

Tereza Sylvestrová

# Poznámky ke vzniku a činnosti Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí

V č. 2/2019 Správního práva se Stanislav Pšenička rozepsal o novele č. 302/2016 Sb. Tato novela zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (dále jen „zákon o politických stranách a hnutích“), se dotýká zejména otázky financování politických stran. Stanislav Pšenička v daném článku rekapituloval zásadní změny novelou přinesené, přičemž neopomněl reflektovat i zamítavý nálezný pléna Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 11/17, č. 60/2018 Sb. Zatímco tedy Stanislav Pšenička popsal vnitrostátní právní úpravu financování politických stran včetně její reflexe Ústavním soudem i s ohledem na to, jakou novela přinesla politickým stranám novou administrativní zátěž, nyní by bylo vhodné se podívat i na externí – mezinárodní vlivy, které (byť ne samy o sobě) zapříčinily vznik této právní úpravy a její stávající podobu. Především ze strany Rady Evropy a jejího orgánu skupiny GRECO<sup>1)</sup> byl na Českou republiku dlouhodobě vyvíjen tlak v otázce transparentního financování politických stran, kdy před přijetím novely č. 302/2016 Sb. v České republice prakticky absentovala jakákoliv kritéria pro financování politických stran, která by splňovala mezinárodní požadavky na transparentnost takového financování, jeho kontrolu a systém udělování sankcí a jejich vymáhání.

## **GRECO - hodnocení transparentnosti financování politických stran v ČR**

V rámci třetího hodnotícího kola skupiny GRECO byla vybrána dvě témata, přičemž jedním z nich bylo téma s názvem „Transparentnost financování politických stran“. V rámci tohoto tématu se pak skupina GRECO soustředila

---

<sup>1)</sup> GRECO – neboli Skupina států proti korupci (Group of States against Corruption) je skupina států založená Radou Evropy, jejímž cílem je zlepšit schopnost svých členů v boji proti korupci pomocí kontroly dodržování jejich závazků v této oblasti prováděné dynamickým procesem vzájemného hodnocení a vzájemného tlaku. Hodnocení probíhá vždy v jednotlivých kolech. Jednotlivé hodnotící zprávy jsou adresovány vládě daného státu, která na ně reaguje. Z hodnotících zpráv mohou vyplynout určitá doporučení, na jejichž splnění má hodnocený stát 18 měsíců. Následně pak GRECO hodnotí, zda byla tato doporučení ve stanovené lhůtě přijata. Za situace, kdy opakovaně nebyla doporučení adekvátně hodnoceným státem reflektována, může GRECO s daným státem zahájit speciální proceduru, která je ve svém důsledku ale jen dalším diplomatickým tlakem bez jakékoliv sankce (viz Rules of Procedure, dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/greco/key-documents>).

na (i) transparentnost financování politických stran v užším smyslu, na (ii) kontrolu financování a na (iii) systém udělování sankcí, přičemž následující text se soustředí především na dvě poslední zmíněné oblasti, které obě úzce souvisí se vznikem nového dozorového a kontrolního orgánu státní správy (viz níže).

Třetí hodnotící kolo bylo započato již v roce 2011 a hned v první hodnotící zprávě v rámci tohoto hodnotícího kola bylo České republice doporučeno několik opatření, která by měla vést k lepší kontrole financování a zajištění profesionálního nezávislého veřejného dohledu. Již v roce 2011 tedy skupina GRECO doporučovala především zajistit zavedení nezávislého mechanismu pro monitorování financování politických stran a hnutí a jejich volebních kampaní, zajištění, aby měl tento mechanismus stálý mandát, pravomoc, přiměřené finanční i personální zdroje pro svoji činnost. Současně měl být podle těchto doporučení zaveden jasný postup pro předkládání a následné projednání stížností podaných veřejností s ohledem právě na financování politických stran a hnutí a jejich volebních kampaní. Po relativně nedávném skončení tohoto hodnotícího kola pak směrem k České republice zůstal jeden požadavek skupiny GRECO nenaplněný, resp. ohledně formálně splněného požadavku na zajištění nezávislého mechanismu pro monitorování financování politických stran a hnutí zůstávaly viset určité otazníky, k nimž se ubírá i předkládaný text.

V první průběžné zprávě o plnění doporučení, která byla přijata skupinou GRECO 6. 12. 2013, bylo konstatováno, že v tématu „Transparentnost financování politických stran“ zůstala všechna doporučení nesplněná<sup>2)</sup>, ve druhé průběžné zprávě z 12. 12. 2014 se pak pouze opakuje, že v plnění doporučení nedosáhla Česká republika žádného pokroku.<sup>3)</sup> Až ve třetí průběžné zprávě o plnění doporučení ze dne 4. 12. 2015 se uvádí, že došlo k určitému pokroku, jelikož byl připraven návrh novely dotčené právní úpravy, kdy se právě odkazuje na návrh, který později po několika změnách v rámci legislativního procesu a celého vyjednávání vyústil v přijetí novelizačního zákona č. 302/2016 Sb.<sup>4)</sup>

Čtvrtá průběžná zpráva o plnění doporučení ze dne 2. 12. 2016 již časově spadá do období, kdy byl zákon č. 302/2016 Sb. vyhlášen a vyjma některých ustanovení měl k 1. 1. 2017 nabýt účinnosti. V této průběžné zprávě tak skupina GRECO může poprvé hodnotit reálně provedené změny a ve většině bodů

---

<sup>2)</sup> Rada Evropy. *Průběžná zpráva o plnění doporučení Českou republikou* [online]. Rada Evropy, © 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/czech-republic>.

<sup>3)</sup> Rada Evropy. *Druhá průběžná zpráva o plnění doporučení Českou republikou* [online]. Rada Evropy, © 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/czech-republic>.

<sup>4)</sup> Rada Evropy. *Třetí průběžná zpráva o plnění doporučení Českou republikou* [online]. Rada Evropy, © 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/czech-republic>.

vztahujících se k jednotlivým doporučením skupiny GRECO konstatuje, že doporučení byla splněna uspokojivě. Dvě doporučení však zůstala splněna pouze částečně. Jedním z těchto pouze částečně splněných doporučení byla konsolidace účetních knih a účtů politických stran a hnutí tak, aby zahrnovaly účty subjektů, které přímo či nepřímo souvisejí s danou politickou stranou nebo hnutím nebo jsou stranou či hnutím nějakým způsobem kontrolovány.<sup>5)</sup> V rámci pozdější komunikace České republiky se skupinou GRECO však byla v druhé zprávě o plnění doporučení z března 2018 tato výtku odstraněna a skupina GRECO uzavřela, že i toto doporučení je možné hodnotit jako splněné.

Za nesplněné doporučení ve čtvrté průběžné zprávě o plnění doporučení však zůstává označeno doporučení, v němž se hovoří o zajištění nezávislého mechanismu pro monitorování financování politických stran a hnutí a volebních kampaní, zajištění, aby měl tento mechanismus mandát, pravomoc a přiměřené zdroje pro účinnou a proaktivní kontrolu a v rámci tohoto doporučení měl být zaveden jasný postup pro předkládání a následné prověřování stížností podaných občany a médii s ohledem na financování politických stran/hnutí a volebních kampaní. V tomto bodě skupina GRECO České republiky především vyčítá, že absentuje jasný požadavek organizovat výběrová řízení na předsedu a členy nově vzniklého Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí (dále jen „Úřad“) a dále fakt, že ačkoli je mandát předsedy a členů Úřadu dostatečně dlouhý, zůstává obnovitelný. Jakkoliv tedy skupina GRECO ve čtvrté průběžné hodnotící zprávě označila vytvoření Úřadu za významný pozitivní krok, je třeba podle skupiny GRECO dále hodnotit jeho skutečnou nezávislost a efektivitu.<sup>6)</sup> Stejně závěry skupina GRECO zopakovala i v druhé zprávě o plnění doporučení ze dne 23. 3. 2018, kterou bylo celé třetí hodnotící kolo včetně hodnocení plnění doporučení v rámci tématu „Transparentnost financování politických stran“ ukončeno. V této závěrečné zprávě skupina GRECO vyjádřila své obavy nad kritérii o způsobilosti členů Úřadu a k dalším obavám přispěl i fakt, že skupina GRECO neměla možnost zhodnotit účinný výkon mandátu Úřadu v praxi a dostatečnost jeho zdrojů pro hloubkový finanční dohled nad politickými stranami a hnutími. Skupina GRECO ve svém hodnocení neopomněla nařčení ze zastřenosti a nedostatečné transparentnosti finančních informací, které se týkaly parlamentní volební kampaně v říjnu roku 2017 a kampaně prezidentských voleb v lednu roku 2018, což jen umocnilo obavy skupiny GRECO ohledně skutečné nezávislosti a účinného výkonu mandátu Úřadu. Zejména Transparency International vytýkala, že ne u všech kandidátů bylo naprosto transparentní financování jejich volební kampaně, když např. nebylo dohledatelné, z jakých finančních zdrojů je kampaň financována, případně toto

---

<sup>5)</sup> Rada Evropy. *Čtvrtá průběžná zpráva o plnění doporučení Českou republikou* [online]. Rada Evropy, © 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/czech-republic>.

<sup>6)</sup> Tamtéž.

bylo dohledatelné až zpětně.<sup>7)</sup> I po ukončení evaluace plnění požadavků a doporučení skupiny GRECO tak zůstává toto doporučení splněno pouze částečně.<sup>8)</sup>

### **Projednávání novely č. 302/2016 Sb. na půdě Parlamentu ČR**

Již v prvním čtení návrhu zákona č. 302/2016 Sb. na půdě Poslanecké sněmovny ve vztahu ke vzniku Úřadu zaznívají skeptické hlasy, a to i ze strany vládní ČSSD. Poslanec Plíšek za opoziční TOP 09 v prvním čtení rovněž nastínil pochybnosti stran tvrzené nezávislosti Úřadu. Při výběru předsedy Úřadu bude jistě docházet k politickým licitacím a „handlům“, a proto je iluze si myslet, že Úřad bude skutečně nezávislý. Proti vzniku Úřadu se jednoznačně vymezili opoziční poslanci ODS a KSČM. Poslanec Stanjura za ODS především zpochybňoval nezávislost Úřadu, když pro srovnání na půdě Poslanecké sněmovny uvedl, že v kontrolním výboru alespoň sedí reprezentanti všech parlamentních politických stran a všichni se navzájem hlídají, zatímco předsedu Úřadu vybírá ze dvou navržených kandidátů prezident (po jednom za každou komoru parlamentu) a může to být nějaký politický „vyslouzilec“, který bude mít vazby např. jen na některou politickou stranu.<sup>9)</sup>

Tehdejší ministr vnitra Milan Chovanec při zahájení rozpravy ve druhém čtení na půdě Poslanecké sněmovny výslovně zmiňuje, že se Úřad zřizuje na základě doporučení skupiny GRECO. Jak je z rozpravy patrné, ke zřizování Úřadu byla řada politiků skeptická. Poslanec Plíšek za TOP 09 vznesl pochybnosti nad tím, zda vůbec může být Úřad, který má kontrolovat hospodaření a dohlížet na financování politických stran, zřízen pouhým zákonem, nikoliv zákonem ústavním. Současně však vyjádřil pochybnosti, zda je vůbec nutné nový Úřad vytvářet a zdali již neexistují orgány či instituce, které by jeho funkce dokázaly zajistit (konkrétně zmiňuje kontrolní výbor Poslanecké sněmovny, finanční a daňové úřady i NKÚ). Rovněž ČSSD vyjádřila pochybnosti o tom, zda zřízení Úřadu v navrhované podobě je nejlepší volbou. Poslanec Stanjura za ODS dokonce označil Úřad za zbytečný. Z diskuze na půdě Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v podstatě vyplývá, že jediným opatrným zastáncem vzniku nového Úřadu byla tehdy vládní ČSSD, která ovšem vznik Úřadu prezentovala jako něco, co se kvůli tlakům zvenčí musí uskutečnit, ať už na to máme názor jakýkoliv. Současně však ministr vnitra zmiňuje, že pokud mají být v rámci novelizovaného

---

<sup>7)</sup> Radio Praha. *Watchdog Monitors Uneven Openness in Czech Presidential Campaign* [online]. Český rozhlas, © 1996 – 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.radio.cz/en/section/cultura/watchdog-monitors-uneven-openness-in-czech-presidential-campaign>.

