhé žádosti o peněžitou pomoc v mateřství, která se vázala k zaměstnání na částečný (poloviční) úvazek u zaměstnavatele ze Zlína, u něhož trvala doba účasti na pojištění stěžovatelky 230 dnů (od 1. 8. 2017 do 18. 3. 2018). Žalovaná nemožnost započíst dobu studia na vysoké škole do doby účasti na pojištění u zaměstnavatele ze Zlína odůvodnila § 32 odst. 5 větou třetí zákona o nemocenském

pojištění, podle níž je možné dobu studia započítat pouze k jednomu zaměstnání, a to k tomu, kde pojištěníka dosahuje vyššího vyměřovacího základu. Jak plyne z výkladu v části III. A., žalovaná neměla na posuzovanou věc vůbec aplikovat § 32 odst. 5 zákona o nemocenském pojištění. Toto ustanovení dopadá pouze na situace, v nichž nelze stanovit dobu pojištění podle § 32 odst. 2 téhož zákona ani za pomoci § 32 odst. 4, tedy v případech stěžovatelky zápočtem doby úspěšně ukončeného studia do doby účasti na pojištění.

[38] Výše uvedený rozsudek čj. 4 Ads 65/2011-111, na který odkázal krajský soud, na stěžovatelčin případ nedopadá. Řeší sice aplikaci § 32 odst. 5 věty první zákona o nemocenském pojištění, nezabývá se však zápočtem doby studia do doby účasti na pojištění.

[39] Správní orgány tedy pochybily, pokud stěžovatelce ve smyslu § 32 odst. 4 zákona o nemocenském pojištění nezapočetly dobu úspěšného studia na vysoké škole i v řízení o peněžitou pomoc v mateřství z pojištění u zaměstnavatele ze Zlína. Krajský soud neshledal toto vadné právní posouzení ze strany žalované, a proto je nezákonný i jeho rozsudek. Žalovaná tedy v dalším řízení opětovně posoudí nárok stěžovatelky na peněžitou pomoc v mateřství. Přitom vyjde z toho, že stěžovatelka splnila potřebnou dobu účasti na pojištění ve smyslu § 14 odst. 2 věty první a § 32 odst. 2 a 4 zákona o nemocenském pojištění v obou zaměstnáních, která vykonávala na poloviční úvazek.

4383

Ochrana životního prostředí: změna integrovaného povolení; podstatná změna zařízení; prodloužení doby skládkování

k čl. 3 odst. 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění; v textu jen „směrnice o průmyslových emisích“)

k § 2 písm. i) zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci; v textu jen „zákon o integrované prevenci“)

Pouhé prodloužení doby skládkování na skládce odpadu, které současně nemění kapacitu či celkové rozměry skládky, není podstatnou změnou podle § 2 písm. i) zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování, a čl. 3 odst. 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU o průmyslových emisích.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2022, čj. 10 As 322/2020-128)

Prejudikatura: č. 4135/2021 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 2. 6. 2022, FCC Česká republika (C-43/12).

Věc: a) Městská část Praha-Ďáblice a b) Spolek pro Ďáblice proti Ministerstvu životního prostředí, za účasti FCC Česká republika, s.r.o., o účastenství v řízení, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení.

Nejvyšší správní soud se zabýval výkladem pojmu *podstatná změna zařízení* podle § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci a podle čl. 3 odst. 9 směrnice o průmyslových emisích. Konkrétně řešil, zda je *podstatnou změnou* v případě skládky odpadu pouhé prodloužení doby skládkování, pokud se současně nemění kapacita či schválené maximální rozměry skládky.

Tato právní otázka vznikla během sporu o účastenství dvou žalobců v řízení o prodloužení provozu skládky odpadu v Praze-Ďáblicích. Skládku provozuje společnost FCC Česká republika, s.r.o. (v řízení před městským soudem osoba zúčastněná na řízení, v řízení před Nejvyšším správním soudem stěžovatelka), a to na základě integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci. Integrované povolení pro provoz skládky bylo vydáno v roce 2007, následně bylo mnohokrát změněno. Stěžovatelka ke konci roku 2015 požádala Magistrát hlavního města Prahy o již 13. změnu integrovaného povolení. Především žádala o prodloužení doby skládkování, která by

jinak vypršela s koncem roku 2015. Magistrát rozhodnutím ze dne 29. 12. 2015 mj. prodloužil dobu skládkování o dva roky, a to do konce roku 2017.

Proti tomuto rozhodnutí se odvolali oba žalobci (městská část, kde se skládka nachází, a spolek podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). Žalovaný nicméně jejich odvolání zamítl. Žalobci podle něj nebyli účastníky řízení o změně integrovaného povolení a jejich odvolání tak nebyla přípustná.

Žalobci proti rozhodnutí žalovaného podali žalobu k Městskému soudu v Praze. Ten rozsudkem ze dne 16. 9. 2020, čj. 10 A 116/2016-143, žalobám vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud považoval za zásadní, zda byla podle § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci změnou integrovaného povolení schválena *podstatná změna* zařízení – skládky provozované stěžovatelkou. Od toho se totiž odvíjí účastenství subjektů podle § 7 odst. 1 písm. c) a e) zákona o integrované prevenci a rozsah zapojení dotčené veřejnosti podle § 9b a násl. zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí; dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“). Podle městského soudu se však ani jeden správní orgán nezabýval tím, jaký vliv na životní prostředí a lidské zdraví má právě *prodloužení* doby skládkování. Mimo jiné proto soud uložil žalovanému, aby se v dalším řízení zabýval časovým hlediskem změny integrovaného povolení.

Proti rozsudku městského soudu se osoba zúčastněná na řízení (stěžovatelka) bránila kasační stížností, ve které mj. tvrdila, že změna integrovaného povolení spočívající v pouhém prodloužení doby skládkování nemůže být *podstatnou změnou* podle zákona o integrované prevenci. Časové hledisko povolení musí podle stěžovatelky ustoupit záměru naplnit celkovou kapacitu skládky. Ze stejného důvodu stěžovatelka také namítla, že řízení o 13. změně integrovaného povolení nemůže být tzv. navazujícím řízením podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Oba žalobci navrhli kasační stížnost zamítnout. Ve svých vyjádřeních mj. uvedli, že prodloužení doby skládkování je změnou integrovaného povolení a doba provozu je klíčovou součástí podmínek povolení provozu skládky. Namítali, že všechny negativní důsledky spojené s provozem skládky (emise hluku, prachu, zápachu a dalších škodlivin do okolí) budou trvat déle. Bez prodloužení by však dále nepokračovaly. Pokud bylo integrované povolení vydáno předem jen na omezenou dobu, pak prodloužení této doby představuje nový záměr a nový zásah do životního prostředí.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 20. 1. 2021, čj. 10 As 322/2020-69, předložil Soudnímu dvoru předběžnou otázku ohledně výkladu čl. 3 odst. 9 směrnice o průmyslových emisích a řízení v této věci přerušil.

Čtvrtý senát Soudního dvora rozhodl o předběžné otázce rozsudkem ze dne 2. 6. 2022, *FCC Česká republika, C-43/21*. Vyslovil závěr:

Článek 3 bod 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění) musí být vykládán v tom smyslu, že samotné prodloužení doby skládkování na skládce odpadu, kdy se nemění ani maximální schválené rozměry skládky ani její celková možná kapacita, není „podstatnou změnou“ ve smyslu tohoto ustanovení.

Tím odpadla překážka řízení a předseda senátu podle § 48 odst. 6 s. ř. s. usnesením ze dne 7. 6. 2022 vyslovil, že se v řízení pokračuje. Současně dal účastníkům řízení možnost vyjádřit se k citovanému rozsudku Soudního dvora. Těto možnosti využila pouze stěžovatelka, která stručně uvedla, že Soudní dvůr potvrdil její dosavadní argumentaci, Nejvyšší správní soud proto musí napadený rozsudek zrušit.

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

Z odůvodnění:

(...) [17] Nejvyšší správní soud se následně věnuje dosavadnímu chápání pojmu podstatná změna (IV.A), rozhodnutí Soudního dvora o předběžné otázce (IV.B) a nakonec důsledkům rozhodnutí o předběžné otázce pro nyníjší věc (IV.C)

IV.A K dosavadnímu chápání „podstatné změny“ zařízení podle zákona o integrované prevenci

[18] Městský soud v řízení o žalobě vyhověl dvěma z celkem sedmi žalobních bodů (ostatní posoudil jako nedůvodné, poslední žalobní bod ohledně toho, zda magistrát upřel žalobcům možnost se v řízení vyjádřit, bylo naopak podle městského soudu předčasně řešit). Tyto dva žalobní body se týkaly jednak otázky, zda bylo prodloužení doby skládkování *podstatnou změnou* ve smyslu § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci, jednak navazující otázky, zda měl magistrát právě z tohoto důvodu vést řízení o 13. změně integrovaného povolení v režimu tzv. navazujícího řízení podle § 9b a násl. zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[19] Stěžovatelka skládku provozuje na základě integrovaného povolení podle § 2 písm. g) zákona o integrované prevenci. Skládku v Praze-Ďáblicích [která je slovy § 2 písm. a) téhož zákona *zařízením*] toto povolení vyžadovala podle § 1 ve spojení s bodem 5.4. přílohy zákona o integrované prevenci (podle přílohy spadala do kategorie *skládky, které přijímají více než 10 t odpadu denně nebo mají celkovou kapacitu větší než 25 000 t odpadu, s výjimkou skládek inertního odpadu*). Povolení stěžovatelka získala v roce 2007.

[20] Řízení o změně integrovaného povolení je upraveno v § 19a zákona o integrované prevenci. Z textu § 19a odst. 1, 2 a 4 plyne zásadní rozdíl mezi řízením o *podstatné změně* zařízení a řízením o změně, která podstatná není. V řízení o *podstatné změně* jsou účastníky řízení všechny subjekty vyjmenované v § 7 zákona o integrované prevenci. Naopak v řízení o „nepodstatné“ změně jsou účastníky jen subjekty podle § 7 odst. 1 písm. a) a b) a odst. 2:

(1) Účastníky řízení o vydání integrovaného povolení jsou vždy

a) provozovatel zařízení,

b) vlastník zařízení, není-li provozovatelem zařízení,

c) obec, na jejímž území je nebo má být zařízení umístěno,

d) kraj, na jehož území je nebo má být zařízení umístěno,

e) občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, zaměstnavatelské svazy nebo hospodářské komory, jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů, dále obce nebo kraje, na jejichž území může toto zařízení ovlivnit životní prostředí, pokud se jako účastníci písemně přihlásily úřadu do 8 dnů ode dne zveřejnění stručného shrnutí údajů ze žádosti podle § 8.

(2) Za účastníka řízení se považuje také ten, kdo by jím byl podle zvláštních právních předpisů, není-li již jeho postavení účastníka vymezeno v odstavci 1.

[21] Žalobci spadají pod § 7 odst. 1 písm. c) a e) – podle zákona o integrované prevenci tedy nejsou účastníky řízení o změně zařízení, která není podstatná [pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že Spolek pro Ďáblice jako žalobce b) před městským soudem alternativně namítal, že mu svědčí i postavení podle § 7 odst. 2; městský soud však jeho argumentaci nepřisvědčil a kasační stížnost tuto část rozsudku pochopitelně nenapadá]. Právě proto je pro žalobce zásadní, zda bylo prodloužení doby skládkování *podstatnou změnou* zařízení podle zákona o integrované prevenci, či nikoliv.

[22] Podle § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci je *podstatnou změnou změna v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, která může mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí*; podle bodu 1 tohoto ustanovení platí, že *za podstatnou změnu se vždy považuje změna v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, pokud sama o sobě dosahuje prahových hodnot uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu*. Ostatní body § 2 písm. i) nyní nejsou podstatné.

[23] K závěru, že jde o *podstatnou změnu* podle § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci, se tak nabízí dvě cesty. První je založena na posuzování nepříznivých účinků změny na lidské zdraví nebo životní prostředí

v konkrétní situaci (hlavní část výše citovaného ustanovení, resp. věta před středníkem). Druhá stojí na tom, že samotná změna dosahuje prahových hodnot uvedených v příloze č. 1 k zákonu o integrované prevenci (bod 1 citovaného ustanovení). V obou případech ale zároveň zákon uvádí, že musí jít o změnu *v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení*.

[24] Městský soud dospěl k závěru, že pouhé prodloužení doby skládkování **může** být *podstatnou změnou* zařízení podle zákona o integrované prevenci. Zprv, podle městského soudu lze pojem *rozsah zařízení* v § 2 písm. i) vyložit tak, že zahrnuje i dobu provozu zařízení. Byl-li provoz určitého zařízení předem povolen jen na určité období, prodloužení doby provozu znamená prodloužení zásahu do životního prostředí (body 99 a 100 rozsudku městského soudu). Je tak splněna podmínka, že jde o změnu *v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení*. Zadrž, prodloužení doby skládkování může naplnit i další část definice *podstatné změny* v § 2 písm. i), protože přinejmenším může *mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí* (body 102 a 103 tamtéž). K tomu městský soud podrobně rozebral obsah integrovaného povolení a jeho aktuální změny, poukázal také na to, že sekce č. 26 skládky, jejíž provoz byl 13. změnou integrovaného povolení prodloužen, sama o sobě přesahovala prahové hodnoty v příloze č. 1 zákona o integrované prevenci (body 104 až 118 tamtéž). Žalovaný však časový rozměr změny integrovaného povolení při posuzování, zda šlo o *podstatnou změnu*, vůbec nevzal v úvahu.

[25] K pojmu *podstatné změny* podle § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci [resp. § 2 písm. j) ve znění účinném do 18. 3. 2013, které navazovalo na dřívější verzi směrnice o průmyslových emisích a pracovalo s pojmem *podstatné změny v provozu zařízení*] rovněž existuje, byť nepříliš početná, česká judikatura. Nejvyšší správní soud např. již dříve obecně dovodil, že nepodstatné budou typicky „*změny, které se netýkají rozšíření technologie nebo výrobní kapacity [...] Na druhé straně to však neznamená, že za podstatné změny budou a contrario považovány pouze změny mající za následek rozšíření technologie či výrobní kapacity*“ (již městským soudem citovaný rozsudek ze dne 3. 12. 2015, čj. 9 As 113/2015-42, *Skládkový komplex CELIO*, bod 39, který se zabýval výše zmíněným zněním zákona o integrované prevenci do 18. 3. 2013).

[26] Konkrétněji se Nejvyšší správní soud k otázce prodloužení provozu zařízení jako *podstatné změny* vyjádřil krátce po vydání rozsudku městského soudu. Nejvyšší správní soud za *podstatnou změnu* považoval „*prodloužení doby (zde 3,5 roku), po kterou je povolen provoz zařízení s oprávněním vypouštět vyšší než obecně povolené množství znečišťujících látek do vnějšího ovzduší*“, a výslovně odmítl, že by „*pouhé*“ prodloužení mírnějších a výjimečných emisních limitů bylo nepodstatnou změnou zařízení (srov. rozsudek ze dne 23. 11. 2020, čj. 4 As 150/2019-54, č. 4135/2021 Sb. NSS, *TAMEH Czech*, body 41 a 42). Nutno dodat, že v tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud podřadil (být již pracoval s aktuálním zněním definice *podstatné změny*) prodloužení provozu zařízení, resp. jeho emisních limitů, pod *změnu provozu zařízení*. Potvrdil tak nepřímý názor městského soudu, že prodloužení provozu zařízení za dosavadních podmínek nelze automaticky vylučovat z pojmu *podstatná změna* podle § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci.

[27] S tím, zda je prodloužení doby skládkování *podstatnou změnou* zařízení podle zákona o integrované prevenci, úzce souvisí též otázka, zda měl magistrát vést řízení o 13. změně integrovaného povolení v režimu tzv. navazujícího řízení definovaného v § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. V takovém případě by totiž magistrát musel např. o řízení informovat způsobem stanoveném v § 9b či umožnit účast veřejnosti podle § 9c zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (což by žalobci uvítali).

[28] Podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je navazujícím řízením *řízení vedené k záměru nebo jeho změně, které podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí*, jde-li o některé z vyjmenovaných typů řízení. Podle § 3 písm. g) bodu 10 mezi tato řízení spadá *řízení o vydání integrovaného povolení* a podle § 3 písm. g) bodu 14 *řízení o změně rozhodnutí vydaného v řízeních podle bodů 1 až 13 k dosud nepovolenému záměru nebo jeho části či etapě, má-li dojít ke změně podmínek rozhodnutí, které byly převzaty ze stanoviska*.

[29] Mezi účastníky není sporné, že navazujícím řízením bylo prvotní řízení o vydání integrovaného povolení. Naopak, zda řízení o 13. změně integrovaného povolení mělo být vedeno jako navazující, zůstává mezi účastníky sporné. Jak uvedl městský soud, správní orgány založily řešení této otázky „*pouze na tom názoru, že se v případě 13. změny integrovaného povolení právě jednalo o nepodstatnou změnu ve smyslu zákona o IPPC*“ (bod 140 rozsudku městského soudu). Městský soud dospěl k závěru (bod 139 tamtéž), že řízení o 13. změně integrovaného

povolení by bylo třeba vést jako navazující řízení jen tehdy, pokud by prodloužení doby skládkování skutečně bylo *podstatnou změnou* – právě tuto otázku však vrátil žalovanému k dalšímu posouzení.

[30] Jak však Nejvyšší správní soud vysvětluje níže, závěry městského soudu v nyníjší věci ohledně prodloužení doby skládkování jako *podstatné změny* zařízení nemohou obstát s ohledem na rozsudek Soudního dvora o předběžné otázce ve věci *FCC Česká republika*.

IV.B K rozhodnutí Soudního dvora o předběžné otázce

[31] Zákon o integrované prevenci provádí do českého práva již výše zmíněnou směrnici o průmyslových emisích. Definice *podstatné změny* v § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci vychází z definice podstatné změny, kterou uvádí směrnice (shodně již citovaný rozsudek NSS č. 4 As 150/2019-54, bod 34, podobně důvodová zpráva k zákonu č. 69/2013 Sb., který zákon o integrované prevenci novelizoval po přijetí současné směrnice).

[32] Podle čl. 3 odst. 9 směrnice o průmyslových emisích je „*podstatnou změnou*“ *změna v povaze, funkci či rozsahu zařízení, spalovacího zařízení, zařízení na spalování odpadu nebo zařízení na spoluspalování odpadu, která může mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí*. Čl. 20 odst. 3 směrnice pak doplňuje [podobně jako bod 1 v § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci], že *každá změna povahy, funkce či rozsahu zařízení se považuje za podstatnou, pokud sama o sobě dosahuje kapacitních prahových hodnot stanovených v příloze I (prahové hodnoty český zákon upravil shodně jako bod 5.4 přílohy I směrnice)*.

[33] Ve věci *FCC Česká republika* Soudní dvůr rozhodoval po vyslechnutí stanoviska generální advokátky. Tato věc je jednou z menšiny, kde Soudní dvůr takové stanovisko nenásledoval. Stanovisko generální advokátky Kokott ze dne 27. 1. 2022 se v mnohém shodovalo s tím, jak pojem *podstatné změny* chápal městský soud. Soudní dvůr však rozhodl v podstatě zcela opačně, než generální advokátka navrhla.

[34] Generální advokátka především argumentovala, že prodloužení doby skládkování – tedy „*časové rozšíření provozu zařízení*“ – může být změnou *rozsahu* zařízení podle první části čl. 3 odst. 9 směrnice o průmyslových emisích. Význam pojmu *rozsah* podle stanoviska „*nutně nevylučuje, aby bylo prodloužení povolení považováno za časové rozšíření provozu zařízení*“ (bod 37 stanoviska). Generální advokátka navrhovala, aby pro zařazení pod pojem *podstatná změna* bylo stěžejní, zda může mít změna „*dodatečné významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí*“ (body 40 a 41 tamtéž). Dodatečné účinky na životní prostředí se podle stanoviska vyznačují tím, že „*ještě nebyly zohledněny v některém dřívějším povolení činnosti a v souvislosti s ním zajištěné účasti veřejnosti*“ (bod 72 tamtéž).

[35] Generální advokátka též navrhla, aby Soudní dvůr směrnici o průmyslových emisích vyložil s ohledem na ustanovení Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s.; dále jen „Aarhuská úmluva“), kterou má směrnice provádět (srov. bod 27 preambule), a praxi Výboru pro dohled nad dodržováním Aarhuské úmluvy. Zejména upozornila, že podle čl. 6 odst. 10 Aarhuské úmluvy mají smluvní strany zajistit, že *pokud orgán veřejné správy přehodnotí nebo zaktualizuje provozní podmínky pro činnost v odstavci 1* (mezi které patří na základě stejných kritérií jako u zákona o integrované prevenci a směrnice o průmyslových emisích i provoz nyníjší skládky – srov. bod 5 přílohy I k Aarhuské úmluvě), budou obdobně uplatněna ustanovení čl. 6 upravující účast veřejnosti *v případech, kdy je to vhodné*. Současně dodala, že podle praxe Výboru znamená prodloužení doby trvání činnosti přehodnocení nebo aktualizaci provozních podmínek a že „*výjimky z použití článku 6 jsou namíste, pouze pokud ke změně povolené doby provozu dochází jen na minimální dobu a pokud zjevně nemá žádné nebo jen zanedbatelné účinky na životní prostředí*“ (srov. ke všemu bod 42 a násl. stanoviska generální advokátky).

[36] Rozhodnutí Soudního dvora se však vydalo jiným směrem. Soudní dvůr se např. vlivem Aarhuské úmluvy vůbec nezabýval a soustředil se především na samotné znění směrnice. Dospěl k závěru, že změnu zařízení lze považovat za podstatnou, jen pokud jsou **současně** splněny obě podmínky v čl. 3 odst. 9 směrnice: „*Změna v povaze, funkci či rozsahu zařízení totiž není ‚podstatná‘ ve smyslu čl. 3 bodu 9 směrnice 2010/75, nemůže-li mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí. Skutečnost, že určitá změna může mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí, naopak nestačí k tomu, aby se jednalo o změnu ‚podstatnou‘*

ve smyslu této směrnice. Kdyby tomu tak bylo, neupřesňoval by unijní normotvůrce, že podstatnou změnou je změna v povaze, funkci či rozsahu zařízení.“ (bod 34 rozsudku ve věci FCC Česká republika).

[37] Pokud jde o první podmínku, tedy že jde o změnu *v povaze, funkci či rozsahu zařízení*, Soudní dvůr nenavázal na stanovisko generální advokátky. Prodloužení doby skládkování podle něj nijak nemění *funkci* ani *povahu* skládky (v tom se s generální advokátkou ještě shodl), nejde však ani o změnu *rozsahu* zařízení (v tom již ne). Rozsudek Soudního dvora k tomu výslovně uvádí, že „*samotné prodloužení doby skládkování na skládce odpadu nepředstavuje jako takové změnu rozměrů zařízení ani skladovací kapacity stanovené v původním povolení*“. Článek 3 odst. 9 směrnice definuje podstatnou změnu jako změnu *zařízení* (body 36 a 37). Kromě odkazu na samotné znění směrnice Soudní dvůr též uvedl, že jeho výklad je podporován i „kontextem“ čl. 3 odst. 9 směrnice – především „*žádné ustanovení směrnice 2010/75 nezmiňuje dobu provozování jako znak charakterizující funkci zařízení, který by nutně musel figurovat v povolení*“, a proto ji není možné „*vykládat v tom smyslu, že požaduje, aby samotné prodloužení provozu bylo předmětem nového povolení*“ (body 40 a 41).

[38] Protože samotné prodloužení doby skládkování nepředstavuje *změnu v povaze, funkci či rozsahu zařízení*, nebylo podle Soudního dvora vůbec potřeba zkoumat druhou podmínku, zda může mít změna zařízení významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí (bod 43).

IV.C Užití právního názoru Soudního dvora na nynější věc

[39] Obsahem integrovaného povolení i jeho 13. změny se již podrobně zabýval městský soud. Jen ve stručnosti proto Nejvyšší správní soud shrnuje jeho závěry. Jak městský soud detailně rozebral, v 13. změně došlo jen ke **třem** úpravám v textu dosavadního povolení: o dva roky se prodloužilo datum ukončení skládkování, aktualizoval se výčet sektorů skládky, které byly uzavřeny či rekultivovány, a prodloužila se platnost provozního řádu skládky (bod 104 rozsudku městského soudu). Jakékoli zásadnější změny (např. vybudování nové sekce č. 26 skládky) byly schváleny jako součást dřívějších verzí integrovaného povolení. Také ostatní podmínky pro provoz skládky (emisní limity pro vypouštění odpadních vod, hlukové limity) zůstaly z dřívějších (body 104 až 111 tamtéž). Stěžovatelka žádost o 13. změnu zdůvodnila tím, že do původně plánovaného data ukončení skládkování by nebyla naplněna plánovaná kapacita skládky (se všemi důsledky – nebylo by např. možné skládku vytvarovat podle původního předpokladu). Jak shrnul městský soud: „*Na jedné straně tak sice neměla být kapacita skládky navyšována a její provoz měl proběhnout ve stávajících kapacitních mezích a skládka měla být pouze „doplněna“ na své maximum. Fakticky však šlo také o prodloužení zásahu do životního prostředí již zmíněnými faktory na další dobu, kdy již k tomuto zásahu původně dojít ani nemělo.*“ (body 112 a 113 tamtéž).

[40] Dopad rozhodnutí Soudního dvora na nynější věc je však jasný. Prodloužení doby skládkování o dva roky, ale beze změny celkových rozměrů skládky či její kapacity (byt s sebou ponese pokračující zásah do životního prostředí), není *podstatnou změnou* zařízení podle § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci. Nemůže totiž jít o změnu *v povaze, funkci či rozsahu* zařízení. Není tak nutné zkoumat, zda může mít změna nepříznivé účinky na životní prostředí, zda jsou významné či zda už se s nimi dříve v povolení činnosti počítalo. Stejně tak není prostor zkoumat, zda samotná změna znamená dosažení prahových hodnot v příloze I zákona o integrované prevenci.

[41] Na základě výkladu pojmu *podstatná změna*, který provedl Soudní dvůr, nezbyvá Nejvyššímu správnímu soudu prostor pro jiný závěr, než že pouhé prodloužení doby skládkování v Ďáblicích není *podstatnou změnou* podle § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci. Z toho též plyne, že řízení o změně integrovaného povolení nemohlo být tzv. navazujícím řízením podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí *z toho důvodu*, že změna integrovaného povolení nebyla změnou podstatnou.

[42] Nejvyšší správní soud dodává, že mezi směrnicí o průmyslových emisích a zákonem o integrované prevenci je jeden formulační rozdíl – směrnice v čl. 3 odst. 9 hovoří o *funkci* zařízení, zatímco zákon v § 2 písm. i) na témže místě o *způsobu provozu* zařízení. Z toho však podle Nejvyššího správního soudu nelze dovozovat, že by se snad český zákonodárce chtěl od směrnice jakkoli, natož významně odchýlit (naopak, i z důvodové zprávy k zákonu lze usoudit, že o žádnou vědomou odchylku nešlo).

Místní referendum: identifikační údaje v podpisovém archu

k § 11 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o místním referendu“)

Údaje identifikující oprávněnou osobu na podpisovém archu podle § 11 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, nemusí oprávněná osoba vyplňovat vlastnoručně.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2022, čj. Ars 1/2022-30)

Prejudikatura: č. 792/2006 Sb. NSS, č. 2718/2012 Sb. NSS, č. 3148/2015 Sb. NSS a č. 4209/2021 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 30/1998 Sb. a č. 2/2013 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 27/12); č. 107/2008 Sb. rozh. obč.

Věc: Přípravný výbor pro konání místního referenda proti obci Sudice, o návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, o kasační stížnosti účastnice řízení.

Navrhovatel dne 3. 11. 2021 navrhl konání místního referenda v obci Sudice k otázce „*Větrné elektrárny v katastru obce? Ano – Ne*“. Jednalo se již o čtvrtý návrh. Předchozí návrhy měly podle účastnice řízení (dále jen „obec“) vady; navrhovatel se je opakovaně pokusil odstranit. Obec i tentokrát vyzvala navrhovatele k odstranění vad. Ty měly spočívat mj. ve vadách podpisových listin. Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 11. 1. 2022, čj. 24 A 2/2021-22, rozhodl, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky.

Krajský soud s výtýkanými vadami podpisových listin nesouhlasil. Ačkoliv se podpisové listiny vztahovaly k dřívějším návrhům, jsou podle krajského soudu použitelné i pro pozdější návrh, pokud zůstane zachována totožnost otázky a přípravného výboru a v mezidobí mezi prvním a opakovaným návrhem nedojde k podstatné změně. Tyto podmínky byly naplněny. Krajský soud nesouhlasil ani se závěrem obce, že by musely být údaje o podepisujících osobách vyplněny vlastnoručně pouze podepisující osobou. Vyšel přitom z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2016, čj. Ars 4/2015-45, č. 3414/2016 Sb., *platnost referenda Černolice*, který apeloval na to, aby na náležitosti návrhu na konání místního referenda nebyly kladeny přespříliš formální nároky. Z § 11 zákona o místním referendu podle krajského soudu vyplývá pouze požadavek na vlastnoruční podpis. Požadavek obce je formalistický a nevyplyvá ze zákona ani judikatury. Proto bylo v pořádku i to, pokud některé chybějící údaje doplnil navrhovatel na tzv. oprávněném podpisovém archu. Účelem uvedení údajů je ztotožnit osobu, která arch podepsala, a ověřit jak její existenci, tak to, zda je oprávněnou osobou.

Obec podala proti usnesení krajského soudu kasační stížnost, ve které namítala, že předvyplnění jména, příjmení, data narození a bydliště jednou osobou, patrně členem přípravného výboru, nelze považovat za dostatečné prokázání toho, že oprávněná osoba skutečně vyhlásila referenda o navržené otázce podporuje. Krajský soud zaujal výklad § 11 odst. 2 zákona o místním referendu, který je neudržitelný a nebezpečný. Otevírá totiž cestu k možnému zneužívání institutu místního referenda. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci *platnost referenda Černolice* podle obce na tuto věc nedopadal. Krajský soud citoval pouze obecná východiska, ale neprovedl řádný výklad konkrétního ustanovení, které bylo sporné, tedy jak vyložit, že údaje má na podpisovém archu uvést oprávněná osoba.

Za případný obec nepovažovala ani odkaz krajského soudu na usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 3. 2006, čj. 10 Ca 37/2006-19. V dané věci totiž bylo z adresy předtištěno jen město Tábor. Vzhledem k tomu, že návrh mohli podpořit jen občané města Tábor, tento údaj bylo možné předtisknout. Naopak podle usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 21. 6. 2010, čj. 44 A 46/2010-168, slovní spojení *osoba uvede* je nutné interpretovat tak, že každá jednotlivá osoba, která chce projevit souhlas s konáním místního referenda, musí osobně, vlastnoručně uvést údaje uvedené v § 11 odst. 2 zákona o místním referendu. Oba rozsudky tedy nejsou v rozporu, ale naopak se doplňují. S tímto závěrem souzní i odborná literatura (Rigel, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 106 až 109).

Nelze si tedy vystačit jen s jazykovým výkladem, který svědčí závěrům krajského soudu. Je třeba se zaměřit na účel dané normy. Krajský soud se podle obce omezil pouze na jeden účel, tedy identifikaci podepisující osoby. Dalším účelem však je zjistit, zda podepisující osoba skutečně návrh přípravného výboru podporuje. Vlastnoruční podpis nelze považovat za dostačující pro vyjádření podpory. Tím by se totiž otevřel prostor pro manipulaci. Pokud jeden z členů přípravného výboru zná potřebné údaje o oprávněné osobě, může je vyplnit a následně podpis napodobit buď sám, nebo prostřednictvím jiné osoby. Členové přípravného výboru by v takovém případě také mohli tlačit oprávněné osoby k podpisu s odůvodněním, že nic vypisovat nemusí, postačí připojit podpis. To by mohlo být spojeno ještě s odůvodněním, že *to soused také podepsal*. Pak jde stěžít o svobodné vyjádření vůle. Požadavek na vlastnoruční vyplnění údajů tak nelze považovat za přílišný formalismus, ale naopak za lpění na principech přímé demokracie.

Ustanovení § 11 odst. 2 zákona o místním referendu je podle obce třeba vykládat shodně s obdobnými instituty v jiných právních předpisech. Z § 4 odst. 1 věty druhé zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, plyne požadavek, aby občan vlastnoručně uvedl své identifikační údaje. Toto ustanovení je formulováno lépe než v zákoně o místním referendu. Stejný požadavek plyne i z § 25 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o volbě prezidenta republiky“). Text je obdobný jako v § 11 odst. 2 zákona o místním referendu. Podle krajského soudu by i v případě volby prezidenta republiky mělo stačit jen připojení podpisu. To však obec považuje za absurdní. Z textace *každý občan [...] uvede na podpisový arch* implicitně plyne požadavek, aby údaje byly vyplněny osobně. Dovětek *a připojí vlastnoruční podpis* neumožňuje dospět k závěru, že by předchozí údaje mohly být vyplněny třetí osobou. To vyplývá i z *Manuálu pro vyplňování petice, kterou navrhuje občan připojuje ke kandidátní listině*, který byl zpracován Ministerstvem vnitra. V něm je uvedeno, že je účelné, aby volič vyplnil údaje týkající se jeho osoby hůlkovým písmem. Zjevně je tedy míněno vlastnoruční vyplnění voličem. Pokud je v jednom případě zákon vykládán tak, že občan musí vyplnit údaje o své osobě vlastnoručně, neexistuje důvod, proč by tomu mělo být v případě § 11 odst. 2 zákona o místním referendu jinak. Proto je třeba text ve všech uvedených předpisech vykládat restriktivně tak, že slovo *uvede* zákonodárce zamýšlel užít ve smyslu *vyplní*.

S jejími argumenty uvedenými ve vyjádření k návrhu se krajský soud podle obce vůbec nevypořádal, včetně jejího poukazu na usnesení Krajského soudu v Praze čj. 44 A 46/2010-168. Soud podle ní rezignoval na relevantní zdůvodnění a své závěry opřel o rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, která buď na daný případ vůbec nedopadá, nebo obsahuje pouze obecná východiska.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [16] Pokud jde o námitky, že se krajský soud nevypořádal s argumenty obce uvedenými ve vyjádření k návrhu, Nejvyšší správní soud uvádí, že soud nemusí reagovat na všechny námitky, pokud proti nim uvede argumentaci, v jejíž konkurenci tyto námitky jako celek neobstojí (rozsudky NSS ze dne 24. 4. 2014, čj. 7 Afs 85/2013-33, nebo ze dne 3. 4. 2014, čj. 7 As 126/2013-19). Obec ve svém vyjádření k této otázce uvedla, že účelem daného ustanovení je ověřit, že podepisující osoba návrh skutečně podporuje. Toho se má docílit i tím, že musí údaje osobně vyplnit. Poukázala také na usnesení Krajského soudu v Praze čj. 44 A 46/2010-168. Krajský soud k této otázce v bodech 14 a 15 svého usnesení provedl vlastní úvahu o výkladu § 11 odst. 2 zákona o místním referendu. Vyšel z judikatury Nejvyššího správního soudu týkající se obecných východisek pro přezkum otázek týkajících se referenda. Z jazykového výkladu podle něj vyplývá pouze požadavek na vlastnoruční podpis. Požadavek obce proto označil za nedůvodně formalistický. Zjednodušeně řečeno tedy dospěl k závěru, že pokud nevyplyvá takový požadavek jasně ze zákona, bylo by v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, aby tyto požadavky výkladem dále rozšiřoval. Jde tak o úvahu, v níž námitky obce jako celek neobstojí. Tato námitka proto není důvodná. (...)

III.B Způsob vypsání identifikačních údajů

[22] Podle § 11 odst. 2 zákona o místním referendu platí, že *oprávněná osoba podporující konání místního referenda uvede na podpisovém archu své jméno, příjmení, datum narození, adresu a připojí vlastnoruční podpis*.