<sup>8)</sup> Rada Evropy. *Druhá zpráva o plnění doporučení České republiky* [online]. Rada Evropy, © 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/czech-republic>.

<sup>9)</sup> Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *První čtení návrhu zákona, stenozáznam z 33. schůze PS ze dne 20. 10. 2015* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky © 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/033schuz/33-5.html#q787>.

zákona o sdružování v politických stranách udělovány sankce a tyto mají být i vymáhány, je třeba za tímto účelem zřídit úřad, který bude správním orgánem a bude nadán těmito pravomocemi.<sup>\*)</sup> Poslanci vyjadřující pochybnosti nebo dokonce nesouhlas se vznikem nového Úřadu pak často dávají za vzor rakouský model, kdy kontrolu nad financováním politických stran přebírá NKÚ. Z diskuze tak vyplývá, že poslanci nejsou proti zvýšené kontrole financování politických stran, ale jsou proti vzniku nového Úřadu, neboť jsou toho názoru, že o tyto nově vzniklé kontrolní a dohledové pravomoci mohou být rozšířeny pravomoci již existujících orgánů či institucí, kdy nejčastěji je zmiňován právě NKÚ (po vzoru Rakouska), ale je například i po vzoru německého modelu zmiňováno v tomto ohledu rozšíření pravomocí předsedy Poslanecké sněmovny.<sup>10)</sup>

Ve třetím čtení ve vztahu k nově zřizovanému Úřadu poslanec Hovorka za KDU-ČSL zmiňuje pochybnosti o tom, že Úřadu jsou sice dány kompetence ke kontrole a trestání politických stran, avšak již ze zákona není příliš patrné, jak tato kontrola a trestání budou probíhat a jaký je zde prostor pro správní uvážení Úřadu v případě trestání a ukládání sankcí.<sup>11)</sup> Žádné zásadní změny ve vztahu k Úřadu přijaty nebyly (vyjma změny oproti vládnímu návrhu, že Úřad bude sídlit v Brně), návrh zákona byl postoupen Senátu. V Senátu se pak odehrávala spíše skromná debata, která se soustředila na otázku politických institutů, transparentních účtů či ukládání pokut. Problematika nově zřizovaného Úřadu v Senátu nebyla vůbec diskutována. Následně Senát schválil návrh zákona ve znění postoupeném mu Poslaneckou sněmovnou.<sup>12)</sup>

### **Vznik Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí**

Z důvodové zprávy k zákonu č. 302/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, kterým byl položen legislativní základ pro vznik Úřadu pro dohled nad hospodařením politických

---

<sup>\*)</sup> (Ve vztahu k NKÚ se touto problematikou již v minulosti zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94, Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny zase není správním orgánem a nemohl by tak zajistit účinné vymáhání pokut podle zákona).

<sup>10)</sup> Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Druhé čtení návrhu zákona, stenoaznam z 47. schůze PS ze dne 1. 6. 2016 [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky © 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/047schuz/47-6.html#q704>.

<sup>11)</sup> Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Třetí čtení návrhu zákona, stenoaznam ze 48. schůze PS ze dne 29. 6. 2016 [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky © 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/048schuz/48-2.html#q179>.

<sup>12)</sup> Senát Parlamentu České republiky. Usnesení Senátu č. 514 z 27. schůze Senátu ze dne 24. 8. 2016 [online]. Senát Parlamentu České republiky © 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/htmlhled?action=doc&value=81071>.



stran a hnutí (dále jen „Úřad“<sup>13)</sup>) je patrné, že vláda zvažovala přijetí hned několika možných řešení, přičemž se nakonec přiklonila k tomu, které vyústilo ve vznik nového ústředního orgánu státní správy.<sup>14)</sup> Přijetí této varianty podle předkladatelů odpovídalo požadavkům pro systémové a komplexní řešení při realizaci doporučení skupiny GRECO.<sup>15)</sup> Vznikl tedy Úřad, který je jedním z ústředních orgánů státní správy.<sup>16)</sup> Z toho také vyplývá, že v čele Úřadu nestojí člen vlády a tento Úřad není podřízen žádnému jednotlivému ministerstvu. V hierarchii státní správy stojí na úrovni jednotlivých ministerstev a vykonává samostatnou zákonem vymezenou věcnou působnost. Nově vzniklý Úřad pak není jen ústředním správním orgánem, ale současně je vybaven atributem nezávislosti.<sup>17)</sup> Tím je zdůrazněno, že pro Úřad nemohou být závazná usnesení vlády nebo jednotlivých komor Parlamentu, ale pouze zákonná ustanovení.

Kromě přípravných fází bylo nejprve nutné přijmout takovou zákonnou úpravu, která by nově ustavovanému Úřadu zajistila technické, ekonomické a personální zázemí. Se vším tímto se v přijímané právní úpravě počítalo, když v novele zákona o sdružování v politických stranách bylo stanoveno, že sídlem Úřadu se stává Brno, Úřad bude složen z předsedy, 4 dalších členů a dalších zaměstnanců Úřadu. Současně byl nastaven proces jmenování předsedy a členů Úřadu, délka jejich funkčního období a kvalifikační a osobnostní požadavky na jednotlivé členy vč. předsedy. Předsedu Úřadu jmenuje a odvolává prezident republiky, přičemž vybírá ze dvou kandidátů, z nichž jednoho navrhuje Poslanecká sněmovna a jednoho navrhuje Senát (viz § 19c odst. 1 novelizovaného zákona o politických stranách a hnutích). Ostatní členy Úřadu jmenuje rovněž prezident, a to z kandidátů zvolených Senátem. Kandidáty na členy Úřadu navrhuje Senátu prezident Nejvyššího kontrolního úřadu, Poslanecká sněmovna a jednotliví senátoři. Z kandidátů navržených prezidentem Nejvyššího kontrolního úřadu zvolí Senát jednoho kandidáta na člena Úřadu. Další dva kandidáty na člena Úřadu zvolí Senát z kandidátů navržených Poslaneckou sněmovnou a jednoho kandidáta na člena Úřadu zvolí Senát z kandidátů navržených jednotlivými senátory (viz § 19e odst. 2 novelizovaného zákona o politických stranách a hnutích). Funkční období pro předsedu i ostatní členy je stanoveno na 6 let, zatímco předseda však může tuto funkci zastávat nanejvýš dvě po sobě jdoucí funkční

---

<sup>13)</sup> Tuto legislativní zkratku zavádí přímo zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>14)</sup> Pro všechny ústřední správní úřady a Úřad nevyjímaje platí, že je lze dle čl. 79 odst. 1 Ústavy zřídit pouze zákonem, čímž je vyjádřen princip legality veřejné, resp. státní správy. Žádný ústřední správní úřad tedy není možné vytvořit kreačním aktem jiné než zákonodárné moci.

<sup>15)</sup> Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Sněmovní tisk 569/0, část č. 1/6, novela z. o sdruž. v pol. stranách a v pol. hnutích [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky © 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=569&CT1=0>.

<sup>16)</sup> Viz § 2 zákona č. 2/1969 Sb., kompetenční zákon, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>17)</sup> Viz § 19 odst. 2 zákona o sdružování v politických stranách a hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

období, u ostatních členů žádná takové omezení není (viz § 19c odst. 2 a § 19e odst. 1 novelizovaného zákona o politických stranách a hnutích).<sup>18)</sup>

Právě s procesem jmenování, délkou funkčního období a kvalifikačními a osobnostními požadavky má skupina GRECO i po ukončení evaluace problém, když konkrétně zmiňuje následující problémové oblasti. Ustanovení § 19e odst. 3 písm. f) novelizovaného zákona o politických stranách a hnutích, vymezující požadavky na členy Úřadu požaduje nečinnost v rámci politických stran po dobu předchozích 2 let, vstoupilo oproti celému novelizovanému zákonu v účinnost až ke dni 1. 1. 2019, tj. s dvouletým „odkladem“. Stejně tak ustanovení § 19c odst. 3 písm. f) novelizovaného zákona o politických stranách a hnutích, které se vztahuje k požadavkům na způsobilost výkonu funkce předsedy Úřadu, požadující politickou nečinnost po dobu předchozích 3 let, nabude účinnost dokonce až ke dni 1. 1. 2020. Skupina GRECO s touto situací vyjádřila nesouhlas a velké znepokojení, a to ještě v návaznosti na další nedostatky, za které označuje nejasný požadavek na organizaci výběrových řízení a fakt, že ačkoli je mandát předsedy a členů Úřadu dostatečně dlouhý, zůstává obnovitelný, což může oslabovat nezávislost členů Úřadu včetně jeho předsedy. Česká republika v reakci na výtky a obavy skupiny GRECO stran odložení účinnosti ustanovení stanovujících kritéria způsobilosti k výkonu funkce předsedy a členů Úřadu v reakci uvedla, že jmenovaný předseda a členové úřadu kritéria splňují, ač by vlastně podle zákonné dikce ještě nemuseli, a hlavním důvodem pro odložení účinnosti těchto ustanovení byla snaha vyhnout se retroaktivitě a mezerám v zákoně, resp. zajištění rovného přístupu k funkcím pro všechny eventuální kandidáty tak, aby se předešlo situaci, kdy by byl kandidát vyloučen z výběrového řízení, neboť byl členem politické strany v době, kdy novela zákona o politických stranách a hnutích ještě nebyla přijata.<sup>19)</sup> Jak je však ze závěrečné zprávy skupiny GRECO z března roku 2018 patrné, s touto argumentací se skupina států GRECO příliš nespokojila. K druhé výtce ze strany skupiny GRECO týkající se obnovitelného mandátu předsedy Úřadu<sup>20)</sup> se česká vláda nijak nevyjádřila. Obecně je opakovatelný

---

<sup>18)</sup> Pro představu je možné uvést, jak byl historicky poprvé Úřad obsazován. Ke dni 1. 1. 2017, a tedy ke dni právního vzniku Úřadu, Úřad ještě neměl v Brně vybrané konkrétní sídlo, navíc se k tomuto dni podařilo jmenovat pouze předsedu Úřadu. Ostatní členové byli jmenováni až v průběhu prvního čtvrtletí roku 2017. Předseda spolu se čtyřmi členy Úřadu představují politicky nominovanou a jmenovanou složku Úřadu, další zaměstnanci pak jsou vybíráni na základě zákona o státní službě. Ani tito zaměstnanci však nebyli k 1. 1. 2017 vybráni, k tomuto datu nebyla jejich výběrová řízení ani vyhlášena. Postupně se však podařilo Úřad z jeho úvodní paralýzy vymanit a zajistit jeho funkčnost.