[23] Z podpisových archů ve správním spisu je zřejmé, že identifikační údaje o některých podepisujících (petentech) jsou skutečně vyplněny jedním typem písma (zejména podpisové archy č. 7, 8 a 9). Zároveň je na všech podpisových archích v adrese předtištěn údaj o obci bydliště „Sudice“. Jednotlivé podpisy se však zdají být výrazně odlišné.

[24] Z jazykového vyjádření je zřejmé, že zákonodárce výslovně požaduje pouze to, aby byl vlastnoručně připojen podpis oprávněné osoby. Pokud jde o identifikační údaje oprávněné osoby, hovoří pouze o tom, že podepisující osoba je uvede. Logický argument opaku (*argumentum a contrario*) vede k přesně opačnému závěru, než tvrdí obec. Pokud by zákonodárce chtěl, aby byly vlastnoručně vyplněny i údaje identifikující petenta, mohl to jednoduše uvést, stejně jako to učinil u podpisu. Tím, že u údajů tento požadavek neuvádí a u podpisu ano, lze naopak dovodit, že záměrem zákonodárce bylo, aby údaje nemusely být vyplněny vlastnoručně petentem. Požadavek zákona, aby identifikační údaje uvedla podepisující osoba, může být splněn například i tak, že je nadiktuje osobě, která provádí sběr podpisů. Gramatický výklad tedy nepodporuje tvrzení obce, že by i identifikační údaje měla vlastnoručně vyplnit podepisující osoba. Nicméně i obec si je vědoma, že gramatický výklad pro ni není příznivý.

[25] Při výkladu ustanovení právního předpisu však nelze vycházet pouze z jeho textu. Ten je pouze základním východiskem pro pochopení právní normy, která z něj vyplývá. Pro správnou interpretaci ustanovení je třeba zohlednit i další metody výkladu právních předpisů, které ve svém souhrnu vedou zejména ke zjištění účelu a smyslu právní normy (nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.).

[26] Obec se dovolává zejména výkladu podporujícího jednotnost a bezrozpornost právního řádu. Tento výklad je nepochybně velmi významný a Nejvyšší správní soud jej dlouhodobě zastává (viz například již rozsudek rozšířeného senátu NSS, ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004-54, č. 792/2006 Sb. NSS, *MILO tuhy*, nebo z poslední doby usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 25. 5. 2021, čj. Ars 3/2019-43, č. 4209/2021 Sb. NSS, *Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa Miroslava Sládka*).

[27] Obec se v této souvislosti dovolává v prvé řadě § 4 odst. 1 věty druhé zákona o právu petičním. Podle jeho textu *občan nebo petiční výbor může každým způsobem, který neodporuje zákonu, vyzvat občany, aby petici svým podpisem podpořili. K podpisu pod petici občan uvede své jméno, příjmení a bydliště. Musí být umožněno, aby se s obsahem petice před podpisem řádně seznámil. K podpisu nesmí být žádným způsobem nucen*. Podle soudu se však text v zákoně o právu petičním, pokud jde o uvedení identifikačních údajů, nijak obsahově neliší od textu § 11 odst. 2 zákona o místním referendu. I zde se hovoří pouze o tom, že je má občan uvést. Text zákona o právu petičním tedy nepodporuje tvrzení stěžovatelky, že z něj plyne požadavek, aby občan vlastnoručně uvedl své identifikační údaje.

[28] Dále obec odkazuje na § 25 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky. Podle jeho věty třetí *každý občan, podporující kandidaturu kandidáta, uvede na podpisový arch své jméno, příjmení, datum narození, adresu místa trvalého pobytu nebo údaj, že trvalý pobyt na území České republiky nemá, a číslo občanského průkazu nebo cestovního pasu s údajem, o jaký druh dokladu se jedná, a připojí vlastnoruční podpis*. I v případě tohoto zákona je textace v podstatě shodná s § 11 odst. 2 zákona o místním referendu. Liší se jen v tom, že dalším povinným údajem je číslo občanského průkazu nebo cestovního pasu.

[29] Ani z textu § 25 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky nijak nevyplývá, že by i identifikační údaje musely být vyplněny osobně. Obec se v této souvislosti dovolává manuálu pro vyplňování petice zpracovaného Ministerstvem vnitra. K tomu soud uvádí, že manuál správního orgánu nemůže být rozhodný pro výklad prováděný soudem. Navíc ani to, co z manuálu cituje obec, nesvědčí o tom, že by Ministerstvo vnitra bylo přesvědčeno, že údaje musí být vyplněny pouze vlastnoručně, jak tvrdí obec. Ministerstvo pouze doporučuje, aby petent vyplňoval identifikační údaje hůlkovým písmem. Ministerstvo zde zjevně vychází z nejčastější situace, kdy podpis podpisového archu probíhá tím způsobem, který obec považuje za jediný možný. Soud nijak nezpochybuje, že v naprosté většině případů totiž skutečně petent podpoří petici tak, že se nejen sám vlastnoručně podepíše, ale zároveň i vlastnoručně vyplní požadované údaje. Vzhledem k tomu, že ke kontrole petic v případech prezidentských voleb ministerstvo používá i výpočetní techniku, je zřejmé, že požadavek na vyplnění údajů hůlkovým písmem mířil právě na problém čitelnosti údajů pro výpočetní techniku. Není zřejmé, že by se Ministerstvo vnitra touto

jednou větou, věnující se zcela jinému problému, chtělo vyjádřit k tomu, že není možný jiný způsob vyplnění údajů.

[30] Nad rámec příkladů uváděných obcí soud poukazuje též na úpravu petice pro podporu volby nezávislého kandidáta do Senátu. Podle § 61 odst. 2 písm. d) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, *k přihlášce nezávislého kandidáta se připojí petice podporující jeho kandidaturu, která musí být podepsána alespoň 1 000 oprávněných voličů z volebního obvodu, kde kandidát kandiduje, s uvedením jejich jména, příjmení, data narození a adresy místa trvalého pobytu; chybí-li některý z uvedených údajů nebo je uveden neúplně nebo nepodepsal-li se volič, podpis se nezapočítává*. I tento zákon jednoznačně hovoří pouze o uvedení údajů.

[31] Totéž platí i o petici podporující vznik politické strany. Podle § 6 odst. 2 písm. a) zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, musí být k návrhu na registraci připojena též petice *alespoň jednoho tisíce občanů požadujících, aby strana a hnutí vznikly. K podpisu pod peticí musí občan uvést své jméno a příjmení, datum narození a bydliště*. I zde jde tedy o obsahově stejné pravidlo.

[32] Ani výklad srovnávající obdobné právní instituty tedy nevede k obcí tvrzenému výkladu, že identifikační údaje musí vlastnoručně vyplnit osoba podporující konání referenda.

[33] Nejvyšší správní soud považuje za klíčové zaměřit se na výklad smyslu daného ustanovení, kterého se ostatně dovolává i obec. Smyslem požadavku na získání dostatečného množství petentů k upořádání místního referenda je to, aby bylo konáno referendum jen o takových otázkách, které jsou podstatné pro významnou část občanů obce (rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2014, čj. Ars 4/2014-99, č. 3148/2015 Sb. NSS, *referendum k zákazu automatů v Ústí nad Labem*, bod 38). Je tedy třeba kvalifikovaně ověřit, že se skutečně o takto významnou otázku jedná. Oprávněné osoby tedy musí projevit vůli, aby se referendum konalo.

[34] Posuzování projevu vůle se věnuje zejména občanské právo. Pro případ písemné formy projevu vůle je k platnosti takového právního jednání vyžadován podpis jednajícího (§ 561 zákona občanského zákoníku). Rozhodně se tedy nevyžaduje, aby i projev vůle samotný musel být učiněn vlastnoručně. Takováto forma je vyžadována jen zcela výjimečně pro případ sepsu závěti pořízené soukromou listinou bez účasti svědků (§ 1533), tzv. holografní závěti. Tento požadavek je stanoven nikoliv pro potvrzení vážnosti projevu vůle, ale aby bylo možno ověřit, že závět skutečně sepsal zůstavitel, jehož vůli již nelze zpětně ověřit. Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 3. 4. 2008, sp. zn. 21 Cdo 1744/2007, č. 107/2008 Sb. rozh. obč., v této souvislosti uvádí, že právě charakteristické znaky rukopisu pořizovatele závěti jsou určující pro posouzení pravosti holografní závěti, a proto nelze připustit, aby mu pomáhala jiná osoba vedením ruky.

[35] Pro platnost právního jednání v občanském právu tedy téměř vždy postačuje, pokud je text vlastnoručně podepsán, případně pokud je vlastnoruční forma nahrazena některým z dalších zákonem povolených způsobů podepisování (§ 561 až § 563 občanského zákoníku).

[36] Postačí-li v občanském právu k písemnému projevení vůle pouze podpis jednajícího, není důvod se domnívat, že by tomu mělo být v právu veřejném jinak, pokud to výslovně nevyplývá z právního předpisu. Právě požadavek vlastnoručního podpisu uvedený v § 11 odst. 2 zákona o místním referendu tedy má sloužit k ověření projevu vůle petenta. Ostatně pokud jde o obdobnou úpravu v zákoně o volbě prezidenta republiky, lze podpůrně poukázat též na bod 67 nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 27/12, č. 2/2013 Sb. ÚS, *registrace kandidátní listiny Tomia Okamury*. V něm Ústavní soud vyslovil své pochybnosti nad ústavností úpravy, která v případech prezidentských voleb předpokládá pouze kontrolu identifikačních údajů petentů. Neukládá však povinnost kontrolovat pravost jejich podpisu, což by právě umožnilo „*ověření skutečného, nezaměnitelného a individualizovaného projevu vůle petentů*“.

[37] Identifikační údaje mají z povahy věci sloužit k tomu, aby bylo zřejmé, která osoba svůj podpis připojila. Jde tedy o obdobu údajů identifikujících jednající osobu na soukromoprávních úkonech (tedy typicky označení smluvních stran). Tím je umožněna kontrola, zda je podepisující osobou oprávněnou návrh podpořit. Identifikační údaje mohou sloužit i k tomu, aby obecní úřad ověřil, že podepisový arch uváděná osoba skutečně podepsala, tedy aby se dala kontaktovat a konfrontovat s podpisem na podepisovém archu. Zákon o místním referendu totiž

výslovně nestanoví, že obecní úřad má ověřovat jen identifikační údaje vyplněné na podpisovém archu, jako je tomu v případě volby prezidenta republiky (§ 25 odst. 5 zákona o volbě prezidenta republiky). Nejvyšší správní soud si je nicméně vědom, že ověřování toho, zda uváděný petent podpisovou listinu skutečně podepsal, bude z povahy věci zcela výjimečné. I v případě místního referenda lze totiž předpokládat, že budou ověřovány zejména identifikační údaje petentů prostřednictvím příslušných registrů.

[38] Identifikační údaje tedy nijak neslouží k ověření projevu vůle, neboť jejich uvedení o ničem takovém nevyovídá. Projev vůle se totiž případně vztahuje k úkonu samotnému, kterým je podpora vyhlášení referenda o určité otázce. To by však spíše mělo vést k požadavku, že by podepisující měli projevít svou vůli tak, že kromě podpisu vlastnoručně vypíšou například i znění otázky v referendu. Takový požadavek však zjevně ze zákona o místním referendu nevyplývá.

[39] O opaku nepřesvědčilo Nejvyšší správní soud ani obcí citované usnesení Krajského soudu v Praze čj. 44 A 46/2010-168. To skutečně dospělo ke stejnému závěru jako obec. Pro Nejvyšší správní soud však není toto usnesení jakkoliv závazné. Jeho argumentace ve prospěch tohoto závěru vychází pouze z gramatického výkladu, podle nějž sousloví *osoba uvede* nelze vyložit jinak, než že každý sám vyplní údaje o své osobě. Jak již bylo uvedeno shora v bodě [24], s tímto výkladem Nejvyšší správní soud nesouhlasí, neboť údaje může podepisující uvést i jiným způsobem než vlastnoručním vyplněním (například tím, že je nadiktuje osobě, která sbírá podpisy na podpisovou listinu).

[40] Odborná literatura citovaná obcí (Rigel, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011) primárně popisuje judikaturní závěry krajských soudů. Své hodnocení pak autor přináší na s. 109. Podle něj by možnost vyplnění jinou osobou otevírala prostor pro manipulaci, protože jediná osoba se znalostí potřebných údajů by je mohla vyplnit a následně snadno napodobit i podpisy. Ani s tímto argumentem se soud neztotožňuje. Stejně jako by bylo možné napodobovat podpisy, bylo by nepochybně možné i měnit styly písma při vyplňování údajů. Navíc kvůli čitelnosti by z povahy věci měly být identifikační údaje vyplňovány hůlkovým písmem, které má mnohem méně charakteristických znaků než písmo psací. Možnost takové manipulace by tedy nijak nevyklučovala ani povinnost vyplnit údaje vlastnoručně. Nejvyšší správní soud k tomu navíc poznamenává, že pokud by tak kdokoli činil, dopouštěl by se trestného činu maření přípravy a průběhu voleb a referenda podle § 351 trestního zákoníku (*kdo padělá údaje v dokladu o počtu členů politické strany nebo na petici pro volební účely nebo v jiném dokumentu souvisejícím s volbami nebo referendem anebo vědomě použije takového dokumentu jako pravého*).

[41] Obecně je navíc třeba připomenout, že Nejvyšší správní soud již v minulosti s odkazem na čl. 22 Listiny základních práv a svobod dovodil, že „otázky přípustnosti konání a posuzování platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu je třeba hodnotit nikoliv restriktivním, formalistickým způsobem, nýbrž způsobem zohledňujícím skutečnost, že se jedná o jednu ze základních forem demokracie. Jinak řečeno, v pochybnostech by měly soudy rozhodovat ve prospěch konání místního referenda[...].“ (rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2012, čj. Ars 1/2012-26, č. 2718/2012 Sb. NSS, *referendum Břežany*, bod 14). Tyto závěry pak výslovně vztáhl i na otázku kontroly konkrétních podpisů na podpisových arších (rozsudek *referendum k zákazu automatů v Ústí nad Labem*, bod 35). Vzhledem k tomu, že pro osobní vyplňování identifikačních údajů petenta neshledal Nejvyšší správní soud žádné vážné důvody, i toto východisko vede k závěru, že takový požadavek je nezákonný.

[42] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že údaje identifikující oprávněnou osobu na podpisovém archu podle § 11 odst. 2 zákona o místním referendu nemusí oprávněná osoba vyplňovat vlastnoručně.

Mezinárodní ochrana: vážná újma; nedostatečná zdravotní péče; přístup ke zdravotní péči

k § 14a odst. 1 a odst. 2 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu

Pokud žadatel v řízení o udělení mezinárodní ochrany předloží důkazy, že mu v zemi původu hrozí vážná újma, neboť by se mu tam nedostalo vhodné zdravotní péče odpovídající jeho vážnému zdravotnímu stavu [§ 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu], musí se Ministerstvo vnitra zabývat nejenom obecnou dostupností zdravotní péče v zemi původu, ale též tím, zda žadatel ve své konkrétní situaci bude mít ke zdravotní péči skutečně přístup (včetně např. posouzení ceny lékařské péče či vzdálenosti, kterou musí žadatel za zdravotní péči cestovat).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2022, čj. 10 Azs 42/2022-32)

Prejudikatura: č. 4326/2022 Sb. NSS; rozsudky velkého senátu Soudního dvora ze dne 18. 12. 2014, *M'Bodj* (C-542/13) a ze dne 18. 12. 2014, *Abdida* (C-562/13); rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 12. 2016, *Paposhvili proti Belgii* (stížnost č. 41738/10); rozsudek ze dne 7. 12. 2021, *Savran proti Dánsku* (stížnost č. 57467/15).

Věc: A. S. proti Ministerstvu vnitra o mezinárodní ochranu, o kasační stížnosti žalobce.

Nejvyšší správní soud se v dané věci zabýval dvěma otázkami spojenými s řízením o udělení mezinárodní ochrany podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona o azylu. Nejvyšší správní soud jednak řešil, zda žalovaný dostal povinnosti shromáždit vyhovující informace o postavení bezpečnostních složek v Rusku (konkrétně služby FSB), jednak posuzoval možnost doplňkové ochrany z důvodu nepřítomného zdravotního stavu.

Žalobce, občan Ruské federace, se do Česka se poprvé dostal v roce 1994. Údajně na nátlak ruských kriminálních skupin sem přivezl obohacený uran a měl jej tu prodat. Byl ale zadržen českou policií a odsouzen k trestu odnětí svobody za nedovolené držení radioaktivního materiálu. V roce 2003 poprvé požádal o mezinárodní ochranu. Kvůli převozu uranu v devadesátých letech mu vyhrožovali pracovníci FSB, jeho známí v Rusku také zjistili, že je veden jako hledaná osoba. Zároveň měl obavy i z ruských kriminálních struktur. V roce 2005 mu však ministerstvo azyl neudělilo, žalobce se proti tomuto rozhodnutí dále ani nebránil.

V druhé žádosti o mezinárodní ochranu (podané 13 let po první žádosti) opět uvedl obavy z návratu do Ruska spojené s výhrůžkami ze strany FSB (uvedl, že mu vyhrožovali smrtí a že se mu po návratu stane „nehoda“), částečně též ze strany soukromých osob. Především uvedl, že má již dlouhou dobu zdravotní potíže spojené s nádorem na mozku, které vyžadují pravidelnou léčbu. V Rusku by se léčit nemohl, nemá tam žádné zázemí ani zdravotní pojištění. Také spojil své obavy z FSB s možným neposkytnutím přístupu k potřebné zdravotní péči.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 6. 2020 žalobci neudělil mezinárodní ochranu podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona o azylu. Proti rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany (především proti neudělení doplňkové ochrany) se žalobce bránil žalobou u městského soudu, ten ji však rozsudkem ze dne 21. 1. 2022, čj. 2 Az 32/2020-24, zamítl a v zásadě potvrdil závěry a postup žalovaného.