<sup>19)</sup> V důvodové zprávě k zákonu č. 302/2016 Sb. se výslovně uvádí: „Účinnost ustanovení týkajících se omezení možnosti kandidovat na předsedu nebo člena Úřadu z důvodu členství ve straně a hnutí či výkonu v návrhu specifikovaných funkcí zpětně za poslední 2 (resp. 3) roky se s ohledem na ústavní princip zákazu retroaktivity navrhuje zrcadlově až 2 (resp. 3) roky po nabytí účinnosti této právní úpravy.“

<sup>20)</sup> Právně zakotveno v ustanovení § 19c odst. 2 zákona o politických stranách a hnutích, ve znění zákona č. 302/2016 Sb.

mandát předsedy Úřadu z pohledu mnohých zarážejícím, zvláště v době, kdy se často opakovatelnost mandátu hojně diskutuje (např. u ústavních soudců, vedoucích státních zástupců apod.). Důvodová zpráva k zákonu č. 302/2016 Sb. k tomu výslovně uvádí: „*Délka funkčního období předsedy a zaměstnanců pověřených dohledem se navrhuje na 6 let. Jde o arbitrární záležitost..... Nezávislost Úřadu zároveň posiluje, že táž osoba nemůže zastávat funkci předsedy více než dvě po sobě jdoucí funkční období*“. V jednotlivých rozpravách na půdě Poslanecké sněmovny při přijímání novely č. 302/2016 Sb. se k tomuto (z pohledu skupiny GRECO problematickému) bodu vládního návrhu zákona poslanci vůbec nevyjadřovali.

Ze stenozáznamů z jednání Poslanecké sněmovny při projednávání zákona č. 302/2016 je patrné, že ustanovení § 19c odst. 3 písm. f) a § 19e odst. 3 písm. f) zákona o politických stranách a hnutích ve znění novely č. 302/2016 Sb. definující kritéria způsobilosti k výkonu funkce předsedy a členů Úřadu byla takto nadefinována již v předkládaném vládním návrhu novelizačního zákona ze dne 29. 7. 2015. Konkrétně v těchto dvou vytykávaných ustanoveních k žádné změně v rámci rozpravy v Poslanecké sněmovně nedošlo. Skupina GRECO přitom ve třetí průběžné zprávě o plnění doporučení ze dne 4. 12. 2015 se uvádí, že došlo k určitému pokroku, jelikož byl připraven návrh novely dotčené právní úpravy, kdy se právě odkazuje na vládní návrh. V této třetí průběžné zprávě se však zatím nijak později vytykávaná ustanovení § 19c a § 19e nezmiňují, skupina GRECO podobu těchto ustanovení ČR vytyká až později, a to ve čtvrté průběžné zprávě o plnění doporučení ze dne 2. 12. 2016, tedy ve zprávě, která vychází přibližně tři měsíce po té, co byl návrh zákona schválen Senátem a následně podepsán prezidentem republiky a vyhlášen ve Sbírce zákonů, tj. ve fázi, kdy se z návrhu zákona stal zákon vyhlášený ve Sbírce zákonů. Otázkou tak zůstává, proč skupina států GRECO svoje výtky stran kvalifikačních požadavků na předsedu a další členy Úřadu zmínila takto pozdě, když tyto kvalifikační požadavky v nezměněné podobě byly obsahem i vládního návrhu z července roku 2015, na který ostatně skupina GRECO ve třetí průběžné zprávě reagovala a jeho existence si tak velice dobře uvědomovala. Skupina států GRECO mohla svůj nesouhlas či pochybnosti ve vztahu ke kvalifikačním požadavkům na předsedu a členy Úřadu vznést již ve třetí průběžné zprávě o plnění doporučení a dost možná by na ně Česká republika ještě stihla zareagovat. Z jednotlivých rozprav na půdě Poslanecké sněmovny je totiž dost dobře patrné, že Česká republika se snažila v co největší míře doporučení skupiny GRECO respektovat, často dokonce i tehdy, kdy vládní politické strany a její poslanci nebyli zcela přesvědčeni o přijímaném řešení a činili tak s ohledem na motivaci přicházející vně vnitrostátního politického uspořádání – zejména tedy v reakci na hodnocení skupiny států GRECO. Na půdě Poslanecké sněmovny nebyly kvalifikační požadavky na předsedu a další členy Úřadu v této konkrétní podobě vůbec diskutovány, byť ze strany několika opozičních poslanců zazněly pochybnosti o skutečné nezávislosti Úřadu i jeho předsedy s ohledem na jeho nominační a jmenovací proces.



Závěrem je však možné říci, že ty výtky, které skupina GRECO České republiky ve vztahu k ustanovením § 19c odst. 3 písm. f) a § 19e odst. 3 písm. f) v souvislosti s přechodnými ustanoveními novelizačního zákona č. 302/2016 Sb. vytýká, s nástupem účinnosti těchto ustanovení<sup>21)</sup> odpadnou (resp. odpadnou s dalším jmenovacím procesem, kdy budou tato ustanovení již účinná obě), čímž ostatně argumentovala i česká vláda v reakci na zprávu skupiny GRECO. Současně platí, že byť ustanovení nebyla účinná v době jmenování současného předsedy a dalších členů Úřadu, všichni podmínky splňovali, a proto se dá argument české vlády, že při prvním jmenování nechtěla nějaké osoby *a priori* vyloučit z nominačního procesu jen proto, že nesplňovaly podmínky, které nebyly dopředu známé, označit za akceptovatelný a snad i pochopitelný.

Po datu účinnosti novely č. 302/2016 Sb. nastalo určité časové okno, kdy z právního hlediska Úřad již existoval, fakticky však ještě ne. Ke dni 1. 1. 2017, tedy k prvnímu dni právní existence Úřadu nastala poměrně paradoxní situace, kdy k tomuto datu ještě nebylo určeno oficiální sídlo Úřadu, zákon o sdružování v politických stranách a hnutích hovoří pouze o Brně jako o sídelním městě Úřadu. Před 1. 1. 2017 se podařilo pouze ukončit jmenovací proces předsedy Úřadu, kterým se stal kandidát vládní strany ČSSD Vojtěch Weis. Další členové úřadu však měli být jmenováni až v průběhu roku 2017. Předseda spolu se čtyřmi členy Úřadu tak představují politicky nominovanou složku Úřadu, další zaměstnanci pak jsou vybíráni na základě zákona o státní službě. Ani tito zaměstnanci nebyli k 1. 1. 2017 vybráni, jejich výběrová řízení probíhající podle zákona o státní službě k datu 1. 1. 2017 ještě nebyla ani vyhlášena. Dále je trochu s podivem, že v nově přijaté legislativě související se vznikem Úřadu nikde nejsou upraveny pravomoci jednotlivých členů Úřadu.

Samotný proces jmenování předsedy Úřadu, který bezpochyby s ustavením Úřadu bezprostředně souvisí, byl procesem zdlouhavým, což bylo pravděpodobně důsledkem toho, že již od svého počátku navrhovaná a následně i schválená právní úprava tento proces i požadavky na jednotlivé kandidáty upravovala pouze rámcově, nijak podrobně, což nemusí být nutně špatně a může to vést k různorodosti jednotlivých kandidátů aspirujících na post předsedy Úřadu, na druhou stranu to současně znamená i to, že do užšího výběru, který následně proběhl i médii, prošli zcela rozdílní kandidáti s různorodou profesní ale i politickou minulostí. Zejména politická minulost a úzká vazba některých kandidátů na jednotlivé politické strany se stala terčem kritiky (na toto ostatně upozorňuje ve svých zprávách i skupina států GRECO).

---

<sup>21)</sup> Ustanovení § 19e odst. 3 písm. f) vztahující se ke kvalifikačním požadavkům na členy Úřadu nabylo účinnosti k 1. 1. 2019 a ustanovení § 19c odst. 3 písm. f) vztahující se ke kvalifikačním požadavkům na předsedu Úřadu nabyde účinnosti k 1. 1. 2020.

## **Hodnocení dosavadní činnosti Úřadu v oblasti projednávání přestupků (dříve jiných správních deliktů) a ukládání správních trestů při zajišťování transparentnosti financování**

Nezodpovězenou otázkou zůstává, jak efektivní je dohled Úřadu nad hospodařením politických stran a při zajišťování transparentnosti jejich financování. K této problematice se skupina států GRECO stihla s ohledem na časový sled událostí vyjádřit pouze okrajově, avšak dostatečně kriticky, když skupině GRECO neunikly negativní ohlasy stran vedení volební kampaně při volbách do Poslanecké sněmovny v říjnu roku 2017 a kampaně prezidentských voleb v lednu roku 2018 (viz výše), kdy na tyto volební kampaně měl již dohlížet nově vzniklý Úřad.

K ilustraci činnosti Úřadu, resp. k jeho vynucování dodržování povinností uložených na základě zákona o politických stranách a hnutích po novele č. 302/2016 Sb. a na základě zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky (dále jen „zákon o volbách do Parlamentu ČR“) po novele č. 322/2016 Sb. nejlépe poslouží Úřadem publikované tiskové zprávy.

Z tiskových zpráv Úřadu se nejčastěji podává, že Úřad zjistil u politických stran a hnutí pochybení při plnění zákonných povinností při předkládání výročních finančních zpráv, za což stranám hrozí finanční postih, případně i pozastavení činnosti či jejich rozpuštění. Současně však není patrné, že by Úřad se všemi těmito stranami zahajoval správní řízení, když se omezuje velmi často na konstatování, že tato pochybení se týkají nejčastěji menších mimoparlamentních stran, které neměly nárok na státní příspěvek na činnost.<sup>22)</sup> Úřad také pravidelně informuje o tom, že zákonnou povinnost předložení finanční zprávy až třetina politických stran a hnutí zcela ignoruje, za toto jednání hrozí politickým stranám opět sankce až do výše 2 mil. Kč. Úřad v těchto případech nejprve politické strany vyzývá k dodatečnému dodání, případně strany vybízí k doplnění chybějících informací, pokud však strany na výzvu nereagují, zahájí s nimi Úřad správní řízení.<sup>23)</sup> Povinným subjektům problémy činí rovněž oznámení volebních (viz § 16a odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu ČR) či tzv. zvláštních účtů (viz § 17a odst. 3 zákona o politických stranách a hnutích) a zveřejnění a zpřístupnění webu s přehledem o platebních transakcích na zvláštním účtu a volebním účtu (viz § 17b odst. 3 zákona o politických stranách a hnutích a § 16d odst. 1 zákona o volbách

---

<sup>22)</sup> Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Více než čtvrtina existujících politických stran má neprůhledné hospodaření, tisková zpráva z 5. 6. 2019 [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí © 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/aktuality/>.

<sup>23)</sup> Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Třetina politických stran a hnutí nedodala zprávu o svém financování za uplynulý rok, tisková zpráva z 15. 4. 2019 [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí © 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/aktuality/>.

do Parlamentu ČR).<sup>24)</sup> Při volební kampani při posledních volbách do Senátu bylo za tato porušení, kterého se dopustilo celkem 23 politických stran a hnutí případně jejich koalic a 8 nezávislých kandidátů, uděleno 20 pokut v souhrnné výši 280. 500 Kč a 11 napomenutí.<sup>25)</sup>

Při kontrole volebních kampaní Úřad provádí rovněž kontrolu plnění zákonných povinností (uveřejnění dárců, kteří věnovali na kampaň finanční příspěvek, uveřejnění sponzorů, kteří poskytli služby a zboží zdarma nebo za cenu nižší než obvyklou). Ani těmto zákonným povinnostem politické strany často nedostojí a vystavují se možnosti zahájení správního řízení a pokutě od Úřadu, kdy sankce za tato pochybení se může pohybovat v rozpětí od 20. 000 do 300. 000 Kč (viz § 16g odst. 4 písm. b) zákona o volbách do Parlamentu ČR). Pochybení se vztahovala jak k posledním evropským volbám, tak k senátním volbám.<sup>26)</sup>

Při jakési souhrnné kontrole dodržování pravidel hospodaření politických stran a hnutí se porušení pravidel v roce 2018 z celkových 235 registrovaných politických formací dopustilo prohřešku 109, kdy se strany dopustily výše nastíněných pochybení. Se všemi 109 subjekty bylo zahájeno řízení, ve 26 případech bylo zastaveno pro pozastavení činnosti, v dalších případech Úřad uložil 16 napomenutí bez finanční sankce a 67 pokut v rozmezí 3. 000 Kč až 30. 000 Kč.<sup>27)</sup>

Obecně z tiskových zpráv Úřadu můžeme sice vyčíst, že povinné subjekty ne vždy plní své zákonné povinnosti, což může vést k zahájení správního řízení a následnému uložení sankce, často však Úřad s poukazem na obecnou zásadu nevěřejnosti správního řízení k tomu neposkytuje bližší informace. Dále je z uveřejněných tiskových zpráv patrné, že mnohá pochybení, která by

---

<sup>24)</sup> Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Povinnost oznámit Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí volební účty a weby s informacemi nesplnila pětina kandidujících subjektů, tisková zpráva z 21. 3. 2019 [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí © 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/aktuality/>.