Nejvyšší správní soud dodává, že původně žalovaný žádost vyhodnotil jako nepřipustnou podle § 11 odst. 1 zákona o azylu a řízení zastavil (neboť – jak uvedeno výše - žalobce o mezinárodní ochranu již dříve neúspěšně žádal). Městský soud však rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, žalobce totiž v opakované žádosti uvedl nové informace, konkrétně ohledně zdravotního stavu, kterými se měl žalovaný zabývat. Žalovaný proto žádost posuzoval celou nanovo.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Žalovaný ani městský soud dostatečně neposoudili obavy, které v žádosti o mezinárodní ochranu stěžovatel uvedl. Použité zprávy o zemi původu se nezabývaly dostatečně nebezpečím, kterému stěžovatel čelí při návratu do Ruska. Konkrétněji se pak vymezil proti závěrům o zdravotním stavu a zdůraznil, že má obavy o přístup ke zdravotní péči. Žalovaný také nedostatečně odůvodnil závěr o neudělení humanitárního azylu.

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

Z odůvodnění:

[9] Kasační stížnost je přijatelná a je také důvodná. Žalovaný neshromáždil dostatečné informace o zemi původu, pokud jde o činnost bezpečnostních složek, a dostatečně se nezabýval možností vážné újmy v souvislosti se zdravotním stavem stěžovatele.

(...)

III. B. K udělení mezinárodní ochrany z důvodu nepříznivého zdravotního stavu

[17] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval argumentací stěžovatele ohledně jeho nepříznivého zdravotního stavu. Podle stěžovatele se žalovaný i městský soud s rizikem vážné újmy při nedostatku lékařské péče a konkrétních léků vypořádali jen povrchně, způsobem, který neodpovídá požadavkům plynoucím např. z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (v textu jen „ESLP“).

[18] Jak Nejvyšší správní soud pravidelně uvádí, zdravotní stav žadatele může sloužit jako důvod pro udělení mezinárodní ochrany (konkrétně doplňkové ochrany) jen výjimečně, a to v případech, kdy by jinak došlo k porušení čl. 3 Úmluvy (srov. např. rozsudky ze dne 30. 5. 2019, čj. 7 Azs 435/2018-32, bod 20, nebo ze dne 2. 7. 2020, čj. 10 Azs 437/2019-83, body 13-14). V této otázce obvykle Nejvyšší správní soud vychází z rozsudku velkého senátu ESLP ze dne 13. 12. 2016, *Paposhvili proti Belgii*, stížnost č. 41738/10 (kterým koneckončův v řízení o žalobě argumentoval i stěžovatel). Podle citovaného rozsudku ESLP již není doplňková ochrana vyhrazena jen pro případy, v nichž je žadatel v době podání žádosti bezprostředně ohrožen na životě, ale bude se vztahovat i na případy vážně nemocných osob, „u nichž se lze ze závažných důvodů domnívat, že v přijímající zemi by nedostatek vhodné péče či přístupu k ní představoval skutečné riziko, že se zdravotní stav nemocné osoby vážně, rychle a nevratně zhorší, a to by vedlo k intenzivnímu utrpení této osoby nebo k výraznému snížení předpokládané délky jejího života“ (srov. § 183 cit. rozsudku ESLP). Nejvyšší správní soud dodává, že během řízení před městským soudem velký senát ESLP závěry ve věci *Paposhvili* potvrdil a částečně upřesnil v rozsudku ze dne 7. 12. 2021, *Savran proti Dánsku*, stížnost č. 57467/15 (k tomu §§ 121 násl. cit. rozsudku ESLP).

[19] Nutno také připomenout, že dosavadní judikaturu ohledně přiznávání doplňkové ochrany ze „zdravotních důvodů“ nedávno upřesnil i Nejvyšší správní soud, a to v rozsudku ze dne 21. 1. 2022, čj. 5 Azs 70/2020-103, č. 4326/2022 Sb. NSS (srov. především body 47-51 cit. rozsudku). S ohledem na judikaturu Soudního dvora (konkrétně v rozsudcích vydaných dne 18. 12. 2014, *M'Bodj*, C-542/13, a *Abdida*, C-562/13) není možné podobné případy podřadit pod § 14a odst. 1 a 2 písm. b), ale naopak **pod § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu** (výjimkou jsou případy úmyslného odepření zdravotní péče, které by za splnění dalších podmínek mohlo vést rovnou k udělení azylu).

[20] Z judikatury ESLP a Nejvyššího správního soudu plyne pro nynější věc následující. Je na žadateli o mezinárodní ochranu, aby „předložil důkazy pro to, že by mu v zemi původu hrozila vážná újma, neboť by se mu tam nedostalo vhodné zdravotní péče odpovídající jeho vážnému zdravotnímu stavu“. „Informace o svém zdravotním stavu musí poskytnout žadatel v takové kvalitě, aby z nich bylo možné učinit závěr o tom, v jak závažném stavu se žadatel nachází a jaké riziko by pro něj představovaly samotná cesta do země původu i následné setrvání v ní“ (takto rozsudek NSS sp. zn. 10 Azs 437/2019, bod 16), resp. aby předložil „relevantní doklady“, které potvrzují informaci o vážném zdravotním stavu a hrozbě jeho značného a nevratného zhoršení v případě návratu do země původu (takto rozsudek NSS sp. zn. 7 Azs 435/2018, body 16 a 20). ESLP v rozsudcích *Paposhvili* a *Savran* odkazuje obecně na judikaturu k čl. 3 Úmluvy; dle ESLP je zjednodušeně řečeno na cizincích, aby předložili důkazy o existenci výše (bod [18]) zmíněných „závažných důvodů“ [srov. *Paposhvili*, § 186, *Savran*, § 130 písm. a)].⁷⁾ Současně ale ESLP zdůraznil, že aby mohl čl. 3 Úmluvy plnit svou ochrannou funkci, je nutné v podobných případech připustit „určitou míru spekulace“. Po cizincích tak nelze vyžadovat „jednoznačný důkaz“⁸⁾ o tom, že by v případě návratu byli vystaveni zacházení odporujícímu čl. 3 Úmluvy (srov. *Paposhvili*, opět § 186, a *Savran*, § 146).

⁷⁾ V angl. znění obou cit. rozsudků: „it is for the applicants to adduce evidence capable of demonstrating that there are substantial grounds for believing that, if the measure complained of were to be implemented, they would be exposed to a real risk of being subjected to treatment contrary to Article 3“; ve franc. znění pak: „il appartient aux requérants de produire des éléments susceptibles de démontrer qu'il y a des raisons sérieuses de penser que, si la mesure litigieuse était mise à exécution, ils seraient exposés à un risque réel de se voir infliger des traitements contraires à l'article 3“.

[21] Na žalovaném následně je, aby předložené důkazy „řádně posoudil a potvrdil či rozptýlil žadatelovy obavy, že se jeho zdravotní stav zásadně zhorší, tím, že si obstará dostatek informací o dostupnosti zdravotní péče v žadatelově zemi původu“ (rozsudek NSS sp. zn. 10 Azs 437/2019, bod 16). Zcela konkrétně pak povinnosti žalovaného plynou z obou rozsudků ESLP. Žalovaný se v takovém případě musí zabývat [srov. k tomu *Paposhvili*, §§ 188-191, a *Savran*, § 130, písm. b)-e)]:

- obecnou situaci v zemi původu (na základě zpráv z důvěryhodných zdrojů) i konkrétní situaci stěžovatele (zejména musí vzít v potaz informace z lékařských zpráv a posoudit vliv návratu do země původu na jeho zdravotní stav);
- otázkou, zda je v zemi původu obecně dostupná lékařská péče, která je dostatečná a přiměřená pro léčbu stěžovatelova nepříznivého zdravotního stavu;
- otázkou, do jaké míry bude mít stěžovatel po návratu skutečně přístup ke zdravotní péči včetně toho, že se musí zabývat i cenou zdravotní péče, existencí sociální a rodinné „podpůrné sítě“ a vzdáleností, kterou musí případně stěžovatel cestovat za zdravotní péčí;
- v případě, že žalovanému zůstanou po zvážení všech výše uvedených okolností pochybnosti o tom, jaký vliv bude mít návrat do země původu na stěžovatele, musí od země původu zajistit konkrétní a dostatečné záruky, že se stěžovateli zdravotní péče skutečně dostane.

[22] V rozsudku *Savran* ESLP upřesnil své dosavadní závěry z věci *Paposhvili* tak, že žalovaný může již po prvotním přezkoumání důkazů předložených stěžovatelem (zejména lékařských zpráv) dojít k závěru, že porušení čl. 3 Úmluvy nehrozí. Zcela konkrétně ve věci *Savran* dospěl ESLP k závěru, že i při vysazení léčby tamějšího stěžovatele, tedy v situaci, kdy by se mu léčby v zemi původu nedostalo, by věc nespadala do působnosti čl. 3 Úmluvy (k tomu srov. *Savran*, §§ 146-147). V takovém případě by ani nenastoupila povinnost žalovaného se situací v zemi původu podrobněji zabývat. V nynější věci však o takový případ nejde.

[23] Podle Nejvyššího správního soudu stěžovatel důkazní břemeno, byť za specifických okolností, unesl. Naopak žalovaný následně nedostal svým povinnostem, především si neobstaral dostatečné informace o tom, zda bude mít stěžovatel k lékařské péči skutečně přístup a za jakých podmínek.

[24] Stěžovatel v průběhu řízení dodal celou řadu lékařských zpráv. Podle nich mu byla v roce 2007 po rozvinutí nádoru odstraněna část hypofýzy (podvěsku mozkového). Od té doby stěžovatel potřebuje pravidelné endokrinologické kontroly a musí do konce života podstupovat tzv. substituční léčbu (několikrát denně léky, pravidelně injekce). Při jejím vynechání mu podle poslední lékařské zprávy ze začátku roku 2020 hrozí nebezpečí selhání životních funkcí a smrt. Stěžovatel současně od podání žádosti o mezinárodní ochranu v roce 2016 soustavně uváděl, že má obavy z toho, že by v Rusku neměl přístup k potřebné lékařské péči (např. kvůli tomu, že v Rusku dlouho nebyl, není pojištěn a obává se omezení přístupu kvůli tomu, že se o něj zajímala FSB).

[25] Nutno podotknout, že situace stěžovatele je odlišná od situace jiných žadatelů o mezinárodní ochranu, kteří se před správními soudy dovolávali závěrů z věci *Paposhvili*. Stěžovatel v zemi původu nebyl od devadesátých let, jeho zdravotní problémy začaly v Česku a v zemi původu se nikdy s podobnými obtížemi neléčil (srov. k tomu např. okolnosti v rozsudku NSS ve věci sp. zn. 5 Azs 70/2020, body 2-3, či sp. zn. 10 Azs 437/2019, bod 16). Taktéž zdravotní stav žadatele je přinejmenším po nějakou dobu již stabilizovaný (být v té míře, že musí neustále brát medikaci). To ale nic nemění na tom, že v případě nedostupnosti léčby, případně chybějícího přístupu stěžovatele k léčbě, se ocitne v ohrožení života (z poslední lékařské zprávy lze usoudit, že stěžovatel v minulosti léčbu vysadil zhruba na deset dní, po kterých ji ale musel znovu obnovit).

[26] Žalovaný se k stěžovatelově zdravotnímu stavu vyjádřil v napadeném rozhodnutí opakovaně pouze tak, že stěžovatel není v akutním ohrožení života či ohrožení základních životních funkcí a může v léčbě onemocnění pokračovat v Rusku. Dále už jen víceméně odkázal na dvě další zprávy o zemi původu, jednak zprávu Mezinárodní organizace pro migraci (IOM) „*Údaje o zemi: Ruská federace 2019*“ ze dne 13. 3. 2019 a zprávu organizace International SOS „*Dostupnost endokrinologické péče, včetně laboratorního testování a léčiv*“ ze dne 27. 1. 2020.

[27] První citovaná zpráva hovoří jen velmi obecně o fungování systému zdravotní péče v Rusku. Bez detailů zmiňuje, že v Rusku funguje systém povinného zdravotního pojištění financovaného státem (do kterého

mají přístup i navrátilci) a že lékařská péče je poskytována mixem státních a soukromých zařízení. Bez bližšího upřesnění také uvádí, že léky jsou „někdy“ poskytovány v rámci pojištění zdarma. Tato zpráva tedy sama o sobě nespĺňuje požadavky, které pro žalovaného v této specifické věci plynou z judikatury ESLP.

[28] Z druhé citované zprávy žalovaný dovodil, že stěžovateli bude k dispozici jak lékařská péče, tak konkrétní léky, které stěžovatel vyžaduje (včetně léku Hydrocortison, který se zdá být podle lékařské zprávy z ledna 2020 nejdůležitější). Byť je zpráva formálně zaměřena na dostupnost péče a léků, které odpovídají stěžovateli diagnóze, není ani ona (a to ani ve spojení s předchozí zprávou) dostatečná ke splnění povinností žalovaného.

[29] Zpráva totiž hned na úvod přiznává, že se zabývá pouze „dostupností“ péče a léků, nikoliv už – a to v jakémkoli smyslu – „přístupem“ k nim. Zpráva v podstatě jen uvádí ke každému typu péče či léku jedno konkrétní zdravotnické zařízení v Rusku, a to vždy v Moskvě, které má údajně poskytovat určitou péči či disponovat daným lékem. Nadto, zatímco jako případní poskytovatelé lékařské péče (především endokrinologických kontrol) jsou vždy uvedena státní zařízení, co do dostupnosti léků zpráva odkazuje výhradně na soukromá zařízení. V takovém případě ale skutečně není jasné, do jaké míry bude pro stěžovatele možné pravidelně dojíždět právě do centra Moskvy (kde podle správního spisu před odchodem z Ruska nebydlel), resp. zda a za jakých (např. finančních) podmínek vůbec bude mít přístup k lékům, které jsou podle zprávy „na skladě“ několika soukromých zařízení. Ze zpráv, které shromáždil žalovaný, tak zatím není možné učinit žádné závěry, které se týkají přístupu stěžovatele ke zdravotní péči.

[30] Stěžovatel také svůj zdravotní stav tvrdil jako důvod pro případné udělení humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu. Žalovaný i městský soud podle něj důvody pro jeho neudělení dostatečně nevysvětlili a znemožnili tak přezkum jeho neudělení. Vážný zdravotní stav lze za jeden z možných důvodů pro udělení humanitárního azylu považovat (srov. již rozsudek ze dne 11. 3. 2004, čj. 2 Azs 8/2004-55). Na udělení humanitárního azylu však není právní nárok. Posouzení možných důvodů pro udělení humanitárního azylu je otázkou správního uvážení, které soud přezkoumává pouze v omezeném rozsahu - zda správní orgán nepřekročil zákonem stanovené meze správního uvážení a zda je nezneužil (srov. rozsudky NSS ze dne 15. 10. 2003, čj. 3 Azs 12/2003-38, a ze dne 22. 1. 2004, čj. 5 Azs 47/2003-48). V nynějším případě však žalovaný neshromáždil podklady, ze kterých je možno ověřit přístup k potřebné zdravotní péči, a proto Nejvyšší správní soud nemohl přezkoumat závěr o tom, že stěžovatelův případ neodůvodňuje přiznání humanitárního azylu (srov. k tomu věc sp. zn. 5 Azs 70/2020, bod 45).

Utajované informace: využití odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu v bezpečnostním řízení

k zákonu č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (v textu jen „zákon o ochraně utajovaných informací“)

k § 88 trestního řádu

S ohledem na charakter bezpečnostního řízení vedeného podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, může být podkladem pro rozhodování Národního bezpečnostního úřadu i odposlech a záznam telekomunikačního provozu pořízený podle § 88 trestního řádu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2022, čj. 8 As 288/2019-103)

Prejudikatura: č. 1942/2009 Sb. NSS, č. 2602/2012 Sb. NSS, č. 3667/2018 Sb. NSS a č. 4031/2020 Sb. NSS.

Věc: P. B. proti Národnímu bezpečnostnímu úřadu o vydání osvědčení fyzické osoby, o kasační stížnosti žalobce.

Národní bezpečnostní úřad rozhodnutím ze dne 17. 9. 2010 nevydal žalobci osvědčení fyzické osoby (dále jen „osvědčení“) pro stupeň utajení „Důvěrné“, jelikož nespĺnil podmínku bezpečnostní spolehlivosti podle § 12 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací. Žalovaný zjistil skutečnosti nasvědčující tomu, že

u žalobce existovala bezpečnostní rizika podle § 14 odst. 3 písm. d) a e) zákona o ochraně utajovaných informací. Tedy chování, které mělo vliv na důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost osoby a mohlo ovlivnit její schopnost utajovat informace, a styky s osobou, která vyvíjela činnost proti zájmu České republiky.

Tento závěr žalovaný odůvodnil informacemi klasifikovanými jako utajovaná informace ve stupni utajení „Vyhrazené“. Z těch vyplynulo, že žalobce nedlouho před bezpečnostním řízením jednal v rozporu s jeho povinnostmi policisty. Také se stýkal s P. A. a M. U. (dále také „dotčené osoby“), v jejichž prospěch měl jednat. Ti se podle návrhu na podání obžaloby připraveného Policií České republiky – Národní protidrogovou centrálou dopouštěli trestné činnosti na území České republiky a byli ve spojení s osobami v cizině. Za to byli v době rozhodování žalovaného nepravomocně odsouzeni. Tyto informace byly dříve utajované, nicméně v průběhu řízení před správními soudy došlo ke zrušení jejich utajení.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce rozklad, který ředitel žalovaného rozhodnutím ze dne 8. 12. 2010 zamítl. Žalobce se následně bránil žalobou, kterou Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 22. 4. 2015, čj. 9 A 6/2011-54. Na základě kasační stížnosti žalobce Nejvyšší správní soud tento rozsudek zrušil pro nepřezkoumatelnost rozsudkem ze dne 28. 7. 2016, čj. 9 As 175/2015-35. Městský soud poté o žalobě rozhodoval znovu. Rozsudkem ze dne 26. 5. 2017, čj. 9 A 6/2011-109, ji opět zamítl. Nejvyšší správní soud k nové kasační stížnosti žalobce rozsudek znovu zrušil pro nepřezkoumatelnost rozsudkem ze dne 5. 9. 2018, čj. 9 As 227/2017-27. Rozsudky Nejvyššího správního soudu se týkaly otázky, zda a v jakém rozsahu měl být žalobci v soudním řízení odepřen přístup do utajované části spisu.

Rozsudkem ze dne 19. 6. 2019, čj. 9 A 6/2011-215, městský soud žalobu zamítl počítí. Učinil tak poté, co bylo 8. 1. 2019 zrušeno utajení částí spisu, které byly nosným podkladem napadeného rozhodnutí (záznam odposlechů telefonních hovorů a SMS zpráv), resp. kdy po zákonném poučení byla žalobci zpřístupněna utajovaná část správního spisu, která nepodléhala § 133 odst. 2 a 3 zákona o utajovaných informacích. Oba účastníci se následně k této části spisu vyjádřili.

Městský soud uvedl, že spisový materiál, ze kterého žalovaný vycházel, postačoval pro závěry o žalobcově bezpečnostní nespolehlivosti. Uvedl, že informace od zpravodajských služeb často bývá i jediným zásadním podkladem pro posuzování existence bezpečnostního rizika. Žalovaný přitom tyto informace nepřejímá bez dalšího, ale sám je hodnotí a dospívá k závěru, zda jsou dány důvody pro udělení/odnětí osvědčení či nikoliv. Dále vymezil rozdíly mezi bezpečnostním řízením, vedeném v případě žalobce, a trestním řízením, jehož pravidel se žalobce v probíhajícím řízení dovolával. Uzavřel, že pro závěr o bezpečnostní nespolehlivosti osoby postačuje pouhé podezření z existence bezpečnostního rizika.

Podklady předložené žalovanému Národní protidrogovou centrálou coby původcem původně utajovaných informací nepovažoval městský soud za nevěrohodné. Vycházel přitom z toho, že v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu mohou být podkladem bezpečnostního řízení v podstatě jakékoli informace týkající se předmětu řízení, jejichž věrohodnost nebude zásadním způsobem zpochybněna. Není proto nezbytné, aby odposlechy byly poskytnuty v doslovném přepisu. I poskytnutý tzv. obsahový přepis spolu se SMS zprávami ve svém souhrnu nasvědčoval v úředním styku neobvyklé míře blízkosti vztahů mezi žalobcem a osobami tehdy nepravomocně odsouzenými za páchání trestné činnosti.

Důkazy navržené žalobcem po druhém zrušovacím rozsudku Nejvyššího správního soudu městský soud neprovedl, jelikož spisový materiál i bez nich skýtal dostatek materiálů pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí. Z něj vyplývající skutkové okolnosti byly přesvědčivým podkladem pro závěr o existenci důvodné pochybnosti o bezpečnostní spolehlivosti žalobce. Závěrem rozsudku odkázal na dosavadní judikaturu správních soudů v obdobných věcech, se kterou se ztotožnil.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, ve které mj. namítal, že se městský soud dostatečně nevypořádal se zákonností použití odposlechů získaných v trestním řízení. K povaze předložených odposlechů a SMS zpráv uvedl, že informace od zpravodajských služeb nelze přirovnávat a ztotožňovat s informacemi od policejního orgánu. Městskému soudu vytkl, že se nesnažil zjistit ucelený obraz jednání stěžovatele v návaznosti na jím vyšetřovanou trestnou činnost a sám činil závěry pouze na základě nedostatečných a nezákonně získaných informací. Městský soud měl podle stěžovatele vycházet z doslovného přepisu odposlechů

za současného použití audiozáznamu. Bez toho nemohl posoudit, jakou povahu rozhovory ve skutečnosti měly a zda překročily hranici taktického kriminalistického postupu. V souvislosti s tím stěžovatel také namítal, že městský soud odmítl jeho důkazní návrh v podobě trestního spisu k jím vyšetřovanému zločinu.

Ke svému podezřelému jednání ve vztahu k dotčeným osobám stěžovatel uvedl, že městský soud vyšel z pouhých domněnek o tom, že se jednalo o chování odůvodňující neudělení bezpečnostní prověrky. Nebylo podle něj jasné, zda neformální oslovování při rozhovorech dotčených osob bylo vzájemné, nebo se takto o stěžovateli pouze bavily mezi sebou. Městský soud považoval samotné tykání za bezpečnostní riziko, aniž by on nebo žalovaný konkrétně uvedli, zda tato důvěrnost byla nutná pro zadržení pachatelů, nebo se jednalo o soukromou záležitost stěžovatele. Někdy je totiž nezbytné navázat s poškozeným nebo pachatelem osobní vztah za účelem řádného objasnění trestné činnosti. Jedná se o přípustný postup, pokud není prokázáno, že narušuje objektivitu vyšetřování, případně že z tohoto vztahu mají svědci či poškození nezákonné výhody.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že neviděl důvod pro rozlišování, zda jde v případě přepisů odposlechů o materiál poskytnutý zpravodajskou službou či orgánem policie. Neměl k dispozici pouze závěry poskytovajícího orgánu, nýbrž přímo materiál zachycující jednání žalobce. Vysvětlení žalobce k ospravedlnění jeho jednání považoval za účelové. Byl přesvědčen, že i kdyby městský soud přistoupil na provedení důkazu trestním spisem ve věci trestného činu vydírání poškozeného M. U., kterou vedl stěžovatel jakožto policista, na hodnocení obsahu komunikace zachycené v odposleších by to nic nezměnilo. Ve zbytku odkázal na argumentaci a judikaturu uvedenou v napadeném rozsudku.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [21] Stěžovatel dále namítá, že se městský soud nevypořádal s otázkou zákonnosti použití odposlechů z trestního řízení v bezpečnostním řízení. Dále odkazuje na své podání ze dne 16. 5. 2019. Trvá na tom, že jejich použití v bezpečnostním řízení bylo nezákonné.

[22] Městský soud se k této námitce vyjádřil nejprve v bodě 47 napadeného rozsudku. Byť je toto vypořádání zařazeno v části popisující předchozí rozsudky městského soudu ve věci, z kontextu je patrné, že i nadále zůstalo součástí jeho odůvodnění. Jedná se totiž o vypořádání, které nebylo předchozími zrušujícími rozsudky Nejvyššího správního soudu zpochybněno. Byť se z hlediska struktury jedná o velmi nevhodný způsob vypořádání, na přezkoumatelnost napadeného rozsudku jako celku to vliv nemá. Městský soud uvedl, že § 107 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací žalovaného orgánu státu, právnícké osoby nebo podnikající fyzické osoby, pokud s ní nakládají. Tak tomu bylo v projednávané věci. Příslušný orgán státu (Národní protidrogová centrála) žalovanému poskytl informace, které se posléze staly podkladem pro závěr o bezpečnostní nespolehlivosti stěžovatele. Městský soud dále uvedl, že v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, čj. 7 As 31/2011-101, č. 2602/2012 Sb. NSS, mohou být podkladem bezpečnostního řízení v podstatě jakékoli informace související s předmětem řízení, jejichž věrohodnost nebyla zásadně zpochybněna. Dále odkázal na svůj rozsudek ze dne 17. 2. 2015, čj. 6 A 2/2011-43, ve kterém shledal použitelnost odposlechů z trestního řízení v bezpečnostním řízení. Stěžovateli proto nelze přisvědčit, že se městský soud dostatečně nevypořádal s otázkou zákonnosti použití odposlechů. Pouze tak učinil poněkud nevhodnou formou.

[23] Stěžovatel dále argumentuje usnesením Ústavního soudu ze dne 25. 7. 2013, sp. zn. III. ÚS 3811/11, a rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2011, čj. 12 Ksz 4/2011-122, ze kterých dovozuje nemožnost použití odposlechů získaných v trestním řízení v jiném řízení.

[24] Podle § 88 odst. 6 věty třetí trestního řádu platí, že *ve jiné trestní věci, než je ta, v níž byl odposlech a záznam telekomunikačního provozu proveden, lze záznam jako důkaz užít tehdy, pokud je v této věci vedeno trestní stíhání pro trestný čin uvedený v odstavci 1, nebo souběhl-li s tím uživatel odposlouchávané stanice*. Citované ustanovení tedy upravuje použití odposlechů získaných v trestním řízení pouze pro účely jiného trestního řízení. Jejich použitelnost pro případná jiná řízení nijak neřeší.

[25] Nejvyšší správní soud se možností použití odposlechů získaných v trestním řízení pro bezpečnostní řízení doposud výslovně nezabýval. Dovodil pouze nemožnost použití odposlechů z trestního řízení jako důkazních prostředků v řízení daňovém, jež není řízením o trestním obvinění a jehož předmět je, ve srovnání se soudním řízením trestním, zcela odlišný. Jestliže trestní řád omezuje použitelnost (řádně opatřených) odposlechů a záznamů telekomunikačního provozu i v rámci trestního řízení, tím spíše není možné takový důkazní prostředek užít v řízení správním – daňovém (rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2014, čj. 2 Afs 45/2012-62). V českém právním řádu neexistuje ani žádný právní základ pro použití odposlechů telefonických hovorů pořízených v trestním řízení v řízení disciplinární povahy, jakým je řízení podle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. Podle Nejvyššího správního soudu ani účel řízení o kárném provinění státního zástupce nemůže být oporou pro zákonem nepředvídaný způsob získávání, shromažďování a nakládání s informacemi (rozhodnutí NSS ze dne 16. 9. 2010, čj. 12 Ksz 1/2010-131, a ze dne 24. 5. 2017, čj. 16 Kss 1/2017-183). Stěžovateli je proto možno v obecné rovině přisvědčit, že v jiných řízeních nejsou zpravidla odposlechy z trestního řízení použitelné.

[26] Bezpečnostní řízení je však řízení svébytné, které se mimo jiné projevuje rozdílným důkazním standardem, než jaký platí pro jiná řízení (rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2009, čj. 5 As 44/2006-74). V tomto řízení převažuje zájem na co nejúplnějším zjištění skutečnosti a jsou naopak potlačeny formální požadavky procesních předpisů na získávání důkazů. Skutkový základ úvah žalovaného mohou tvořit „v podstatě jakékoli informace, které má příslušný orgán k dispozici, ať již je získal z jakýchkoli zdrojů a jakýmikoli prostředky. **Podstatná je jen informační hodnota takových zjištění.** Tu je nutno hodnotit ze všech pro věc relevantních hledisek, zejména je nutno hodnotit věrohodnost (a tedy pravdivostní hodnotu) dané informace a také uvážit, zda je správně vykládána a zda ve skutečnosti nemá jiný význam, než jaký se na první pohled jeví. Posuzování informační hodnoty určitého zjištění je nutně vždy úvahou pravděpodobnostní, založenou v určité míře na odhadu. Proto (a Nejvyšší správní soud to zmínil již ve svém rozsudku ze dne 30. 1. 2009, čj. 5 As 44/2006-74) někdy pro závěr o existenci bezpečnostního rizika postačí zjištění, že je pravděpodobné, že příslušná zákonem předvídaná skutková podstata byla naplněna. Může tomu tak být ovšem pouze v případě, že taková eventualita je nejpravděpodobnějším vysvětlením skutkových zjištění a že se na základě dostupných údajů jeví být významně pravděpodobnější než jiná v úvahou připadající vysvětlení.“ (rozsudek NSS čj. 7 As 31/2011-101). Ostatně jedním z velmi částých důkazů v bezpečnostním řízení bývají zprávy zpravodajských služeb, které z povahy věci nemohou být důkazem v běžných řízeních. Z toho plyne, že základem skutkové úvahy žalovaného může být v zásadě jakákoliv informace z jakýchkoliv zdrojů, získaná jakýmikoliv prostředky.

[27] V rozsudku ze dne 13. 2. 2020, čj. 8 As 38/2018-114, Nejvyšší správní soud mj. uvedl, že pro účely bezpečnostního řízení lze využít odposlechů či jiných informací získaných za použití zpravodajské techniky například podle § 9 a § 10 zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě. Lze-li tedy v bezpečnostním řízení využít zpravodajské odposlechy, není důvod, aby nebylo možné využít i odposlechy získané v trestním řízení. Proto není důvodná kasační námitka, že žalovaný nemohl vycházet z odposlechů získaných v trestním řízení, neboť se jedná o nezákonné použitý důkaz.

[28] V nyní projednávané věci byl podkladem pro rozhodnutí žalovaného chronologicky řazený obsahový přepis záznamu odposlechů a telekomunikačního provozu uskutečněného podle § 88 odst. 1 a 2 trestního řádu na základě příkazu soudce Obvodního soudu pro Prahu 9 v období od 28. 9. 2007 do 30. 11. 2008. Odposlouchávanými osobami byli M. U. a P. A. Nejvyšší správní soud předesílá, že se za účelem důkladnějšího objasnění věci i nad rámec nezbytného pokoušel získat doslovné přepisy odposlechů včetně náležitostí podle § 88 odst. 6 trestního řádu či přímo jejich zvukový záznam. Za tímto účelem se postupně obrátil na Národní protidrogovou centrálu, Generální inspekci bezpečnostních sborů a na Národní archiv. Uvedené orgány však neměly požadované materiály k dispozici. Nejvyšší správní soud však doslovný přepis odposlechů nepovažoval za nezbytný pro své rozhodnutí. Snaha získat další důkazy představovala procesní nadstandard, který chtěl stěžovateli vzhledem k povaze věci zajistit. Dále se soud pokoušel získat také vyšetřovací spis čj. PSP 71/TC-2008-71, vedený stěžovatelem z pozice policejního vyšetřovatele ve věci poškozeného M. U., kterého se stěžovatel dovolával jako důkazu v řízení před městským soudem. S tím se obrátil na Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy a na Obvodní státní zastupitelství pro Prahu 6. Vzhledem k uběhnutí skartačních lhůt však také bezúspěšně – spis včetně elektronické verze byl již skartován. Z odpovědi Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy však bylo zjištěno, že trestní

spis v dané věci je stále veden u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 47 T 2/2009. Stěžovatel do něj následně nahlédl. V návaznosti na to však uvedl, že tento spis neposkytuje žádný relevantní důkaz ohledně skutečností, které jsou předmětem jeho kasační argumentace. Nejvyšší správní soud proto dokazování tímto spisem neprováděl. Stěžovatele pouze informoval, že se uvedené podklady pokusil bezúspěšně získat, na což ten dne 4. 8. 2022 reagoval sdělením, ve kterém opět zopakoval, že obsahové přepisy odposlechů nelze použít jako důkaz pro nedostatek jejich objektivitu. Proto opakovaně požadoval zajištění doslovného přepisu odposlechů spolu s audiozáznamem již v předchozím řízení. Městský soud však jeho návrhu nevyhověl, čímž zmařil zajištění rozhodného důkazu pro rozhodnutí ve věci samé, jelikož v mezidobí došlo k jeho skartaci.

[29] Ohledně obsahových přepisů odposlechů a SMS zpráv coby jediného podkladu pro vydání napadeného rozhodnutí stěžovatel odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které by plné spoléhání na zprávy zpravodajské služby, aniž by měl soud možnost ověřit si, že její tvrzení spočívají ve skutečných a pravděpodobně pravdivých informacích, znamenalo rezignaci na kontrolní funkci správního soudnictví vůči veřejné správě. Odkázal také na rozsudek Městského soudu v Praze v podobné věci, kde soud informace, které formálně nasvědčovaly tomu, že žalobce představuje bezpečnostní riziko, označil za nedůvěryhodné (pozn. NSS: jedná se o rozsudek ze dne 25. 4. 2018, čj. 10 A 60/2016-64; v dané věci nebylo podle městského soudu možné považovat utajovaná zjištěná zpravodajské služby nasvědčující existenci bezpečnostního rizika u posuzované osoby za věrohodné v kontextu jiné utajované skutečnosti). Uvedená judikatura má být v rozporu se závěrem bodu 99 napadeného rozsudku, že „často bývá i jediným zásadním podkladem pro posouzení Úřadu informace od zpravodajských služeb, jak je ostatně známo soudu i z jeho rozhodovací činnosti a judikatury správních soudů, včetně Nejvyššího správního soudu“.

[30] Jako obecné východisko platí, že žalovaný a soudy podkladovým zprávám od zpravodajských služeb důvěřují, pokud neexistují okolnosti vzbuzující pochybnost o jejich důvěryhodnosti. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 6. 8. 2009, čj. 9 As 68/2008-101, uvedl, že rozhodnutí je „výsledkem posouzení a vyhodnocení podkladů ve vztahu k event. možnosti existence bezpečnostního rizika. Úkolem NBÚ [žalovaného; pozn. NSS] proto již není poskytnuté podklady od jednotlivých subjektů přezkoumávat, neboť takováto činnost by byla v rozporu s pravomocí tohoto orgánu, [...] Ostatně otázka posouzení pravosti podkladů nemůže být ani předmětem řízení před správními soudy. [Příslušný správní soud může] toliko přezkoumávat, zda uvedená argumentace je obsahem správního spisu a závěry z toho vyvozené nejsou v rozporu se zákonem. Nemůže však přezkoumávat, zda jsou zmíněné dokumenty a v nich obsažené informace pravé a pravdivé.“ (obdobně i rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2011, čj. 1 As 9/2011-70). To však neznamená, že by správní soudy nemohly zhodnotit věrohodnost a přesvědčivost zpravodajské informace a její relevanci ve vztahu k bezpečnostnímu řízení (rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2013, čj. 3 As 63/2012-25). Z rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 31/2011-101 plyne, že zpráva od zpravodajských služeb (příp. zde od policejního orgánu; pozn. NSS) „musí obsahovat konkrétní informace či takový jejich souhrn, že to NBÚ, a následně případně i soudu, umožní účinně ověřit relevanci zjištěných zpravodajských služeb, tj. zejména věrohodnost jimi zjištěných informací, jejich vyváženost a vztah k otázkám rozhodným pro bezpečnostní řízení. Jen tak lze v dostatečné míře zajistit vyloučení libovůle u zpravodajských služeb i NBÚ, k níž by snadno mohlo dojít, pokud by se NBÚ, a následně i případný soudní přezkum, musel spokojit s tím, že zpravodajským službám se „uvěří“, aniž by jejich informace mohly být podrobeny kognici.“ Byť jde o podkladový akt bezpečnostního řízení, nemohou být zprávy zpravodajských služeb pouze vyjádřením názoru jejich původce, bez ověřitelného skutkového podkladu zachyceného ve spise (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 3. 2016, čj. 4 As 1/2015-40, č. 3667/2018 Sb. NSS). Nemůže jít ani pouze o zprávu popisující některá zjištění a přinášející jejich souhrnný výsledek, která soudu ani neumožní ověřit, zda byl skutečně z jednotlivých výstupů učiněn správný závěr vtělený do výsledné zprávy (rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2017, čj. 1 As 105/2017-37). Smyslem a účelem soudní kontroly rozhodování na základě utajovaných informací je především zajistit, aby k němu byly používány pouze informace skutečné a věrohodné. Zároveň musí poskytovat dostatečně přesný a spolehlivý skutkový základ pro právní posouzení věci (rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2020, čj. 2 Azs 259/2019-28, č. 4031/2020 Sb. NSS).