<sup>25)</sup> Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Celkem 23 politických stran a hnutí a 8 nezávislých kandidátů nedodrželo základní pravidlo transparentnosti volební kampaně, tisková zpráva z 22. 10. 2018 [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí © 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/aktuality/>.

<sup>26)</sup> Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Více než polovina kandidujících stran a koalic zveřejnila své dárce v kampani do evropských voleb, tisková zpráva z 21. 5. 2019; V doplňovacích senátních volbách na Praze 9 nesplnili povinnost zveřejnit své dárce tři z deseti kandidátů, dva pouze částečně, tisková zpráva z 3. 4. 2019 [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí © 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/aktuality/>.

<sup>27)</sup> Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Úřad dokončil 109 řízení týkajících se hospodaření politických stran a 7 řízení týkajících se volební kampaně do Poslanecké sněmovny, tisková zpráva z 5. 9. 2018 [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí © 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/aktuality/>.

naplňovala skutkové znaky přestupku, řeší Úřad s povinnými subjekty formou jiných úkonů než je zahájení správního řízení, resp. prostřednictvím výzev k nápravě, doplnění podání apod. Otázkou k zamyšlení pak zůstává, jestli je tento „shovívavý“ postup Úřadu správný, případně může vést k nápravě povinných subjektů, nebo zda tímto přístupem dává Úřad najevo svoji neochotu zahajovat správní řízení a ukládat peněžité sankce. Pokud už Úřad uveřejnil výši jím udělených pokut, pak vždy v souhrnné výši pro několik povinných subjektů, avšak i z těchto sum je jednoduché si domyslet, že finanční sankce jsou udělovány nejčastěji na samotné spodní hranici. Toto tvrzení lze ostatně podepřít i databází poskytnutých informací podle zákona č. 106/1999 Sb., které Úřad na svém webu uveřejňuje a kde jsou ojediněle dostupné i jednotlivé příkazy vydané podle § 150 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

## Závěr

Do doby přijetí diskutované novely byla kontrola financování politických stran svěřena Kontrolnímu výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Tuto kontrolu skupina GRECO okamžitě označila za nedostatečnou a spíše jen formální, a to i s ohledem na to, jak kontrola financování politických stran již tehdy probíhala v ostatních členských státech. Cesta k naplnění požadavku transparentnosti, efektivní kontroly financování politických stran a ke vzniku efektivního sankčního systému při neplnění zákonných povinností však byla dlouhá a komplikovaná a zvažováno bylo hned několik variant, jak přistoupit ke kontrole financování politických stran, pokud stávající model není efektivní. Nejčastěji, jak patrné i z rozprav v Parlamentu, bylo diskutováno rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu, aby se zamezilo vzniku nového úřadu, případně měla být tato pravomoc nově svěřena finančním úřadům či dokonce správním soudům. Mnohým zákonodárcům se jevilo jako dostatečné dokonce pouhé posílení pravomocí Kontrolního výboru Poslanecké sněmovny. Nakonec však mezi předkladateli a zákonodárci zvítězila varianta legislativně asi nejčistší, která navíc nejvíce odpovídala požadavkům a doporučením skupiny GRECO, a tou bylo zřízení nového Úřadu.

Z rozprav na půdě Parlamentu ČR je naprosto zřejmé, že přijetí novely č. 302/2016 Sb. bylo výsledkem dlouhodobého tlaku ze strany GRECO. Přestože se kriticky k financování politických stran a k transparentnosti tohoto financování vyjadřovaly i jiné „*watchdogové*“ organizace, je patrné, že pro českou vládu jako pro předkladatele návrhu novelizačního zákona měla skupina GRECO nejsilnější hlas. Přesto české vládě trvalo, než se rozhodla na jednotlivé hodnotící zprávy nějak reagovat (viz výše) a přistoupit k přijetí určitých opatření, která následně vedla k naplnění doporučení z jednotlivých hodnotících zpráv. V průběhu přijímání zákona se však ukázalo, že Česká republika se snažila požadavky skupiny GRECO naplnit v co největší možné míře a jakkoliv lze reakci z české strany považovat za opožděnou, představovala

z autorčina pohledu reakci adekvátní, a to i navzdory přetrvávajícím nedostatkům, které skupina GRECO v přijatém řešení spatřovala.

### **Shrnutí:**

Skupina států GRECO v roce 2018 ukončila evaluaci transparentnosti financování politických stran v ČR. Tato evaluace byla podle důvodové zprávy k novelizačnímu zákonu č. 302/2016 Sb. i podle proběhlých debat na půdě Poslanecké sněmovny jedním z hlavních hybatelů v přijímání novely č. 302/2016 Sb., která dala vzniknout Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. V rámci této evaluace závěrem „zůstaly“ ČR určité výtky, které se vztahují právě k Úřadu. Článek prostřednictvím stenozáznamů detailně mapuje projednávání zákona č. 302/2016 Sb. v Parlamentu ČR a analyzuje, zda Česká republika dokázala nějak reagovat na výtky skupiny GRECO k přijímané novele. Následně z dostupných informací hodnotí činnost Úřadu v oblasti projednávání správních deliktů a ukládání správních trestů, což je oblast, ke které měla závěrem svého hodnocení skupina GRECO jisté připomínky.

### **Commentary on the establishmen and functioning of the Office for the Supervision of Political Parties and Movements – summary:**

In 2018, the GRECO completed an evaluation of the transparency of political party financing in the Czech Republic. This evaluation was according to the explanatory report to the Amendment Act No. 302/2016 Coll. even according to the ongoing debates in the Chamber of Deputies, one of the main drivers in the adoption of amendment No. 302/2016 Coll., which gave rise to the Office for the Supervision of Political Parties and Movements. In the framework of this evaluation, the Czech Republic has “remained” certain complaints that relate to the Office. The article maps through discussions of Act No. 302/2016 Coll. in the Parliament of the Czech Republic and analyzes whether the Czech Republic has been able to respond to GRECO's criticisms of the amendment. The article also evaluates the activities of the Office in the field of enforcement of law and in the field of imposing fines, because according to GRECO these areas have been identified as problematic.



# DISKUSE

Jitka Jelínková

## Účast ekologických spolků v řízení o přestupku – dopady nálezu Ústavního soudu do praxe orgánů ochrany přírody

### Úvod

Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1685/17 ze dne 18. 12. 2018 k postavení ekologických spolků v řízení o správních deliktech podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále též „ZOPK“) znamenal svými „nosnými důvody“ průlom do dosavadní setrvalé praxe orgánů ochrany přírody i správních soudů, která účast spolků ve správně-trestních řízeních principiálně nepřipouštěla.

Výklad Ústavního soudu však klade před orgány ochrany přírody určité zásadní otázky. První otázkou je eventuální vliv v mezidobí přijatých změn právní úpravy (nový zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a změna § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny spojená s velkou novelou stavebního zákona č. 225/2017 Sb.) na použitelnost závěrů Ústavního soudu. Druhou je vliv konkrétních skutkových okolností posuzovaného případu (dovolenost zásahů obviněného ze správního deliktu, tj. Správy NP a CHKO Šumava, měla být předem posouzena v řízení o povolení výjimek ze zákazů podle § 43 a § 56 ZOPK, kterých by se spolky nesporně mohly účastnit).

Volněji související otázkou je účast obcí v sankčních řízeních podle zákona o ochraně přírody a krajiny, ačkoli jí se nález Ústavního soudu netýká, ani se o ní ve své argumentaci nezmiňuje.

### *Rekapitulace dosavadního přístupu k účasti ekologických spolků a obcí v sankčních řízeních podle zákona o ochraně přírody a krajiny*

Podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny mají ekologické spolky právo požadovat, aby byly předem informovány o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, „při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona“. Toto ustanovení zůstalo

nezměněno i po 1. 1. 2018, kdy naopak bylo změněno ustanovení § 70 odst. 3, a to tak, že spolky již nemají právo účasti v řízeních podle odstavce 2 (tj. ve všech řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona), nýbrž pouze v řízeních podle tohoto zákona.

Účast spolků v sankčních řízeních podle § 87 (přestupky fyzických osob) a § 88 (správní delikty právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti, od 1. 7. 2017 přestupky právnických a podnikajících fyzických osob) zákona o ochraně přírody a krajiny na základě § 70 odst. 2 a 3 tohoto zákona nebyla výklady Ministerstva životního prostředí nikdy připouštěna. Orgány ochrany přírody vycházely z právní doktríny, podle níž v řízení správně-trestním jde pouze o práva a povinnosti obviněného, o vztah mezi jím a státem.

Uvedený přístup potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 7 As 311/2016-31 ze dne 28. 3. 2017, Sb. NSS č. 3576/2017, který byl napaden ústavní stížností, o níž bylo rozhodnuto citovaným nálezem Ústavního soudu.<sup>1)</sup> Nejvyšší správní soud svůj názor, že v řízeních o správních deliktech podle § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny nemůže dojít k dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny způsobem, na který pamatuje § 70 odst. 2 tohoto zákona, opřel o dva hlavní argumenty. Prvním byla „prospektivní povaha“ řízení, jichž se mohou ekologické spolky účastnit, tedy že *„se má jednat o řízení rozhodující o tom, zda má nebo nemá v budoucnu dojít k nějakému zásahu do přírody a krajiny, nikoli o řízení vyjadřující se zpětně k zásahu, který již proběhl“*, *„dotčení, kterému jde ještě zabránit, nikoli dotčení, ke kterému již došlo“*. Druhým byla specifická povaha správního trestání, *„nevhodnost ingerence soukromoprávního subjektu do práv obviněného“* ve správně-trestním řízení.

Specifický charakter správně-trestního řízení částečně potvrzoval i ne zcela jednotný přístup k otázce účastenství obcí v sankčních řízeních podle § 87 a § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny na základě § 71 odst. 3 tohoto zákona. Podle tohoto ustanovení jsou obce ve svém územním obvodu účastníkem řízení podle tohoto zákona, pokud v téže věci nerozhodují jako orgány ochrany přírody.

Výklad MŽP a tedy i praxe orgánů ochrany přírody byla před účinností nového přestupkového zákona taková, že obce nebyly brány jako účastníci řízení o přestupcích fyzických osob podle § 87 ZOPK, a to s ohledem na taxativně vymezený okruh účastníků řízení o přestupku v § 72 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Naopak obce byly považovány za účastníky řízení o správním deliktu právnické osoby nebo podnikající fyzické osoby podle § 88 ZOPK, pokud řízení nevedl orgán obce, tj. vedla je například Česká inspekce životního prostředí.

---

<sup>1)</sup> Ústavní soud ústavní stížnost zamítl, přestože se neztotožnil s názorem Nejvyššího správního soudu o nemožnosti účasti ekologických spolků v sankčních řízeních podle § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny. Důvodem byla skutečnost, že ačkoli spolek nebyl brán jako účastník řízení, správní orgány přihlíděly k jím předloženým podkladům, konkrétně byl proveden důkaz znaleckým posudkem vypracovaným soudní znalkyní podle otázek položených spolkem.