[31] Z uvedeného plyne, že zpráva od zpravodajských služeb, příp. od policejního orgánu, nemůže sestávat pouze z domněnek či úsudků předkládajícího orgánu, příp. z pouhého shrnutí zjištěných skutečností. Svým obsahem by se co nejvíce měla blížit popisu faktů, které byly zjištěny při výkonu zpravodajské nebo policejní činnosti.

To však zároveň neznamená, že by její součástí musely být v plném rozsahu přímo podkladové materiály, které orgán zprávu zpracovávající získal od svých zdrojů (např. zprávy od informátorů nebo doslovné přepisy odposlechů a záznamu telekomunikačního provozu).

[32] Podkladem pro rozhodování žalovaného a následně městského soudu byl v projednávané věci materiál zachycující komunikaci stěžovatele a dotčených osob. Byť nejde o doslovný, ale o obsahový přepis zachycených telefonních hovorů, určitě jej nelze charakterizovat jako pouhé závěry či názory předkládajícího orgánu. Z přepisu odposlechů jasně plyne, ve který den, čas a z jakého telefonního čísla spolu jednotlivé osoby hovořily. Přepis obsahuje také konkrétní údaje o technických prostředcích provozovatele služeb elektronických komunikací, které tyto hovory zachytily. Je tedy zřejmé, jakým způsobem byly původní odposlechy získány. Samotný obsah jednotlivých hovorů je pak vypovídající i přes to, že se nejedná o doslovné citace (k tomu dále viz body [34] až [38] tohoto rozsudku). Názorová složka původce v poskytnutém materiálu není, nadto sám zdůraznil, že se jedná pouze o obsahové přepisy. Co se týče SMS zpráv, ty jsou v obsahových prepisech citovány doslovně, o jejich vypovídací hodnotě tedy nejsou pochybnosti. Nejednalo se proto o situaci jako ve výše citované judikatuře, kde nebylo patrné, jakým způsobem byly informace od zpravodajské služby (zde od policejního orgánu) získány a o jaká konkrétní skutková zjištění se opíraly. Na žalovaném ani na soudu nebylo, aby se rozhodl, zda poskytnuté informace uvěří. Městský soud neměl pochybnosti o důvěryhodnosti a zdroji informací, které z odposlechů vyplývají. A Nejvyšší správní soud je nemá taktéž. Požadavky judikatury na kvalitu podkladů pro rozhodnutí žalovaného jsou naplněny. Proto je tato kasační námitka nedůvodná.

[33] Dále stěžovatel rozporuje způsob zaznamenání odposlechů, které byly podkladem pro vydání rozhodnutí žalovaného. Namítá, že tzv. obsahové přepisy odposlechů nelze považovat za důkaz, neboť nejde o doslovný přepis telefonních hovorů. Zpracovatel provádějící obsahový přepis volně zaznamená rozhovor svými slovy, čímž do něj vždy vnese subjektivní prvky. Jeho důkazní hodnota je proto podle stěžovatele bez dalších navazujících důkazů nulová. Městský soud si proto měl opatřit doslovný přepis odposlechů spolu s audiozáznamem.

[34] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že způsob, jakým Národní protidrogová centrála odposlechy zaznamenala, nečiní jejich obsah nevěrohodným. Nejedná se pouze o kusé obsahové přepisy odposlechů, jejichž hodnota by byla jen orientační, ale naopak jde o podrobné obsahové přepisy, které ač nikoliv doslovně, tak přesto detailně zachycují obsah pořízeného záznamu odposlechu. Skutkový děj je v daném časovém sledu navíc zachycen nejen záznamem telefonických hovorů, ale dále ho dotváří (nejen) na něj logicky navazující SMS zprávy. Veškeré SMS zprávy jsou nepochybně autentické, neboť jejich znění nemohlo být, na rozdíl od přepisovaných telefonních hovorů, ovlivněno případným subjektivním prvkem vneseným osobou zpracovatele. Jejich důkazní hodnotu přitom stěžovatel ani nijak nerozporuje. Nelze mu tedy přisvědčit, že důkazní hodnota strukturovaných odposlechů je bez navazujících důkazů nulová. Zaprvé jsou značně vypovídající samy o sobě, jak bude předestřeno níže. Zadruhé existují i „navazující důkazy“ v podobě autenticky zaznamenaných SMS zpráv. Ty ve spojení s obsahovými prepisy odposlechů vedly žalovaného, městský soud a nyní i Nejvyšší správní soud ke stejnému závěru o nesplnění podmínek bezpečnostní spolehlivosti stěžovatele.

[35] Co se týče stěžovatelem namítaného subjektivního vlivu zpracovatele obsahového přepisu, tak soud shledává, že částem odposlechů vyznívajících v neprospěch stěžovatele lze jen těžko připisovat jiný význam, než jaký z nich na první pohled vyplývá. Pro příklad lze uvést komunikaci mezi stěžovatelem a dalšími osobami ze dne 15. 11. 2007. Z té plyne, že P. A. poprosil stěžovatele, aby mu zjistil informace z policejního systému ohledně jistě třetí osoby („P. říká, že byl u B. na Kongresovém, že ho poprosil, aby se podíval na toho buzika, že s ním má schůzku, že chce vědět, co je zač.“). Z navazujících obsahových přepisů pak plyne, že stěžovatel informace o této třetí osobě sdělil dalšímu z volajících, který to P. A. potvrdil. P. A. následně píše stěžovateli SMS zprávu: „P. tak to mam jeste od jednoho kamose. Ta vase databaze stoji za pendrek;(ten pan toho ma plno.“ V jednom z navazujících hovorů pak P. A. jinému volajícímu sděluje, že ta třetí osoba má „SOVKu komplet čistou“ (pozn. NSS: jedná se o policejní informační systém „Stíhané, podezřelé a prověřované osoby“). Z toho je patrné, že stěžovatel informace o této osobě předal. Což dokládá i následný přepis telefonické komunikace, podle které stěžovatel tazateli řekl, že „je čistý a že měl přejmenování a zítra zjistí víc“. Nejvyšší správní soud nevidí jiný význam, který by této části komunikace mohl být přiřknut případným subjektivním zásahem zpracovatele obsahového přepisu. Obdobně je tomu v případě komunikace týkající se účasti P. A. coby zástupce poškozeného M. U. na výslechu vedeném stěžovatelem.

V zaznamenaném hovoru ze dne 17. 10. 2007 stěžovatel dle obsahového přepisu sděluje P. A., že „*ten výslech bude zítra na 9 hod. Když nebude mít zítra plnou moc, tak nebude moc přijít. Když bude chtít vidět něco víc, tak má přijít dřív.*“ Následující den v 8:19 volá P. A. stěžovateli a ptá se, „*zda pro něj dojde dolů*“. Z toho dle Nejvyššího správního soudu jednoznačně vyplývá, že P. A. po dohodě se stěžovatelem skutečně dorazil na místo setkání dřív. To vzbuzuje podezření, že mu stěžovatel umožnil získání informací o dané trestní věci bez plné moci. I zde si lze jen těžko představit subjektivní zkreslení, které by mohl způsobit zásah zpracovatele. A jelikož žádné indicie nenásvědčují opaku, Nejvyšší správní soud nepředpokládá, že by osoba provádějící obsahový přepis byla zaujatá vůči stěžovateli či zainteresovaná na tom, aby přepis zpracovala tendenčně. Stěžovatel v tomto smyslu ani žádnou konkrétní námitku nevzněl. Uvedené nelze vyložit jinak, než že stěžovatel k dotčeným osobám přistupoval nadstandardně a bylo pro ně výhodné těžít z jeho postavení.

[36] I bez znalosti doslovného znění je z obsahového přepisu odposlechů telefonních hovorů ve spojení s SMS zprávami patrné naplnění podmínky pravděpodobné existence bezpečnostního rizika u stěžovatele. Informace vyplývající z obsahových přepisů dle Nejvyššího správního soudu svědčí o nestandardním chování stěžovatele z pozice policejního vyšetřovatele. To plyne, kromě výše uvedeného, i z dalších zaznamenaných SMS zpráv, které si stěžovatel a dotčené osoby posílali mj. i v noci. Např. dne 1. 11. 2007 v 02:07:51 píše stěžovatel SMS P. A.: „*mam to pro tebe ale jeste tu neco pisu*“. P. A. odpovídá: „*jsi jednicka muzu pro to dojet*“. Následně jede za stěžovatelem do kanceláře, kam dorazil v 02:35:16 a stěžovatel mu „to“ přinesl dolů. P. A. následně píše SMS M. U. v 03:22:59: „*aboj tak ted odjizdim domu od naseho kamose*“. Z časových údajů je patrné, že strávil se stěžovatelem téměř hodinu. Následně P. A. nechce M. U. po telefonu sdělit, co řešili, ale dostal od stěžovatele nějaké papíry, které bude ještě pročitat (viz přepis telefonního hovoru v 03:23:54). Stěžovatel k tomu v kasační stížnosti uvádí, že mělo jít o vrácení zajištěných peněz poškozeným v trestním řízení. V uvedený čas byl na pracovišti proto, že na věci intenzivně pracoval. Bez znalosti trestního spisu k vyšetřovanému zločinu považuje závěry městského soudu o tom, že se šlo o jednání odůvodňující neudělení bezpečnostní prověrky, za pouhé dohady a domněnky. Nejvyšší správní soud však této námitce nepřisvědčil. Kdyby se skutečně jednalo o vrácení zajištěných peněz M. U. coby poškozenému v trestním řízení, tak by P. A. neměl důvod to se stěžovatelem řešit za takto nestandardních okolností. A už vůbec není jasné, proč by kvůli něčemu takovému P. A. volal M. U. v nočních hodinách, přičemž s ním o tom zároveň odmítal mluvit po telefonu s tím, že to počká do následujícího dne. I jen z obsahu citovaných SMS zpráv a z času, který P. A. v nočních hodinách strávil v kanceláři stěžovatele, se jeví v kasační stížnosti předestřeně vysvětlení jako značně nepravděpodobné. Pro tento závěr navíc není relevantní, že se částečně nejedná o slova přímo stěžovatele, neboť dialogy dotčených osob o jeho osobě jsou dostatečně vypovídající.

[37] Výše uvedené nadstandardní vztahy stěžovatele a dotčených osob dále doplňuje familiární oslovování stěžovatele během telefonních hovorů (např. „P.“, „P.“, „B.“, „strejda“) a jeho vstřícnost vůči osobám, jichž se telefonní hovory týkaly. Stěžovatelův poukaz na to, že není jasné, zda bylo toto oslovování mezi ním a dotčenými osobami vzájemné, nebo tak o něm pouze hovořily mezi sebou, se jeví soudu spíše jako nepravděpodobný. V přepisu hovoru ze dne 31. 10. 2007 v 17:08:16 totiž zpracovatel uvedl následující: „*A. a spol. jsou na místě. B. seběhne dolů. Tykají si.*“ Tomu odpovídá i text SMS zprávy ze dne 1. 11. 2007 citované výše odeslané stěžovatelem P. A.: „*mam to pro tebe ale jeste tu neco pisu*“. Z uvedeného jasně plyne, že tykání mezi zúčastněnými bylo vzájemné. Již to svědčí o nadstandardním přístupu. Tykání se navíc často pojí i s důvěrnějším oslovováním jménem. I kdyby důvěrné oslovování (nad rámec tykání) vzájemné nebylo, tak to svědčí minimálně o tom, že dotčené osoby stěžovatele vnímaly velmi přátelsky. Což mimo jiné plyne i z textu obsahových přepisů a SMS zpráv – P. A. o stěžovateli na několika místech hovoří jako o svém kamarádovi a v SMS komunikaci s ním používá emotikony.

[38] Celkově lze uzavřít, že zachycené chování stěžovatele překračuje hranici běžného úředního styku a nutnou míru odstupu, opatrnosti a obezřetnosti policisty ve vztahu k účastníkům (trestního) řízení. Stěžovatel se s dotčenými osobami stýkal v nočních hodinách, vodil si je na pracoviště i mimo pracovní dobu, předával si s nimi dokumenty na neobvyklých místech, kdy s ním oni komunikovali velmi familiárně, pravděpodobně umožnil získání informací v dané trestní věci bez plné moci a nezákonně poskytl informace z policejních informačních systémů o třetí osobě. To vše ve vztahu k osobám, o nichž věděl, že byly toho času trestně stíhány. Uvedené vede Nejvyšší správní soud k závěru, že stěžovatel s největší pravděpodobností představuje bezpečnostní riziko ve smyslu § 14 zákona o ochraně utajovaných informací. Ve smyslu rozsudku NSS čj. 7 As 31/2011-101 jde

totiž o nejpravděpodobnější vysvětlení skutkových zjištění na základě dostupných údajů, přičemž tento důkazní standard je v bezpečnostním řízení dostačující (rozsudek NSS čj. 8 As 38/2018-114). Byť každá z uvedených skutečností by sama o sobě k takovému závěru vést nemusela, ve svém souhrnu již značí překročení taktické hranice kriminalistického postupu.

[39] Bezpečnostním rizikem podle § 14 odst. 3 písm. e) zákona o ochraně utajovaných informací přitom mohou být již pouhé *styky s osobou, která vyvíjí nebo vyvíjela činnost proti zájmu České republiky*, aniž by si toho byla prověřovaná osoba vědoma (rozsudky NSS ze dne 26. 8. 2009, čj. 1 As 47/2009-93, č. 1942/2009 Sb. NSS, nebo ze dne 25. 2. 2010, čj. 1 As 83/2009-60). I to v bezpečnostním řízení stačí k neudělení bezpečnostní prověrky. Tento obecný závěr samozřejmě není možné bez dalšího vztáhnout na případ stěžovatele coby policisty vyšetřujícího trestnou činnost, kde se závadové jednání ze strany pachatelů předpokládá. Je to však podstatné v tom směru, že ze strany prověřované osoby nemusí vůbec dojít k nevhodnému chování. Pokud však měl stěžovatel skutečně v úmyslu navázat s dotčenými osobami přátelský vztah z dobrých důvodů (tvrzené vyšetřovací strategie), nejví se to vzhledem k rozsahu nestandardnosti jako pravděpodobné. A v bezpečnostním řízení i takováto úroveň pravděpodobnosti postačuje k závěru o jeho bezpečnostní nespolehlivosti.

[40] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, že informace od zpravodajských služeb nelze v bezpečnostním řízení ztotožňovat s informacemi poskytnutými policejním orgánem. A to s ohledem na závěr uvedený v bodě [26] tohoto rozsudku, že podkladem bezpečnostního řízení může být jakákoliv informace z jakýchkoliv zdrojů, získaná jakýmikoliv prostředky. Není tak žádný principiální důvod, pro který by mělo být s informacemi od policejních orgánů zacházeno jinak, než s informacemi od zpravodajských služeb.

[41] V neposlední řadě stěžovatel namítá, že městský soud odmítl jeho důkazní návrh v podobě trestního spisu, který vedl v trestní věci dotčených osob, jako nepodstatný a nedůvodný. Městský soud uvedl, že i bez důkazů navržených stěžovatelem po druhém zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu skýtá spisový materiál dostatek podkladů pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud s tímto vypořádáním ze strany městského soudu souhlasí. Jak bylo uvedeno výše v bodě [28] tohoto rozsudku, soud stěžovateli zajistil možnost nahlédnout do trestního spisu na Městském soudu v Praze. Stěžovatel však z jeho obsahu nic k důkazu nenavrhl. Je tedy zřejmé, že neprovedení důkazu tímto spisem nemohlo nijak ovlivnit zákonnost napadeného rozsudku. Obdobně je tomu i v případě tvrzení stěžovatele obsaženého v jeho sdělení ze dne 4. 8. 2022. Městský soud nepochybil, když jako důkaz neprovedl doslovné přepisy odposlechů a jejich audiozáznam. I obsahový přepis odposlechů byl totiž dostatečným podkladem pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí, jak Nejvyšší správní soud uzavřel výše. Dle Nejvyššího správního soudu navíc neexistují pochybnosti o důvěryhodnosti tohoto podkladu bezpečnostního řízení, městský soud proto neměl důvod mu nedůvěřovat (viz závěry uvedené v bodech [30] a [32] tohoto rozsudku). Nejvyšší správní soud znovu opakuje, že získáním doslovných přepisů či zvukového záznamu odposlechů by stěžovateli byl poskytnut pouze procesní nadstandard nad rámec nezbytného. I bez toho je z obsahového přepisu ve spojení s SMS zprávami dostatečně patrné naplnění podmínky pravděpodobné existence bezpečnostního rizika u stěžovatele, což v bezpečnostním řízení postačuje.

[42] Ve všech výše uvedených souvislostech Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že obsahové přepisy odposlechů telefonických hovorů postačují k posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí a ke shledání skutečností nasvědčujících tomu, že u stěžovatele existovala bezpečnostní rizika podle § 14 odst. 3 písm. d) a e) zákona o ochraně utajovaných informací. (...)

Veřejné zakázky: uzavření smlouvy v rámci vertikální spolupráce; přezkum postupu zadavatele

k § 2, § 11, § 241, § 245, § 265 písm. c) a § 248 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

I. Proti postupu zadavatele v rámci vertikální spolupráce ve smyslu § 11 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, nelze podat námitky podle § 241 téhož zákona, neboť tento postup se podle § 11 odst. 1 ve spojení s § 2 odst. 1 tohoto zákona nepovažuje za zadání veřejné zakázky.

II. O podání, jakkoli je označeno jako „námitky“ ve smyslu § 241 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, není zadavatel, který směřuje k uzavření smlouvy v rámci vertikální spolupráce, povinen (formálně) rozhodovat ve smyslu § 245 uvedeného zákona. Postačí, pokud takové podání vyřídí neformálním přípisem, v němž podatel sdělí, že postupuje v režimu § 11 uvedeného zákona a alespoň stručně vysvětlí, proč má za to, že pro takový postup splňuje veškeré zákonné podmínky.

III. Podá-li následně takový podatel Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže návrh na uložení zakazu plnění smlouvy podle § 254 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, úřad toliko posoudí, zda postup zadavatele (uzavření příslušné smlouvy) skutečně splňuje veškeré zákonné podmínky vertikální spolupráce. V případě kladného závěru návrh podle § 265 písm. c) citovaného zákona bez dalšího posuzování zamítne, neboť nesměřuje proti postupu při zadávání veřejných zakázek. Teprve pokud by shledal, že podmínky vertikální spolupráce splněny nejsou, mohl by postupovat některým ze způsobů předvídaných v § 248 odst. 1 tohoto zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2021, čj. 3 As 139/2019-40)

Prejudikatura: č. 2495/2012 Sb. NSS a č. 3543/2017 Sb. NSS.

Věc: Hlavní město Praha proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti 1) TRADE CENTRE PRAHA a. s. a 2) ELTODO OSVĚTLENÍ s. r. o., o přezkoumání postupu zadavatele, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce zahájil dne 4. 6. 2013 otevřené (zadávací) řízení na nadlimitní veřejnou zakázku nazvanou „Zajištění správy, provozu a údržby veřejného osvětlení a souvisejících zařízení na území hlavního města Prahy“. Následně rozhodla rada žalobce o zrušení tohoto zadávacího řízení a dne 6. 12. 2016 schválila záměr realizovat předmět příslušné zakázky od 1. 1. 2017 formou jednacích řízení bez uveřejnění podle § 63 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek, v rámci něhož vyzvala k jednání a podání nabídky dosavadního správce veřejného osvětlení, osobu zúčastněnou na řízení 2), podnikajícího pod tehdejší obchodní firmou ELTODO-CITELUM, s. r. o. Usnesením ze dne 20. 12. 2016, rada žalobce konstatovala, že nabídka osoby zúčastněné na řízení 2) je z důvodu ekonomické nevýhodnosti nepřijatelná. Současně usnesením z téhož dne schválila uzavření příkazní smlouvy s osobou zúčastněnou na řízení 1) s tím, že jejím předmětem bude zajištění provozu dispečinku, odstraňování poruch havárií a souvisejících administrativních a informačních činností v rámci provozu veřejného osvětlení na území žalobce od 1. 1. 2017.

Dne 23. 12. 2016 podala osoba zúčastněná na řízení 2) žalobci podání označené jako *námitky proti postupu zadavatele* směřujícímu k zadání veřejné zakázky (na zajištění provozu dispečinku, odstraňování poruch havárií a souvisejících administrativních a informačních činností v rámci provozu veřejného osvětlení na území žalobce od 1. 1. 2017) mimo zadávací řízení v rozporu se zákonem o zadávání veřejných zakázek. Namítala, že postup žalobce směřující k tomu, že by mu služby, které původně poptával nejprve v otevřeném řízení a následně v jednacím řízení bez uveřejnění, měla na základě příkazní smlouvy, uzavřené mimo zadávací řízení, poskytovat osoba zúčastněná na řízení 1), je v rozporu se zákonem o zadávání veřejných zakázek, respektive představuje obcházení tohoto zákona. Argumentovala primárně tím, že nejsou splněny podmínky pro uzavření (příkazní) smlouvy v rámci tzv. vertikální spolupráce podle § 11 zákona o zadávání veřejných zakázek. Žalobce toto podání podle § 245 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek rozhodnutím ze dne 6. 1. 2017 jako nedůvodné odmítl.

Ještě před vydáním tohoto rozhodnutí žalobce uzavřel dne 27. 12. 2016 s osobou zúčastněnou na řízení 1) příkazní smlouvu, jejímž předmětem bylo obstarání zajištění správy veřejného osvětlení, ve specifikovaném rozsahu, „a to při využití § 63 odst. 5“ zákona o zadávání veřejných zakázek.

Osoba zúčastněná na řízení 2) následně podala dne 30. 12. 2016 žalovanému návrh na uložení zakazu plnění této příkazní smlouvy. Namítala, že žalobce nebyl podle § 246 odst. 1 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek oprávněn danou smlouvu uzavřít, neboť dosud nerozhodl o jejích námitkách podaných podle § 241 odst.

2 písm. c) téhož zákona. Současně namítala, že žalobce postupuje v rozporu se zákonem o zadávání veřejných zakázek, případně tento zákon obchází tím, že plnění, které má charakter veřejné zakázky, a které také původně popíral prostřednictvím následně zrušeného zadávacího řízení, mu má poskytovat osoba zúčastněná na řízení 1) na základě příkazní smlouvy uzavřené bez zadávacího řízení. Podle osoby zúčastněné na řízení 2) byla předmětem příkazní smlouvy nadlimitní veřejná zakázka ve smyslu § 25 zákona o zadávání veřejných zakázek, a to zakázka na služby podle § 14 odst. 2 téhož zákona. Podle osoby zúčastněné na řízení 2) směřoval žalobce k zadání předmětné veřejné zakázky mimo zadávací řízení na základě tzv. *in-house* výjimky podle § 11 zákona o zadávání veřejných zakázek, přičemž uzavřením příkazní smlouvy tento postup završil. Podle osoby zúčastněné na řízení 2) však nebyly pro daný postup splněny podmínky.

Žalovaný na základě tohoto návrhu zahájil dne 4. 1. 2017 řízení o přezkoumání úkonů zadavatele. Následně rozhodnutím ze dne 28. 3. 2017 žalobci podle § 264 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek uložil zákaz plnění příkazní smlouvy s tím, že ji žalobce uzavřel v rozporu s § 246 odst. 1 písm. b) téhož zákona, aniž by nejprve rozhodl o námitkách osoby zúčastněné na řízení 2). Žalovaný přitom nepřisvědčil argumentaci žalobce, že v dané věci vůbec není dána jeho pravomoc, protože uzavření smlouvy v rámci vertikální spolupráce se podle § 2 odst. 1 a § 11 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek nepovažuje za zadání veřejné zakázky (vč tedy byla dle názoru žalobce mimo věcnou působnost žalovaného – pozn. NSS). Žalovaný vycházel z náhledu, že předmětem přezkumu na podkladě námitek podle § 241 odst. 2 písm. c) zákona o zadávání veřejných zakázek, je právě ověření, zda jsou skutečně splněny podmínky pro obstarání plnění na základě některé z výjimek z postupu podle zákona o zadávání veřejných zakázek. Rozklad žalobce a rozklad osoby zúčastněné na řízení 1) proti uvedenému rozhodnutí předsedy žalovaného rozhodnutím ze dne 31. 7. 2017 zamítl.

Žalobce podal proti rozhodnutí předsedy žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který ji shledal důvodnou a uvedené rozhodnutí o rozkladu i rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud vymezil, že podstatou sporu je, zda lze podat námitky proti postupu zadavatele směřujícímu k uzavření smlouvy v rámci vertikální spolupráce. V případě negativní odpovědi by se totiž na zadavatele vůbec nemohla vztahovat blokační lhůta podle § 246 odst. 1 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek. Krajský soud zodpověděl vymezenou otázku negativně a dospěl k závěru, že námitky proti uvedenému postupu podat nelze.

Vycházel přitom z předpokladu, že žalovaný nepochybnou, že žalobce a osoba zúčastněná na řízení 1) uzavřeli příkazní smlouvu v rámci vertikální spolupráce. Dále vycházel z toho, že uzavření smlouvy v rámci vertikální spolupráce není výjimkou z povinnosti zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, nýbrž podle § 11 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek a podle § 2 odst. 1 téhož zákona se vůbec nejedná o zadání veřejné zakázky. Poukázal na to, že daná ustanovení jsou promítnutím čl. 12 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (dále jen „zadávací směrnice“).

Krajský soud upozornil, že námitky lze podle § 241 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek podat pouze proti úkonům nebo opomenutím zadavatele v zadávacím řízení, volbě druhu zadávacího řízení, anebo proti postupu zadavatele, který směřuje k zadání veřejné zakázky mimo zadávací řízení. Postup směřující k uzavření smlouvy v rámci vertikální spolupráce však nelze podřadit pod žádné z uvedených jednání, neboť v případě vertikální spolupráce žádné zadávací řízení neprobíhá. Nejedná-li se vůbec o zadání veřejné zakázky, nemůže se jednat ani o postup směřující k zadání veřejné zakázky mimo veřejné řízení.

Nebyla-li osoba zúčastněná na řízení 2) oprávněna podat námitky, nemohla pak podle krajského soudu běžet blokační lhůta podle § 246 odst. 1 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek, neboť ta je vázána právě na podání (přípustných) námitek. Žalobce tak podle krajského soudu nemohl uzavřením smlouvy s osobou zúčastněnou na řízení 1) postupovat v rozporu s daným ustanovením. Krajský soud přisvědčil žalobci, že napadené rozhodnutí vyjadřuje spíše „přání“ žalovaného, aby bylo uzavírání smluv v rámci vertikální spolupráce podrobeno příslušnému přezkumu, aniž by však měl takový přístup zákonnou oporu.

Krajský soud dále nepřisvědčil žalovanému, že by závěr o nemožnosti podat námitky proti postupu zadavatele v rámci vertikální spolupráce vedl k tomu, že se proti danému postupu nemohou dodavatelé nikterak bránit. Dodavatelé totiž mohou podat návrh na uložení zákazu plnění smlouvy podle § 254 odst. 1 písm. a) zákona o zadávání veřejných zakázek, a to s argumentací, že nebyly splněny podmínky vertikální spolupráce. Současně

krajský soud poukázal na možnost žalovaného zahájit podle § 249 téhož zákona správní řízení z moci úřední, jež by bylo zaměřeno na posouzení, zda jsou splněny podmínky pro uzavření smlouvy podle § 11 zákona o zadávání veřejných zakázek.

Na podporu svého názoru, že námitky podat nelze, argumentoval krajský soud i tím, že uvedené omezení odpovídá tomu, že vertikální spolupráce je zákonem předvídaným vyloučením volné soutěže. Tomu koresponduje omezený dohled žalovaného.

Dále krajský soud upozornil, že by bylo problematické určit, od jakého okamžiku by se měla odvíjet lhůta pro podání námitek ve smyslu § 242 zákona o zadávání veřejných zakázek. Uvedl, že se tato lhůta odvíjí ode dne, kdy se podatel námitek dozvěděl o domnělém porušení zákona o zadávání veřejných zakázek zadavatelem, popřípadě ode dne, kdy byly uveřejněny či doručeny úkony zadavatele oznamované v dokumentech, které je třeba uveřejňovat či oznamovat. Takové úkony při uzavírání smluv v rámci vertikální spolupráce nejsou stanoveny, v důsledku čehož podle krajského soudu neexistuje jasný okamžik, k němuž by se stěžovatel vůbec mohl dozvědět, že k uzavírání smlouvy v rámci vertikální spolupráce dochází. V důsledku toho by byli zadavatelé povinni vyčkávat s uzavřením smlouvy neomezeně dlouho.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost.

Stěžovatel uvedl, že podstatným argumentem napadeného rozsudku je mimo jiné to, že možnost přezkumu úkonů zadavatele směřujících k uzavření vertikální spolupráce teprve na základě návrhu na uložení zákazu plnění uzavřené smlouvy je v souladu se smyslem a účelem směrnice Rady 89/665/EHS o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/66/ES, kterou se mění směrnice Rady 89/665/EHS a 92/13/EHS, pokud jde o zvýšení účinnosti přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek (směrnice 89/665/EHS byla dále změněna směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU o udělování koncesí – doplněno NSS; dále bude směrnice 89/665/EHS, ve znění uvedených změn, označována jako „přezkumná směrnice“). Podle stěžovatele teprve následný přezkum v souladu s účelem dané směrnice není. Jejím smyslem je totiž zjednáni nápravy, v případě chybného postupu zadavatele, ještě před uzavřením případné smlouvy; po jejím uzavření již postup zadavatele nelze zhojit. Náhled krajského soudu je proto podle stěžovatele v rozporu s povinností zajistit efektivní přezkum postupů zadavatele dle uvedené směrnice.

Stěžovatel dále poukázal na to, že krajský soud připustil možnost přezkumu postupu zadavatele, který směřuje k uzavření smlouvy v rámci vertikální spolupráce, před uzavřením takové smlouvy, na základě řízení zahájeného stěžovatelem z úřední povinnosti. Podle stěžovatele však krajský soud pominul, že v rámci takového řízení nelze uložit odpovídající nápravné opatření, tj. zakázat zadavateli pokračovat v postupu, který směřuje k zadání veřejné zakázky mimo zadávací řízení. Toto opatření totiž lze podle § 263 odst. 7 zákona o zadávání veřejných zakázek uložit pouze v řízení zahájeném na návrh.

Stěžovatel dále nesouhlasil s náhledem krajského soudu, že námitky ve vztahu k úkonům, které jsou zadavatelem označeny jako vertikální spolupráce, nelze podřadit pod žádné z písmen § 241 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek, včetně jeho písmene c). Daný náhled krajského soudu vycházel totiž z předpokladu, že zadavatel postupuje v rámci vertikální spolupráce legitimně. Krajský soud však podle stěžovatele odhlédl od toho, že tomu tak být nemusí. Stěžovatel měl za to, že krajský soud ztotožňuje otázku přípustnosti námitek s otázkou jejich věcné důvodnosti.

Analogicky stěžovatel poukázal na případ, kdy zadavatel postupuje při zadání veřejné zakázky, kterou považuje za zakázku malého rozsahu, mimo zadávací řízení. Pokud by bylo rozhodné, jak zadavatel zakázku označí, nebylo by i v tomto případě možné podat proti jeho úkonům námitky, neboť ty lze podle § 241 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek podat pouze proti postupu zadavatele, který souvisí se zadáním podlimitní nebo nadlimitní veřejné zakázky. Na podporu svého názoru stěžovatel odkázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2017, čj. 9 As 195/2015-68, který se týkal možnosti přezkumu zakázek malého rozsahu podle dřívějšího zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Podle stěžovatele Nejvyšší správní soud dovodil, že stěžovatel je oprávněn přezkoumávat postup zadavatele při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu, a to nikoliv pouze v intencích toho, zda se skutečně o zakázku malého rozsahu jedná, ale rovněž může

posoudit, zda zadavatel postupoval v souladu se základními zásadami zadávání veřejných zakázek. Podle zákona o veřejných zakázkách představovalo zadávání veřejných zakázek malého rozsahu výjimky z působnosti zákona, obdobně jako je tomu podle nynějšího zákona o zadávání veřejných zakázek v případě vertikální spolupráce.

Stěžovatel byl tudíž přesvědčen, že možnost podání námitek nelze odvozovat od toho, jak se postup zadavatele jeví navenek, respektive od toho, jak jej sám zadavatel označí, ale je třeba vycházet z obsahu podaných námitek. Pokud v nich jejich podatel tvrdí, že postup zadavatele ve skutečnosti směřuje k zadání veřejné zakázky, je třeba takové podání považovat za námítky ve smyslu § 241 odst. 2 písm. c) zákona o zadávání veřejných zakázek.

Stěžovatel nesouhlasil rovněž s argumentací krajského soudu, že by zadavatelé museli v důsledku nemožnosti určení jasného okamžiku, od něhož běží lhůta k podání námitek, s uzavřením smluv v rámci vertikální spolupráce vyčkávat neomezeně dlouho. Krajský soud při dané úvaze podle stěžovatele patrně vycházel z blokační lhůty podle § 246 odst. 1 písm. a) zákona o zadávání veřejných zakázek. Ve vztahu k úkonům zadavatele, označeným jako vertikální spolupráce, je však relevantní blokační lhůta zakotvená v § 246 odst. 1 písm. b) téhož zákona, která běží od okamžiku podání námitek.

Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s názorem krajského soudu, že postup zadavatele spočívající v uzavírání smlouvy v rámci vertikální spolupráce nelze napadnout námitkami. Stěžovatel se podle něho snažil možnost jejich podání dovést nad rámec jednoznačného znění zákona o zadávání veřejných zakázek, které takovou možnost nepřipouští. Pokud se stěžovatel domníval, že by měla existovat možnost podání námitek, je podle žalobce na něm, aby inicioval příslušnou změnu zákona. Žalobce souhlasil rovněž s nálezem krajského soudu, že by v případě připuštění námitek ve vztahu k vertikální spolupráci nebylo možné stanovit jasný okamžik, od kterého by se měla odvíjet lhůta pro jejich podání, což by vedlo k právní nejistotě dotčených subjektů. Poukaz stěžovatele na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vztahujícího se k zadávání veřejných zakázek malého rozsahu podle dřívější právní úpravy byl podle žalobce nepřipadný, neboť stěžovatel pomíjel, že při zadávání veřejných zakázek jsou zadavatelé povinni dodržovat základní zásady zadávání veřejných zakázek, zatímco v případě vertikální spolupráce tomu tak není.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [31] Mezi účastníky není sporu, že jádrem posouzení je, zda může osoba, která se považuje za dotčenou postupem veřejného zadavatele při uzavírání smlouvy – dle názoru zadavatele – v rámci vertikální spolupráce ve smyslu § 11 zákona o zadávání veřejných zakázek, respektive za dotčenou postupem, který podle ní podmínky vertikální spolupráce nespĺňuje, podat proti tomuto postupu námítky, o nichž by byl zadavatel před uzavřením smlouvy povinen nejprve rozhodnout.