Názory správních soudů na otázku účastenství obcí v sankčních řízeních podle zákona o ochraně přírody a krajiny nejsou zcela jednotné. Již v rozsudku č. j. 5 Ca 126/2005 ze dne 29. června 2007 se Městský soud v Praze vyjádřil tak, že postavení obce jako účastníka řízení ze zákona nelze dovozovat z § 71 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť „nedopadá na řízení o odpovědnosti konkrétní osoby za protiprávní jednání na úseku ochrany přírody a krajiny“. V relativně nedávné době tento názor rozvedl Městský soud v rozsudku č. j. 11 A 86/2015 – 34 ze dne 24. 8. 2017, v němž konstatoval, že „správní orgány skutečně pochybily, pokud v řízení o jiném správním deliktu žalobce nepostupovaly analogicky dle ustanovení § 72 přestupkového zákona (miněm zákon č. 200/1990 Sb.) a přiznaly Statutárnímu městu Ostrava postavení účastníka řízení. Přitom soud vycházel z rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 7. 8. 2014, sp. zn. III. ÚS 641/14 a z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013 č. j. 4 Ads 95/2013-103, které zdůrazňují, že řízení o správním deliktu je svým charakterem řízením specifickým, jehož jediným možným účastníkem, jehož práva nebo povinnosti mohou být tímto řízením, resp. vydaným rozhodnutím, bezprostředně dotčeny, může být pouze ten, kdo se tohoto správního deliktu dopustil, v projednávané věci tedy žalobce. Nejvyšší správní soud poukázal také na to, že ustálená judikatura správních soudů u tohoto typu správních řízení nepřipouští účast dalších subjektů a za jediného účastníka označuje osobu, které má být uložena sankce“. Naopak zmínka v bodě 31. odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu o neúčasti ekologického spolku v řízení o deliktu podle § 88 ZOPK naznačuje, že specifický charakter správně-trestního řízení nebrání podle názoru soudu účasti obcí: „akceptování tohoto nového soukromoprávního účastníka řízení o správním deliktu (a contrario účast obcí v řízení podle § 71 zákona o ochraně přírody a krajiny) by způsobilo právním řádem nepředpokládané vychýlení v neprospěch osoby obviněné ze správního deliktu“.

### **Nosné důvody nálezu Ústavního soudu – Aarhuská úmluva jako interpretační pramen**

Ústavní soud nepochybně specifikou povahu správně-trestního řízení zdůrazněnou Nejvyšším správním soudem, ale nevidí ji jako „absolutní“ překážku pro výklad § 70 odst. 2 a 3 ZOPK eurokonformním způsobem, tj. tak, aby byly zohledněny cíle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy,<sup>2)</sup> podle něž „každá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí“.

Podle ustálené judikatury ustanovení Aarhuské úmluvy nejsou přímo aplikovatelná, ale je třeba k nim přihlížet jako k interpretačnímu prameni,

---

<sup>2)</sup> Česká republika je Aarhuskou úmluvou vázána jednak jako její smluvní strana, jednak jako členský stát EU. Evropská unie k Aarhuské úmluvě přistoupila jako celek.

to znamená, že pokud je možné interpretovat vnitrostátní normy vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy.<sup>3)</sup> Ústavní soud souhlasí s Nejvyšším správním soudem v tom, že z čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy neplyne, že by vnitrostátní právní úprava musela zajišťovat ekologickým spolkům přístup do všech řízení vedených podle ZOPK. Ovšem za situace, kdy právní úprava obsažená v § 70 odst. 2 a 3 ZOPK umožňuje nezužující výklad (v zákoně není výslovně uvedena výjimka, že spolky se nemohou účastnit řízení o správních deliktech), nepovažoval Ústavní soud zdůvodnění závěru Nejvyššího správního soudu za dostatečné. Resp., jak dokládají dále Ústavním soudem předestřené argumenty, důvodem pro zužující výklad není ani specifická povaha správně-trestního řízení (ochrana práv obviněného), ani sama okolnost, že k zásahu do přírody a krajiny již došlo.

Specifický charakter správního trestání, respektive procesní práva obviněného lze podle Ústavního soudu zohlednit tím, že ekologický spolek se nemůže vyjadřovat např. k otázce určení druhu a výše sankce (resp. není třeba jeho případné námitky v tomto směru věcně vypořádat). Požadavek vztahu námitky spolku k dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny je splněn tehdy, pokud se spolek vyjadřuje k odborným otázkám, tj. v řízení sankčním především k otázkám samotného posouzení zásahu jako zakázaného (což zdaleka ne vždy musí být zřejmé a právě v posuzovaném případě byla možnost zasahovat proti kůrovcům bez povolení výjimek jádrem sporu mezi obviněným, který sám disponuje značnou odborností, a orgány ochrany přírody vedoucími proti němu řízení o správním deliktu). Ústavní soud nevidí důvod, proč by ve vztahu k odborným otázkám ochrany přírody a krajiny nemohly spolky plnit i v sankčním řízení stejnou roli, kterou jim konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu přiznává v řízeních o povolení výjimek, souhlasech apod. k zamýšleným zásahům, a sice kvalifikovaně, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, hájit dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, sp. zn. 7 As 2/2009). Významný je v této souvislosti i poukaz Ústavního soudu na § 86 ZOPK, podle něž orgány ochrany přírody ukládají opatření k odstranění následků neoprávněných zásahů. Předpokladem pro aplikaci § 86 ZOPK je závěr o protiprávnosti určitého zásahu do přírody a krajiny. Ekologické spolky mohou odbornými argumenty přispět jak k posouzení zásahu jako nedovoleného, tak k tomu, jaká opatření jsou přiměřená ke kompenzaci, byť jenom částečné, následků nedovoleného jednání.

### *Vymezení účastníků řízení v novém přestupkovém zákonu*

Ústavní soud se v odůvodnění nálezu nijak nedotkl změny právní úpravy správního trestání, tj. skutečnosti, že 1. 7. 2017 nabyl účinnosti zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (a změnový

---

<sup>3)</sup> Např. Pl. ÚS 14/07, IV. ÚS 2239/07, I. ÚS 59/14, IV. ÚS 3572/14.

zákon, který mj. § 87 a 88 ZOPK uvedl do souladu s novou úpravou). Ten se vztahuje i na dřívější správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob.

Nový zákon o přestupcích v § 68 výslovně určuje, kdo je účastníkem přestupkového řízení (obviněný, poškozený v části řízení, která se týká jím uplatněného nároku na náhradu škody, případně nároku na vydání bezdůvodného obohacení, a dále vlastník věci, která může být nebo byla zabráná, v části řízení, která se týká zabránění věci nebo náhradní hodnoty).

Část odborné literatury<sup>4)</sup> vychází z judikaturou zdůrazňovaného specifického charakteru správního trestání, tj. z toho, že v řízení sankčním není místo pro vedlejší účastníky řízení<sup>5)</sup> (§ 27 odst. 2 správního řádu), ani účastníky, o kterých to stanoví zvláštní zákon<sup>6)</sup> (§ 28 odst. 3 správního řádu). Proto vyvozuje, že je vyloučena aplikace těch ustanovení složkových zákonů o ochraně životního prostředí, která upravují účast ekologických spolků na řízení (§ 70 odst. 3 ZOPK a § 115 odst. 6 vodního zákona), účastenství obcí na řízení (např. § 71 odst. 3 ZOPK a § 115 odst. 4 vodního zákona) či účast event. dalších subjektů (např. správce vodního toku podle § 115 odst. 5 vodního zákona). Jiní autoři<sup>7)</sup> dospívají k odlišnému závěru a uvádějí, že výčet účastníků přestupkového řízení v § 68 je jen zdánlivě taxativní a „úprava podle jiných zákonů může i toto ustanovení prolomit. Příkladem by zde mohl být § 71 odst. 3 ZOPK, podle kterého jsou obce ve svém územním obvodu účastníkem řízení podle tohoto zákona, pokud v téže věci nerozhodují jako orgány ochrany přírody. Domníváme se tedy, že pokud by bylo vedeno přestupkové řízení o některém z přestupků podle § 87 ZOPK, bylo by ustanovení § 71 tohoto zákona ve vztahu k § 68 přestupkového zákona *lex specialis* a uplatnilo by se přednostně. Účastníkem řízení by tedy byla i obec, pokud by v téže věci nerozhodovala jako orgán ochrany přírody“.

### **Změna § 70 odst. 3 ZOPK**

Ústavní soud se v odůvodnění nálezu rovněž nezmínil o změně § 70 odst. 3 ZOPK,<sup>8)</sup> která byla provedena spolu s velkou novelou stavebního zákona č. 225/2017 Sb. Podle právní úpravy účinné v době posuzované Ústavním soudem ze vztahu odst. 3 a odst. 2 § 70 vyplývalo, že spolky mají právo účasti v řízeních, „*při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny*

<sup>4)</sup> JELÍNKOVÁ, J., HAVELKOVÁ, S.: *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, ISBN 978-807400-697-5, s. 132.

<sup>5)</sup> Např. rozsudek NSS č. j. 4 Ads 95/2013-103 ze dne 27. 11. 2013, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 6. 2009, č. j. 30 Ca 248/2007-27.

<sup>6)</sup> Rozsudky Městského soudu v Praze k neúčastenství obcí v řízení o správních deliktech podle ZOPK, č. j. 5 Ca 126/2005 ze dne 29. 6. 2007, č. j. 11 A 86/2015 – 34 ze dne 24. 8. 2017.

<sup>7)</sup> JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-666-1, s. 581.

<sup>8)</sup> Změna § 70 odst. 3 ZOPK byla napadena návrhem skupiny senátorů u Ústavního soudu, Pl. ÚS 22/2017.



*chráněné podle tohoto zákona“*. Proto Ústavní soud vykládal právě toto vymezení obsažené v § 70 odst. 2 ZOPK.

Od 1. 1. 2018 došlo k asymetrické změně, tj. § 70 odst. 2 zůstal beze změny a přiznává ekologickým spolkům právo požadovat, aby byly předem informovány o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, avšak § 70 odst. 3 jim přiznává pouze právo účasti v řízeních *„podle tohoto zákona“*.

### ***Otázka vlivu změn právní úpravy na závěry Ústavního soudu***

Z nálezu Ústavního soudu je v každém případě patrné to, že specifickou povahu správně-trestního řízení nepovažuje za neslučitelnou s výkladem § 70 odst. 2 a 3 ZOPK eurokonformním způsobem, tj. tak, aby byly zohledněny cíle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Domnívám se proto, že (taxativní?) výčet účastníků řízení o přestupku v § 68 nového přestupkového zákona, který se vztahuje i na dřívější správní delikty podle § 88 ZOPK, nemá na použitelnost závěrů Ústavního soudu vliv. Nová formulace § 70 odst. 3 ZOPK pak spíše posiluje argumentaci, že spolky mohou být účastníky řízení o přestupcích podle § 87 a § 88 tohoto zákona.

O otázce účasti obcí v řízeních o přestupcích podle zákona o ochraně přírody a krajiny se nálezu Ústavního soudu celkem pochopitelně nezmínil, protože východiskem jeho výkladu je možnost interpretovat práva spolků podle § 70 odst. 2 a 3 ZOPK způsobem zohledňujícím cíle Aarhuské úmluvy; tato úmluva se práv obcí nijak netýká. Přesto náhled Ústavního soudu, že specifická povaha správně-trestního řízení nutně nevylučuje účast dalších subjektů v těchto řízeních, nepřímou podporu nalezáme v názoru, že § 71 odst. 3 ZOPK o obcích jako účastnících řízení podle tohoto zákona, nerozhodují-li v téže věci jako orgány ochrany přírody, je speciální úpravou vůči § 68 nového přestupkového zákona. Ostatně, jak bylo výše zmíněno, i Nejvyšší správní soud v rozsudku o neúčasti ekologického spolku naznačil, že účast obcí v sankčních řízeních podle zákona o ochraně přírody a krajiny na základě § 71 by za *„právním řádem nepředpokládané vychýlení v neprospěch osoby obviněné ze správního deliktu“* nepovažoval.