[32] Podle § 241 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek platí, že *námítky může podat dodavatel, kterému postupem zadavatele souvisejícím se zadáváním podlimitní nebo nadlimitní veřejné zakázky, včetně koncese s výjimkou koncesí malého rozsahu podle § 178 nebo se zvláštními postupy podle části šesté hrozí nebo vznikla újma.*

[33] V posuzované věci není pochyb o tom, že postup žalobce nikterak nesouvisel se zadáním koncese, ani se nejednalo o některý ze zvláštních postupů vymezených v části šesté zákona o zadávání veřejných zakázek. Co se rozumí veřejnou zakázkou, respektive zadáním veřejné zakázky, stanoví kombinací pozitivního a negativního vymezení § 2 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek. Negativní vymezení dle věty druhé tohoto ustanovení zní, že se za *zadání veřejné zakázky nepovažuje uzavření [...] smlouvy upravující spolupráci zadavatele při zadávání veřejné zakázky podle § 7 až 12, § 155, 156, 189 a 190.*

[34] Ustanovení § 11 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek (na který též odkazuje věta druhá § 2 odst. 1 tohoto zákona) zakotvuje vertikální spolupráci v rámci skupiny (tzv. *in-house* výjimku), když *za zadání veřejné zakázky [...] nepovažuje uzavření smlouvy, kterou uzavírá veřejný zadavatel s jinou právnickou osobou jako dodavatelem, pokud*

- a) *sám nebo společně s jinými veřejnými zadavateli ovládá tuto osobu obdobně jako své vnitřní organizační jednotky,*

- b) *v takto ovládané osobě nemá majetkovou účast jiná osoba než ovládající veřejný zadavatel nebo ovládající veřejný zadavatelé a*
- c) *více než 80 % celkové činnosti takto ovládané osoby je prováděno při plnění úkolů, které jí byly svěřeny ovládajícím veřejným zadavatelem nebo ovládajícími veřejnými zadavateli nebo jinými právnickými osobami, které ovládající veřejný zadavatel nebo veřejní zadavatelé rovněž ovládají jako své vnitřní organizační jednotky.*

[35] Krajský soud správně poukázal na to, že citované ustanovení je implementací čl. 12 zadávací směrnice. Podle tohoto článku platí, že jsou-li splněny všechny stanovené podmínky, *veřejná zakázka zadaná veřejným zadavatelem veřejnoprávní či soukromoprávní právnické osobě spadá mimo oblast působnosti této směrnice.*

[36] Nejvyšší správní soud tudíž souhlasí s krajským soudem, že ze znění § 241 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek, stejně jako ze znění čl. 12 zadávací směrnice, lze dovodit, že v případě postupu zadavatele v rámci vertikální spolupráce, respektive postupu, u něhož má zadavatel za to, že splňuje všechny podmínky vertikální spolupráce, a tedy že nesleduje zadání veřejné zakázky, námitky podat nelze, neboť uzavírání takové smlouvy vůbec neprobíhá v režimu zákona o zadávání veřejných zakázek.

[37] Na tento závěr nemá vliv ani argumentace smyslem a účelem přezkumné směrnice, s nimiž je dle stěžovatele nemožnost podat námitky proti postupu uzavírání smlouvy v rámci vertikální spolupráce, respektive nemožnost posoudit, zda jsou splněna kritéria vertikální spolupráce ještě před případným uzavřením smlouvy, v rozporu. Stěžovatel se předně mylí, uvádí-li, že stěžejním argumentem napadeného rozsudku je náhled krajského soudu, že nemožnost podat námitky proti postupu označenému zadavatelem jako vertikální spolupráce, odpovídá smyslu dané směrnice. Taková argumentace se v napadeném rozsudku vůbec nenachází. Krajský soud v rámci ústního vyhlášení napadeného rozsudku k přezkumné směrnici toliko stručně uvedl, že z ničeho nevyplývá, že by výklad, k němuž se přiklonil, byl s ohledem na účel dané směrnice nedostatečný. To ostatně koresponduje skutečnosti, že krajský soud posuzoval konkrétní případ, kdy bylo řízení před stěžovatelem zahájeno na základě návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy (§ 254 zákona o zadávání veřejných zakázek). Podání tohoto návrhu, který logicky přichází v úvahu teprve po uzavření napadané smlouvy, přitom zákon nepodmiňuje předchozím neúspěšným uplatněním námitek u dodavatele. Argumentace krajského soudu, že osoby, jež se považují za dotčené vertikální spoluprací, by i tak disponovaly prostředky, jimž by mohly dosáhnout posouzení, zda jsou skutečně podmínky takové spolupráce splněny, je přitom pouze podpůrná.

[38] Nejvyšší správní soud pouze na okraj uvádí, že nepovažuje výklad, k němuž krajský soud dospěl, za jakkoli rozporný se smyslem a účelem přezkumné směrnice, za který stěžovatel považuje možnost dodavatelů (dotčených osob) bránit se proti postupu zadavatele ještě před uzavřením smlouvy na veřejnou zakázku. Stěžovatel totiž v rámci své argumentace zcela pomíjí znění čl. 1 odst. 1 dané směrnice, podle jehož věty první platí, že se tato směrnice [...] *vztahuje na zakázky podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU* [tj. zadávací směrnice], *nejsou-li v souladu s čl. 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 17 a 37 uvedené směrnice z její působnosti vyjmuty.*

[39] Povinnost členských států zakotvit ve své vnitrostátní úpravě prostředky k zajištění efektivního a rychlého přezkumu postupů zadavatelů, což je účel přezkumné směrnice (viz její čl. 1 odst. 1 věta čtvrtá), na který stěžovatel poukazuje, se tudíž na postup zadavatelů v rámci vertikální spolupráce, jež je upravena v čl. 12 zadávací směrnice, vůbec nevztahuje. Daný postup je z působnosti této směrnice vyjmut. Pokud je takový postup mimo působnost zadávací směrnice, je pak již výlučným rozhodnutím zadavatele, jak bude s dodavatelem v rámci vertikální spolupráce kontrahovat. Zásah žalovaného jako orgánu veřejné moci do tohoto postupu, jakoby šlo o zadání veřejné zakázky, by pak byl postupem mimo zákonnou pravomoc žalovaného (*ultra vires*).

[40] Stěžovatel dále na podporu svého náhledu o přípustnosti námitek proti postupu, který zadavatel považuje za vertikální spolupráci ve smyslu § 11 zákona o zadávání veřejných zakázek, analogicky poukazuje na možnost přezkumu postupu zadavatelů v obdobných případech, a to při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu, jež podle současné právní úpravy není zadavatel povinen zadat v zadávacím řízení, a je pouze povinen dodržet zásady zadávání veřejných zakázek (§ 31 zákona o zadávání veřejných zakázek). Dovolává se přitom závěrů vyslovených rozšířeným senátem tohoto soudu v rozsudcích ze dne 26. 1. 2011, čj. 2 Afs 132/2009-275, č. 2495/2012 Sb. NSS, a ze dne 2. 2. 2017, čj. 9 As 195/2015-68, č. 3543/2017 Sb. NSS, ve vztahu k zakázkám malého rozsahu, na půdorysu tehdy platné právní úpravy zákona o veřejných zakázkách.

[41] Nejvyššímu správnímu soudu na podkladě nyní posuzované kasační stížnosti nepřísluší, aby se vyjadřoval ke stěžovatelským argumentům, že proti postupu zadavatele, označenému jako zadání veřejné zakázky malého rozsahu, lze podle současné právní úpravy podat námitky (s argumentací, že příslušná zakázka s ohledem na její předpokládanou hodnotu ve skutečnosti zakázkou malého rozsahu není a její zadavatel tak postupuje podle výjimky podle § 31 zákona o zadávání veřejných zakázek nezákonně), neboť v posuzované věci se o postup podle uvedeného ustanovení nejedná.

[42] Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že rozšířený senát tohoto soudu v rozsudku čj. 9 As 195/2015-68, ve vztahu k tehdy účinnému zákonu o veřejných zakázkách, dospěl k závěru, že stěžovateli náležela věcná působnost k výkonu dohledu nad postupy zadavatelů při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu (kde nebylo podle § 18 odst. 5 vyžadováno zadávání dle tohoto zákona), konkrétně zda zadavatel neporušil zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazku diskriminace dle § 6 tohoto zákona.

[43] Stěžovatel však pomíjí, že rozšířený senát v daném rozsudku současně výslovně potvrdil závěr vyslovený dříve v rozsudku čj. 2 Afs 132/2009-275, dle kterého „[j]e [...] zřejmé, že vzhledem ke znění § 110 odst. 1 ZVZ [který upravoval možnost podání námitek, a který je obdobou nynějšího § 241 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek] nebude možné, aby osoba dočtená postupem zadavatele při zadávání veřejné zakázky malého rozsahu podala před zahájením řízení o přezkoumání úkonů zadavatele námitky, o kterých by nejprve zadavatel musel rozhodnout“. Závěr, že u veřejných zakázek malého rozsahu je možnost podání námitek (podle tehdejší právní úpravy) vyloučena, přitom Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 2 Afs 132/2009-275 opřel o premisu, že zadávání veřejných zakázek malého rozsahu dle § 18 odst. 5 zákona o veřejných zakázkách vůbec neprobíhalo v režimu daného zákona.

[44] Obdobně je tomu přitom v případě uzavírání smluv v rámci vertikální spolupráce podle současné právní úpravy. Shora citovaný § 2 odst. 1 a § 11 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek, v návaznosti na čl. 12 zadávací směrnice, výslovně stanoví, že se takový postup nepovažuje za zadání veřejné zakázky. Jde o typové situace ještě vzdálenější postupům veřejného zadávání oproti zadávání veřejných zakázek malého rozsahu dle § 18 odst. 5 zákona o veřejných zakázkách, neboť posledně zmiňované zakázky byly považovány za *veřejné zakázky*, pouze se při jejich zadávání nemusely dodržovat zákonem stanovené postupy (musely být dodrženy pouze základní principy veřejného zadávání uvedené v § 6 odst. 1). Smlouva uzavřená za podmínek vyplývajících z § 11 zákona o zadávání veřejných zakázek ovšem za veřejnou zakázku vůbec považována není (viz odst. 1 citovaného ustanovení) a postup jejího uzavření i plnění spadá zcela mimo oblast působnosti pravidel zadávání veřejných zakázek.

[45] Z logiky věci pak vyplývá, že pokud zadavatel nezadáva veřejnou zakázku (respektive je přesvědčen, že jeho postup vzhledem k naplnění příslušných podmínek oprávněně nesleduje *zadání veřejné zakázky*), nelze po něm požadovat, aby se podřídil režimu zákona o zadávání veřejných zakázek. Při postupu, který vůbec není zadávacím řízením na veřejnou zakázku ve smyslu zákona, tudíž zadavatel o podání, jakkoli je označeno jako „námitky“ ve smyslu § 241 zákona o zadávání veřejných zakázek, není vůbec povinen (formálně) rozhodovat ve smyslu § 245 uvedeného zákona. Postačí, pokud obdržené podání vyřídí neformálně přípisem, v němž podatel sdělí, proč o něm nebude rozhodovat, tedy že postupuje v souladu s § 11 uvedeného zákona a nezadáva veřejnou zakázku.

[46] Krajský soud v nyní posuzované věci správně vycházel z toho, že obdrží-li stěžovatel návrh na přezkoumání úkonů zadavatele, o němž má zadavatel za to, že splňuje všechna kritéria vertikální spolupráce, musí na prvním místě posoudit, zda jsou skutečně příslušné podmínky ve smyslu § 11 zákona o zadávání veřejných zakázek a související judikatury Soudního dvora naplněny. Tedy, zda zadavatel postupuje mimo zadávací řízení (tj. zcela mimo režim zákona o zadávání veřejných zakázek) oprávněně. Stěžovatel se totiž může dále (meritorně) zabývat pouze takovým návrhem, který směřuje proti postupu, který je zadavatel podle zákona o zadávání veřejných zakázek povinen dodržovat [§ 265 písm. c) uvedeného zákona].

[47] Stěžovatel tudíž v případě návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele (v nynější věci konkrétně návrhu na uložení zákazku plnění smlouvy) měl posoudit, (pouze to) zda se skutečně jedná o vertikální spolupráci. V případě kladného závěru nemohl postupovat jinak, než takový návrh podle § 265 písm. c) zákona o zadávání veřejných zakázek, bez jakéhokoliv dalšího meritorního posuzování, zamítnout, neboť nesměřuje proti postupu při zadávání veřejných zakázek. Teprve kdyby stěžovatel shledal, že podmínky vertikální spolupráce splněny nebyly, mohl by

rozhodnout s ohledem na podaný návrh některým ze způsobů předvídaných v § 248 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek.

[48] Ostatně, tvrzení stěžovatele uvedené při jednání před krajským soudem a ve stručnosti zmíněné rovněž v kasační stížnosti, že v nynější věci neposuzoval, zda postup žalobce splňoval podmínky vertikální spolupráce, a že za rozhodující pro uložení zákazu plnění příkazní smlouvy považoval již samotnou skutečnost, že byla uzavřena před tím, než žalobce rozhodl o podání osoby zúčastněné na řízení 2) označeném jako námitky, nekoresponduje skutečnému průběhu řízení před stěžovatelem. Z obsahu správního spisu totiž vyplývá, že se stěžovatel tím, zda byly naplněny podmínky vertikální spolupráce, ve skutečnosti poměrně podrobně zabýval. Toto posouzení však již následně nepromítl do odůvodnění vydaných rozhodnutí.

[49] Stěžovatel tak na prvním místě žalobce v oznámení o zahájení řízení o návrhu osoby zúčastněné na řízení 2) ve smyslu § 254 odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek vyzval, aby, pokud nepostupuje v zadávacím řízení, sdělil důvody pro takový postup. Na tuto výzvu žalobce reagoval v podání označeném jako vyjádření zadavatele k návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy ze dne 9. 1. 2017. Sdělil v něm (mimo jiné), že v zadávacím řízení nepostupuje, a to z důvodu navázání vertikální spolupráce s osobou zúčastněnou na řízení 1).

[50] Ve zjevné návaznosti na toto vyjádření pak následně stěžovatel žalobce a osobu zúčastněnou na řízení 1) usnesením ze dne 13. 1. 2017 vyzval, aby ve stanovené lhůtě sdělili a doložili podíl činností, jež jsou prováděny osobou zúčastněnou na řízení 1) při plnění úkolů, které jí byly svěřeny žalobcem nebo jinými právníckými osobami, které žalobce ovládá jako své vnitřní organizační jednotky, na celkovém obratu žalobce za tři účetní období předcházející účetnímu období ve kterém došlo k uzavření příkazní smlouvy. Jinými slovy, stěžovatel žalobce a osobu zúčastněnou na řízení 1) vyzval k doložení, že splňují kritéria vertikální spolupráce ve smyslu § 11 odst. 1 písm. c) zákona o zadávání veřejných zakázek. K prověření, zda jsou splněna, pak směřovala i další usnesení stěžovatele, a to ze dne 24. 1. 2017, jímž žalobce a osobu zúčastněnou na řízení 1) vyzval k předložení odpovídajících faktur a smluv, a ze dne 9. 2. 2017, jímž reagoval na předložené přehledy faktur, neboť zjevně považoval za nezbytné dále prověřit výši obratu (podíl činností) vykonávaných osobou zúčastněnou na řízení 1) pro žalobce.

[51] Jakkoli tedy stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že „nikterak nekomentuje, zda zadavatel v daném případě dle výjimky [o vertikální spolupráci] postupoval v souladu se zákonem“, fakticky se touto otázkou v průběhu vedeného řízení poměrně obsírně zabýval. Právě výsledek takového posouzení, tedy zda se o vertikální spolupráci jednalo či nikoliv, mělo být rozhodným podkladem pro případné nápravné opatření. Stěžovatel naopak nemohl rozhodnout o zákazu plnění napadené smlouvy jen na podkladě toho, že žalobce nejprve nevyřídil podání označené jako námitky. Jak bylo již výše vyloženo, měl-li žalobce za to, že legitimně postupuje v rámci vertikální spolupráce, tedy mimo režim zákona o zadávání veřejných zakázek, nebyl o daném podání povinen rozhodovat.

[52] Nejvyšší správní soud na okraj dodává, že mu je z úřední činnosti známo, že dotčená příkazní smlouva byla v části [čl. III, bod 3.1. písm. a) a b)] rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 11. 4. 2019, čj. 62 Af 68/2017-209 (aprobovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2020, čj. 2 As 126/2019-78), kvalifikována jako smlouva o zastoupení zadavatele ve smyslu § 43 zákona o zadávání veřejných zakázek. Tedy, jakožto smlouva, na jejímž základě se žalobce nechal osobou zúčastněnou na řízení 1) „toliko“ zastoupit v rámci administrace jednacího řízení bez uveřejnění, v rámci něhož žalobce následně dne 29. 12. 2016 uzavřel smlouvu „o poskytování služeb k zajištění fungování veřejného osvětlení na území hlavního města Prahy“ se společností PRE-distribuce, a. s. V tomto rozsahu tak zjevně příkazní smlouva nemohla být smlouvou uzavíranou v rámci vertikální spolupráce, současně se však nemohlo jednat ani o zadání veřejné zakázky s osobou zúčastněnou na řízení 1). I tento dílčí předmět příkazní smlouvy měl stěžovatel při rozhodování o návrhu osoby zúčastněné na řízení 2) vzít v úvahu; v kontextu uvedeného tak měl uvážit, zda v příslušném rozsahu nebyl podaný návrh zjevně právně nepřipustný [§ 66 odst. 1 písm. b) správního řádu], neboť v daném rozsahu vůbec nebyl předmětem příkazní smlouvy závazek k poskytnutí plnění (dodávek či služeb, či stavebních prací) ve smyslu § 14 zákona o zadávání veřejných zakázek. V daném rozsahu byla příkazní smlouva pouze specifickou, v zákoně o zadávání veřejných zakázek výslovně zakotvenou, dohodou o zastoupení zadavatele (žalobce) v rámci následného jednacího řízení bez uveřejnění. Postupem směřujícím k zadání veřejné zakázky, proti němuž mohla osoba zúčastněná na řízení 2) v tomto ohledu případně následně brojit námitkami, potažmo postupem na přezkoumání úkonů žalobce jakožto zadavatele, tak bylo teprve následně jednacím řízením bez uveřejnění, v jehož rámci žalobce uzavřel smlouvu

o poskytování služeb se společností PREdistribuce, a. s. (z uvedeného rozsudku čj. 62 Af 68/2017-209 ostatně vyplývá, že tak učinila).

[53] Vzhledem k tomu, že u vertikální spolupráce nepřichází v úvahu podání námitek, je bezpředmětné zabývat se stěžovatelem nastolenými otázkami počátku běhu lhůty pro jejich podání a běhu blokační lhůty, jež je spojena právě s podáním námitek.