### ***Otázka vlivu konkrétních skutkových okolností na závěry Ústavního soudu***

V konfrontaci s názorem Nejvyššího správního soudu, že spolky se mohou účastnit řízení o zamýšlených zásazích, kde k dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny teprve může dojít, nikoli, kde k němu již došlo, Ústavní soud zdůraznil, že v posuzovaném případě bylo řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO Šumava prvním správním řízením, v němž spolek mohl vznášet argumenty, že činnost Správou vykonávaná je zákonem zakázána. Kdyby bývalo probíhalo řízení o povolení výjimek podle § 43 a § 56 ZOPK, ekologický spolek by se nesporně řízení účastnit mohl a mohl by dopředu

uplatňovat odborné argumenty k otázce zakázanosti zamýšlených zásahů bez povolení výjimek, respektive k možnosti tyto výjimky povolit.

Nepochybně ne v každém řízení o přestupku lze uplatnit tuto logiku, že kdyby obviněný postupoval legálně, požádal by předem o povolení, souhlasy, závazná stanoviska potřebná k výkonu zamýšlené činnosti podle ZOPK, takže by se spolek mohl účastnit řízení o přípustnosti zásahu, ke kterému ještě nedošlo. Ovšem nová formulace § 70 odst. 3 ZOPK hovořící o právu účasti spolku v „řízeních podle tohoto zákona“ (tj. nikoli v řízeních, „při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona“) oslabuje úvahu Nejvyššího správního soudu o „prospektivní povaze řízení, jichž se mají ekologické spolky účastnit“ a naopak posiluje závěry Ústavního soudu, že spolky mohou být účastníky sankčních řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, aby i v nich uplatňovaly odborné argumenty z pohledu zájmů tímto zákonem chráněných.

### ***Závěr***

Na obě v úvodu vytčené otázky, zda na použitelnost, respektive na možnost zobecnění závěrů Ústavního soudu k možnosti, významu a rozsahu účasti ekologických spolků v řízení o správních deliktech podle zákona o ochraně přírody a krajiny mají vliv v mezidobí nastalé změny právní úpravy nebo konkrétní skutkové okolnosti posuzovaného případu, je tak podle mého názoru třeba odpovědět záporně. Správní trestání klade obecně na správní orgány vysoké nároky, to však není důvod, aby orgány ochrany přírody „hledaly“ argumentaci, jak se vyhnout „další komplikaci“ připuštěním účasti spolků v souladu se závaznými závěry Ústavního soudu.

### **Shrnutí:**

Právo účasti ekologických spolků v řízeních na úseku ochrany přírody a krajiny zakládají § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Přestože zákon výslovně neuvádí, že řízení o přestupcích a jiných správních deliktech jsou z tohoto práva vyňata, nebyla účast ekologických spolků orgány ochrany přírody ani správními soudy dosud připouštěna s ohledem na specifickou povahu správního trestání.

Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1685/17 ze dne 18. 12. 2018 znamenal svými „nosnými důvody“ k možnosti, významu a rozsahu účasti ekologických spolků v řízeních o správních deliktech podle § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny průlom do dosavadní praxe. Ústavní soud vychází z požadavku eurokonformního výkladu ustanovení § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, výkladu, který zohledňuje cíle Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

Autorka se zabývá otázkami, zda na dopady závěrů Ústavního soudu do aktuální praxe orgánů ochrany přírody mají vliv v mezidobí nastalé změny právní úpravy, tj. nový zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a změna § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny spojená s velkou novelou stavebního zákona č. 225/2017 Sb., případně konkrétní skutkové okolnosti posuzovaného případu. Zdůvodňuje, proč je na obě otázky třeba odpovědět záporně.

# Z PRAXE

Michal Nop

## K vymezení náhrady za zřízení věcného břemene v teplárenství<sup>\*)</sup>

Držitel licence na rozvod tepelné energie má podle § 76 odst. 5 písm. a) zákona č. 458/2000 Sb. o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „energetický zákon“) právo zřizovat a provozovat na cizích nemovitostech rozvodná tepelná zařízení, stavět podpěrné body a přetínat tyto nemovitosti potrubními trasami. Podobná úprava platí i pro další provozovatele energetických sítí.<sup>1)</sup> Vlastníci nemovitých věcí jsou tedy provozovateli energetických sítí omezováni v plném výkonu svého vlastnického práva.

Výše zmíněná specifická oprávnění provozovatelů energetických sítí jsou důsledkem předpokladu zákonodárce, že soustava zásobování tepelné energie „je zřizována a provozována ve veřejném zájmu“ [§ 2 odst. 2 písm. c) bod 14. energetického zákona].<sup>2)</sup> Také podle § 3 odst. 2 energetického zákona platí, že přenos elektřiny, přeprava plynu, distribuce elektřiny a distribuce plynu, uskladňování plynu, výroba a rozvod tepelné energie se uskutečňují ve veřejném zájmu. Řádné provozování energetických sítí je tedy primárně zájmem společnosti, nikoli zájmem soukromým. Dodávky energií umožňují lidem užívat stavební objekty přijatelným způsobem, zajišťují tedy základní lidské potřeby, mezi které patří také bydlení.

Distributor tepelné energie jakožto podnikatel sice realizuje svou činnost za účelem dosažení zisku, nicméně je mu předepsána řada veřejnoprávních omezení.

O soustavu zásobování tepelné energie, včetně předávacích stanic, je pak povinen pečovat tak, aby byl zajištěn bezpečný, hospodárný a spolehlivý

---

<sup>\*)</sup> Tento článek byl zpracován s podporou prostředků SVV UK č. 260359.

<sup>1)</sup> Viz § 24 odst. 3 energetického zákona pro provozovatele přenosové soustavy v elektroenergetice a § 58 odst. 1 energetického zákona pro provozovatele přepravní soustavy v plynárenství.

<sup>2)</sup> Podobně je podle § 2 odst. 2 písm. a) bodu 1 energetického zákona ve veřejném zájmu zřizována a provozována distribuční soustava v elektroenergetice; podle § 2 odst. 2 písm. b) bodu 1 energetického zákona je zřizována a provozována ve veřejném zájmu distribuční soustava v plynárenství.

provoz.<sup>3)</sup> Provozovatelům energetických sítí tedy přísluší kromě zákonných oprávnění vůči vlastníkům cizích nemovitých věcí rovněž povinnosti sloužící k zajištění veřejného zájmu.

Soustava provozování tepelné energie se většinou vyskytuje na nemovitých věcech, jejichž vlastníky jsou jiné subjekty než provozovatel soustavy tepelné energie. Podle § 76 odst. 7 energetického zákona je držitel licence na rozvod tepelné energie povinen zřídit věcné břemeno umožňující využití cizí nemovitosti nebo její části pro účely zřizování a provozování rozvodných tepelných zařízení na cizích nemovitostech, a to smluvně s vlastníkem nemovitosti. V případě, že vlastník není znám nebo není určen nebo proto, že je prokazatelně nedosažitelný nebo nečinný nebo nedošlo k dohodě s ním a jsou-li dány podmínky pro omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů, příslušný vyvlastňovací úřad rozhodne na návrh provozovatele rozvodného tepelného zařízení o zřízení věcného břemene umožňujícího využití této nemovitosti nebo její části.<sup>4)</sup> V zásadě tedy platí, že pokud se provozovatel rozvodného tepelného zařízení nedohodne na zřízení věcného břemene s vlastníkem nemovitosti, přes kterou jeho rozvodné tepelné zařízení vede, je provozovateli rozvodného tepelného zařízení uložena veřejnoprávní povinnost, aby nechal zřídit věcné břemeno prostřednictvím zákona o vyvlastnění. V praxi se přitom často vyskytuje požadavek vlastníků nemovitých věcí, aby nebylo zřizováno věcné břemeno, ale uzavřena nájemní smlouva, která nebude věcně právně zatěžovat příslušný pozemek. Uzavření nájemní smlouvy je v tomto případě nutno odmítnout jako nesouladné s požadavky práva, neboť veřejnoprávní předpis požaduje zřízení věcného břemene. Nesouhlasí-li tedy vlastník se smluvním zřízením věcného břemene, mělo by dojít k vyvlastňovacímu řízení.

Dle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod je vyvlastnění anebo nucené omezení vlastnického práva přípustné toliko na základě zákona, ve veřejném zájmu a za náhradu. Taktéž zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů ve svém § 1038 stanoví, že ve veřejném zájmu, který nelze uspokojit jinak, a jen na základě zákona lze vlastnické právo

---

<sup>3)</sup> Obdobně musí zajišťovat bezpečný, spolehlivý a efektivní provoz provozovatel přenosové soustavy v elektroenergetice [§ 24 odst. 1 písm. b) energetického zákona] a bezpečný, spolehlivý a hospodárny provoz musí zajistit také provozovatel přepravní soustavy v plynárenství [§ 58 odst. 8 písm. a) energetického zákona], pro výrobce plynu obdobně platí § 57 odst. 8 písm. b) energetického zákona, pro provozovatele distribuční soustavy v plynárenství § 59 odst. 8 písm. a) energetického zákona a pro provozovatele zásobníku plynu § 60 odst. 8 písm. a) energetického zákona.

<sup>4)</sup> Obdobně je stanoveno pro oblast elektroenergetiky v § 24 odst. 4 energetického zákona, pro výrobce plynu v § 57 odst. 2; pro provozovatele přepravní soustavy v plynárenství v § 58 odst. 2 energetického zákona, pro provozovatele distribuční soustavy v plynárenství v § 59 odst. 2 energetického zákona a pro provozovatele zásobníku plynu v § 60 odst. 2 energetického zákona.



omezit nebo věc vyvlastnit. Podle § 1039 odst. 1 cit. zákona za omezení vlastnického práva nebo vyvlastnění věci náleží vlastníkovu plná náhrada odpovídající míře, v jaké byl jeho majetek těmito opatřeními dotčen. Jak vyplývá z výše uvedených ustanovení energetického zákona, u vedení rozvodných tepelných zařízení je veřejný zájem dán. Při určování náhrady je však nutné určit, v jaké míře dochází k nucenému omezení vlastnického práva.

### **Rozlišení věcného břemene a ochranného pásma**

Při stanovování výše náhrady za omezení spojená s existencí věcného břemene není praxe jednotná a můžeme se setkat s rozdílnými názory.<sup>5)</sup> Tento text se zaměřuje na odlišnosti při stanovování náhrady za omezení dané vlastním věcným břemenem a omezení daným jeho ochranným pásmem. Řešení této otázky je důležité i z hlediska praxe, neboť často je možno se setkat s požadavkem, aby bylo zřízeno věcné břemeno v rozsahu zahrnujícím též jeho ochranné pásmo.

Ve smyslu § 87 odst. 1 energetického zákona je v bezprostřední blízkosti zařízení pro výrobu či rozvod tepelné energie zákonem vymezeno ochranné pásmo. Smyslem zřízení ochranného pásma je nejen zajištění spolehlivého provozu zmíněného zařízení, ale také zajištění ochrany života, zdraví, bezpečnosti a majetku osob. Ochranné pásmo vzniká dnem nabytí právní moci územního rozhodnutí či územního souhlasu; pokud nejsou tato rozhodnutí vyžadována, pak uvedením zařízení do provozu. Z uvedené dikce zákonné úpravy je patrné, že ochranné pásmo vzniká nezávisle na vůli držitele licence. Okamžik vzniku ochranného pásma je stanoven přímo zákonem.

Držitel licence tedy nemůže ovlivnit ani rozsah ochranného pásma. Ten je dán § 87 odst. 2 energetického zákona, podle něhož je ochranné pásmo vymezeno svislými rovinami vedenými po obou stranách zařízení na výrobu či rozvod tepelné energie ve vodorovné vzdálenosti měřené kolmo k tomuto zařízení a vodorovnou rovinou, vedenou pod zařízením pro výrobu nebo rozvod tepelné energie ve svislé vzdálenosti, měřené kolmo k tomuto zařízení a činí 2,5 m. Také práva a povinnosti držitele licence v ochranném pásmu jsou popsány v energetickém zákoně a není nezbytné je jakkoliv smluvně zajišťovat.

---

<sup>5)</sup> Viz např. na jedné straně názor znalce plédujícího za oceňování ochranných pásem: HÁBA, J.: Aspekty ocenění věcných břemen vyvolaných stavbami technické infrastruktury. *Epravo.cz*. [Online]. Publikováno 15. 2. 2012 [cit. 2019-09-06]. ISSN 1213-189X. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/aspekty-oceneni-vecnych-bremen-vyvolanych-stavbami-technicke-infrastruktury-80537.html>. Na druhé straně odborný názor, v němž zaznívá, že podle odborné veřejnosti za omezení v ochranném pásmu spíše nepřísluší náhrada: HANÁK, J. a SEDLÁČEK J.: Aspekty ocenění věcných břemen vyvolaných stavbami technické infrastruktury. *Epravo.cz*. [Online]. Publikováno 9. 1. 2013 [cit. 2019-09-06]. ISSN 1213-189X. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/jak-ocenit-vecne-bremeno-technicke-infrastruktury-jedina-spravna-odpoved-87908.html>.

Ochranná pásma jsou zákonem zřizována nejen v teplárenství, ale také v dalších odvětvích energetiky<sup>6)</sup> a jsou zákonem zakotvena i pro další infrastrukturu, jejíž provozování je ve veřejném zájmu<sup>7)</sup>.

Ochranné pásmo pro výrobu či rozvod tepelné energie jakožto souvislý prostor v bezprostřední blízkosti zařízení pro výrobu či rozvod tepelné energie je řešeno v § 87 energetického zákona. Právní úpravu vlastních věcných břemen řeší energetický zákon v jiném ustanovení, konkrétně v § 76 odst. 7, podle kterého je držitel licence na rozvod tepelné energie povinen zřídit věcné břemeno umožňující využití cizí nemovitosti nebo její části, a to smluvně s vlastníkem nemovitosti.

Z výše uvedeného je patrné, že zákonná právní úprava daná energetickým zákonem řeší zcela odlišně režim ochranného pásma a věcného břemene k umístění rozvodného tepelného zařízení. V případě ochranného pásma vzniká toto přímo ze zákona a držitel licence není zákonem uložena žádná povinnost vůči vlastníkovu pozemku. Naproti tomu věcné břemeno vzniká teprve na základě smlouvy, k jejímuž sjednání je držitel licence povinen. Sjednání smlouvy pak pochopitelně předpokládá dohodu stran o ceně.

Odlišnost režimu ochranného pásma a věcného břemene je potvrzována i v odborné literatuře a judikatuře. Z toho také plynou odlišnosti v možnosti ocenění náhrady za omezení vlastnického práva.

JUDr. Truneček k dané problematice uvádí: „*Samotná existence ochranného pásma není věcným břemenem. Ochranné pásmo je sice omezením vlastníka, ale omezuje jej ze zákona a nespočívá v konkrétním oprávněném, čímž se liší například od práva přístupu k zařízení. Rovněž na rozdíl od věcného břemene neváže konkrétního povinného, ale působí erga omnes. Všechny tyto rysy spolu se způsobem vzniku a působností nad rámec okruhu provozovatele distribuční soustavy a vlastníka dotčené nemovitosti proti všem potenciálním rušitelům chráněného zařízení představují podstatnou odlišnost oproti institutu věcného břemene.*“<sup>8)</sup>

Obdobně odlišuje věcné břemeno od ochranného pásma prof. Fiala: „*Shoda omezení vlastnického práva s věcnými břemeny spočívá v tom, že vlastník je uloženými povinnostmi omezen v realizaci užité hodnoty své věci. Odlišnost spočívá v tom, že není určen nositel práva korespondujícího uloženému omezení (výjimku tvořila úprava ochranných pásem vodních zdrojů – zák. č. 138/1973 Sb. po novelizaci provedené zákonem č. 14/1998 Sb. [...]). Pokud jde o vznik omezení, je zde nápadná podobnost se vznikem věcných břemen ex lege.*“<sup>9)</sup> Není-li tedy určen nositel práva,

---

<sup>6)</sup> § 46 energetického zákona upravuje ochranné pásmo elektrizační soustavy, § 68 energetického zákona ochranná pásma plynárenských zařízení.

<sup>7)</sup> Ochranná pásma skladovacích zařízení ropy, produktovodů a ropovodů (§ 3 odst. 3 zákona č. 189/1999 Sb.), vodovodních řadů a kanalizačních stok (§ 23 zákona č. 274/2001 Sb.), vodních zdrojů (§ 30 zákona č. 254/2001 Sb.) apod.

<sup>8)</sup> TRUNEČEK, J.: *Věcná břemena s veřejnoprávním prokem*. Praha: Leges, 2010. Praktik. ISBN 978-80-87212-37-0, s. 44.

není možné smluvní zřízení. Omezení pak vznikají obdobně jako u zákonných věcných břemen, tedy přímo ze zákona.

Velmi důležitým aspektem je také veřejnoprávní charakter ustanovení o ochranném pásmu, což je další rovina, z níž plyne nemožnost autonomně si upravit práva a povinnosti ve vztahu k ochrannému pásmu ve smlouvě. Ochranné pásmo je ze zákona navázáno na věcné břemeno veřejnoprávního charakteru.

Na veřejnoprávním charakteru věcného břemeno dle energetického zákona panuje shoda jak v judikatuře, tak odborné literatuře. Uvést lze kupříkladu následující: *„Poslední, ale nikoli nejméně důležitý veřejnoprávní charakter věcného břemene podle EZ je dán dalšími ustanoveními EZ, která upravují práva a povinnosti provozovatele inženýrské sítě k cizímu pozemku v souvislosti s provozováním této sítě a tomu odpovídající práva a povinnosti vlastníků těchto pozemků. Vznik těchto práv a povinností přitom není přímo odvislý od zřízení věcného břemene, ale přísl. práva a povinnosti vznikají přímo ze zákona. Tato práva a povinnosti mají veřejnoprávní charakter.“*<sup>10)</sup>

Ještě specifičtější se vyjadřují autoři komentáře k energetickému zákonu: *„Ochranné pásmo má povahu veřejnoprávního omezení vlastnického práva k nemovitým věcem. V jeho důsledku je vlastník, resp. uživatel zatížený nemovité věci (pozemku, stavby, práva stavby, podzemní stavby se samostatným účelovým určením atd.) omezen ve svých oprávněních plynoucích z jeho vlastnického práva k předmětné nemovité věci. Institut ochranného pásma je nutno odlišovat od jiných forem omezení (veřejno- i soukromoprávních) vlastnického práva k nemovitým věcem, které zákon zná, zejména od omezení vlastnického práva v důsledku rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu (srov. § 76 odst. 7), od zákonných věcných břemen, které vznikají k dotčeným nemovitým věcem přímo na základě zákona [srov. § 76 odst. 5 písm. b), c), d), g)], a od věcných břemen (služebností) zřizovaných na základě smlouvy s vlastníkem dotčené nemovité věci (srov. § 76 odst. 7).“*<sup>11)</sup>

Odpovídající rozdíl mezi omezením daným existencí věcného břemene a ochranného pásma je vnímán i judikaturou. K ochranným pásmům týkajících se letišť Nejvyšší soud konstatoval, že *„[p]ředeevším je nutno rozlišovat právní režim leteckých staveb včetně letištního pozemku, na kterém se nachází letiště nebo jeho část, od ochranných pásem.“*<sup>12)</sup>

Vzhledem k veřejnoprávnímu charakteru ustanovení o ochranném pásmu není legálně možné se od těchto ustanovení odchýlit ve smlouvě. Nejedná se

---

<sup>9)</sup> BRADÁČ, A., FIALA, J. a HÁBA, J.: *Věcná břemena od A do Z: [praktická právnícká příručka]*. 4. aktualizované vydání, Praha: Linde, 2009. ISBN 978-80-7201-761-4, s. 99.

<sup>10)</sup> PAVLÍK, M.: *Energetický zákon a služebnost inženýrské sítě*. [Online]. Publikováno 24. 4. 2014 [cit. 2019-09-06]. Dostupné na stránkách: <https://www.obczan.cz/clanky/energeticku-zakon-a-sluzebnost-inzenurske-site>.

<sup>11)</sup> EICHLEROVÁ, K.: *Energetický zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-412-6, s. 1292.

<sup>12)</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2014, sp. zn. 22 Cdo 3447/2013.

o dispozitivní soukromoprávní ustanovení, takže i kdyby došlo k úpravě ochranného pásma ve smlouvě, aplikovat bude nutné veřejnoprávní ustanovení zákona, a nikoli ustanovení smlouvy.

O nemožnosti a neúčelnosti zřizování ochranného pásma ve smlouvě ostatně svědčí i ustanovení § 87 odst. 7 energetického zákona, které hovoří o tom, že ochranné pásmo zaniká trvalým odstraněním stavby na základě příslušného souhlasu nebo povolení v souladu se stavebním zákonem, nikoli tedy na základě soukromoprávní dohody.

### Náhrada za zřízení věcného břemene

Pozemek, na němž má vzniknout věcné břemeno, bývá předmětem znaleckého oceňování. Někteří znalci pak oceňují jak pozemek zatížený věcným břemenem, tak ochranné pásmo ve stejné hodnotě. Taková praxe není dle mého názoru správná a neodpovídá ani ustálené judikatuře soudů a převažujícím názorům v odborné literatuře. Navíc je zřejmé, že ze zákona vyplývající ochranné pásmo zatěžuje vlastníka pozemku, na němž ochranné pásmo existuje, podstatně méně než vlastní věcné břemeno, kde se nachází rozvodné tepelné zařízení. Je také otázkou, zda veřejnoprávní omezení dané existencí ochranného pásma má vůbec jít k tíži vlastníkovu energetické sítě zřizované ve veřejném zájmu, případně, zda je vlastník pozemku existencí ochranného pásma skutečně natolik omezen, aby mu příslušela jakákoli náhrada.

V literatuře se často setkáváme s názorem, že náhrada za omezení plynoucí z ochranného pásma zatíženému vlastníkovu vůbec nenáleží: *„Ochranné pásmo má za cíl ochranu veřejného zájmu, konkrétně slouží k ochraně života, zdraví, bezpečnosti a majetku osob. Omezení, plynoucí z těchto územních omezení tedy patří do kategorie veřejnoprávních omezení vlastnického práva, za které dotčenému vlastníkovu nepřísluší náhrada.“*<sup>13)</sup>

Nejvyšší soud se k tomu vyjádřil následovně: *„Ochranným pásmem se rozumí zvlášť vymezené území, v němž se zakazují nebo omezují určité činnosti z důvodu veřejného zájmu. Existence ochranného pásma může vyplývat ze zákona nebo z podzákoného právního předpisu, popř. může být zákonným důsledkem jiného správního aktu, nebo je ochranné pásmo přímo stanoveno správním aktem. Jádrem ochranného pásma bývá určitá stavba nebo jiný objekt (Hendrych, D. a kol. Právníký slovník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009). Jelikož ochranným pásmem dochází k omezení vlastnického práva, lze v obecné rovině uvažovat o tom, že vlastníkovu za omezení jeho vlastnického práva náleží náhrada podle čl. 11 odst. 4 Listiny.“*<sup>14)</sup>

<sup>13)</sup> HANDRLICA, J.: Ochranná pásma ropovodů a produktovodů nově. *Revue pro právo a technologie*. [Online]. 2016, č. 13, s. 5-28. [cit. 2019-09-06]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/revue/article/view/5247>, s. 24-25.

<sup>14)</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 3. 2016, sp. zn. 22 Cdo 1022/2014. Takto je konstantně judikováno do dnešní doby – viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2017, sp. zn. 22 Cdo 4079/2016, a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. 22 Cdo 326/2018-1292.

Není tedy vyloučeno, aby byla náhrada poskytována na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny. Již v nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 34/97, Ústavní soud vyslovil možnost přímé aplikace tohoto ustanovení ústavního pořádku.

Nejvyšší soud dále připomíná, že jsou-li ochranná pásma stanovena přímo na základě zákona, upravují příslušné předpisy zpravidla i právo vlastníka pozemku na náhradu za omezení jeho vlastnického práva, jako je tomu např. v případě ochranných pásem vodních zdrojů, vodovodů a kanalizací, přírodních léčivých zdrojů, průzkumného území pro ložiskový průzkum, zvláště chráněných území, nemovitých kulturních památek, krematorií a veřejných pohřebišť apod. (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 9. 2012, sp. zn. 28 Cdo 3010/2011, či rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 3. 2016, sp. zn. 22 Cdo 1022/2014).

V případě omezení vlastnického práva vedením rozvodného tepelného zařízení podle energetického zákona ale není taková náhrada výslovně stanovena. V obdobném případě ochranného pásma leteckých staveb Nejvyšší soud rozhodl takto:

*„To ovšem neznamená, že by vlastníkovu pozemku zatíženému ve veřejném zájmu ochranným pásmem leteckých staveb podle § 37 a násl. ZCL nepřináležela za žádných okolností náhrada za omezení vlastnického práva. Takový závěr by se totiž především v případech vysoké míry intenzity omezení vlastnického práva ochranným pásmem dostal do rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny. Na druhou stranu ne každé omezení vlastnického práva automaticky vede k tomu, že vlastníkovu musí být přiznána náhrada za omezení jeho vlastnického práva, obzvláště za situace, kdy ochranné pásmo vlastníka věci nijak zásadně neomezuje.“<sup>15)</sup>*

S daným způsobem oceňování ochranného pásma se lze ztotožnit. Na možnosti přímé aplikace čl. 11 odst. 4 panuje dlouhodobá shoda jak v literatuře, tak v soudních rozhodnutích. Odlišení ochranného pásma od vlastního věcného břemene bylo rovněž výše teoreticky zdůvodněno. A nutnost zvažovat, zda ochranné pásmo vlastníka věci omezuje příliš, a až podle toho přiznat či nepřiznat náhradu za omezení vlastnického práva, dává smysl i v oblasti energetických odvětví, nikoli pouze v oblasti leteckých staveb. I v teplárenství by tedy mělo být zvažováno, zda je existencí ochranného pásma vlastník omezen v dostatečně vysoké míře.

*„V této souvislosti je třeba upozornit na premisy, z nichž vychází jak judikatura Nejvyššího soudu, tak i judikatura Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva, z nichž vyplývá, že nárok na náhradu za omezení vlastnického práva nevzniká v případě jakéhokoli omezení vlastnického práva (vlastnické právo ze své samotné povahy není neomezené, naopak je omezeno řadou předpisů soukromého i veřejného práva), nýbrž jen v případě, kdy omezení dosáhne takové intenzity, že je zasažena samotná podstata vlastnictví [srovnej např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 4. 2013,*

---

<sup>15)</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 3. 2016, sp. zn. 22 Cdo 1022/2014.



sp. zn. 22 Cdo 367/2012 (uveřejněný pod č. 74/2013 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, rozh. obč.), rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 10. 2013, sp. zn. 22 Cdo 3188/2012, nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2014, sp. zn. 22 Cdo 3877/2012 (obě rozhodnutí dostupná na [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz) ). Soud, který o nároku na náhradu za omezení vlastnického práva rozhoduje, proto musí podle konkrétních okolností případu posoudit, zda po vlastníkově, který je omezen na svém vlastnickém právu z důvodu existence ochranného pásma a jemuž z příslušného zákona výslovně nevyplyvá nárok na náhradu za omezení vlastnického práva, lze ještě spravedlivě požadovat, aby strpěl omezení svého vlastnického práva způsobené existencí ochranného pásma bez náhrady, nebo zda je třeba mu přiznat náhradu za omezení vlastnického práva ochranným pásmem, a to na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny. [...] Stanovení přiměřené náhrady za omezení vlastnického práva není podle čl. 11 odst. 4 Listiny otázkou skutkovou, nýbrž se jedná o otázku právní [srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. ledna 2015, sp. zn. 22 Cdo 3012/2012 (dostupný na [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz))]. Náhrada za omezení vlastnického práva má být proto stanovena úvahou soudu, která zohlední všechny konkrétní okolnosti případu. Zejména je třeba zohlednit, nakolik ochranné pásmo vlastníka ve využívání jeho pozemku skutečně omezuje, jak dlouho ochranné pásmo trvá, jaký byl dosavadní a do budoucna předpokládaný způsob využití zasaženého pozemku. Lze přihlídnout například i k tomu, za jakých podmínek vlastník pozemek nabyl a zda již v okamžiku nabytí ochranné pásmo existovalo. Je však třeba upozornit, že náhradu za omezení vlastnického práva nelze zcela odeprít jen z toho důvodu, že při koupi byl pozemek ochranným pásmem již omezen.“<sup>16)</sup>

Ve výše uvedeném rozsudku jsou dle mého názoru stanovena jasná kritéria pro stanovení náhrady za omezení vlastnického práva ochranným pásmem, aplikovatelná rovněž v teplárenství. Lze si představit, že pokud je na pozemku v ochranném pásmu orná půda či komunikace, vlastník takového pozemku žádným způsobem nebude omezen. Nebude-li však v důsledku existence ochranného pásma moci na pozemku stavět, přestože se bude jednat o stavební pozemek, intenzita omezení bude vyšší.

Zde považuji za nutné vrátit se ke skutečnosti, že ochranné pásmo i jeho rozsah je stanoven zákonem, nikoli smlouvou. S tím souvisí i obtížnost ocenit ochranné pásmo, může-li se jeho rozsah změnou zákona měnit: „Přesné určení náhrady do budoucna ostatně téměř není možné vzhledem k proměnlivé šířce ochranného pásma, která se v průběhu času v důsledku novelizace právní úpravy nebo výměny technologie může podstatným způsobem měnit, tedy rozšiřovat i zužovat, jako se to dělo v minulosti, případně se může měnit rozsah omezení, která jsou pro vlastníka často tíživější než vlastní šířka ochranného pásma.“<sup>17)</sup>

V této souvislosti také vyvstává otázka, kdo je pasivně legitimován k náhradě za omezení vlastnického práva. Nejvyšší soud ve věci judikoval takto:

---

<sup>16)</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 3. 2016, sp. zn. 22 Cdo 1022/2014.

<sup>17)</sup> TRUNEČEK, J.: *Věcná břemena s veřejnoprávním prokem*. Praha: Leges, 2010. Praktik. *ISBN 978-80-87212-37-0*, s. 45.



*„[P]asivní věcná legitimace k náhradě za omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny z důvodu existence ochranného pásma je odvislá od toho, zda ochranné pásmo existuje toliko k ochraně veřejného zájmu, aniž by z jeho zřízení profitoval konkrétní subjekt, či zda je ochranné pásmo sice zřízeno veřejnoprávními předpisy k ochraně veřejného zájmu, ale slouží k tvorbě zisku či ke garanci užívacích práv osoby, v jejíž prospěch je zřízeno. V prve uvedeném případě bude pasivně věcně legitimovaným stát, ve druhém případě bude pasivně věcně legitimovanou osoba, v jejíž prospěch bylo ochranné pásmo zřízeno či v jejíž prospěch ochranné pásmo slouží [k tomu srovnaj nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 652/06 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz>), a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 9. 2012, sp. zn. 28 Cdo 3010/2011 (dostupný na [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz))].“<sup>18)</sup>*

Provozovatelé energetických soustav jsou sice podnikateli, tedy jednají za účelem dosažení zisku, samotné ochranné pásmo je však zřízeno k ochraně veřejného zájmu, slouží k ochraně samotného tepelného zařízení a provozovatelé z něj přímo neprofitují. Lze tedy uvažovat o tom, že pasivně legitimovaným subjektem by v takovém případě mohl být stát. Ostatně v případě protipožárních předpisů Nejvyšší soud s odkazem na kritéria stanovená Ústavním soudem rozhodl, že je „nutné vycházet přiměřeně ze závěrů Ústavního soudu vyjádřených v nálezu ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 652/06 (N 202/47 SbNU 613). V citovaném nálezu Ústavní soud uvedl, že i když zákonodárce může omezit vlastnické právo ve prospěch soukromých osob, jestliže jde o veřejný zájem, je třeba odlišovat různé případy omezení vlastnického práva a účely těchto omezení, takže [p]ři právním hodnocení je třeba zohlednit případy, kdy se jedná pouze o plnění veřejného zájmu [ ] bez tvorby zisku, od případů souvisejících s podnikáním, byť státem podporovaným. Na základě předeslaných úvah dospěl dovolací soud k závěru, že v souzené věci směřuje účel dotčených protipožárních předpisů (tj. zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve spojení s vyhláškou č. 246/2001 Sb., o požární prevenci) k ochraně veřejného zájmu, zejména zdraví osob a životního prostředí, a nikoliv ke garanci užívacích práv vlastníka či provozovatele čerpací stanice. [...] Dochází-li k omezení vlastnického práva na straně žalobkyně jako vlastnice pozemků přiléhajících k čerpací stanici toliko na základě veřejnoprávní normy směřující k ochraně veřejného zájmu, jedná se o nárok ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, resp. § 128 odst. 2 obč. zák., který však nemůže směřovat proti žalovaným jako subjektům soukromého práva.“<sup>19)</sup>

Vzhledem k tomu, že i v případě provozování rozvodných tepelných zařízení se jedná o činnost ve veřejném zájmu, přičemž existence ochranného pásma slouží právě k ochraně veřejného zájmu, zejména zajištění spolehlivého provozu, ochraně života, zdraví, bezpečnosti a majetku osob, a nikoli ke garanci užívacích práv provozovatele tepelného zařízení, lze mít ve světle uvedených judikátů za to, že provozovatel rozvodného tepelného zařízení není pasivně legitimován k náhradě za omezení vlastnického práva existencí

<sup>18)</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 3. 2016, sp. zn. 22 Cdo 1022/2014.

<sup>19)</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 9. 2012, sp. zn. 28 Cdo 3010/2011.

ochranného pásma. Pouze nabyli-li v konkrétním případě zásah do vlastnického práva takové intenzity, že byla zasažena sama podstata vlastnictví, může vlastník pozemku žádat přiměřenou náhradu. Pasivně legitimovaným subjektem by zde ale neměl být provozovatel zařízení, nýbrž stát.

## **Závěr**

V praxi (ale též v odborné literatuře) se lze často setkat s rozdílnými názory na to, zda mají provozovatelé zařízení pro výrobu a rozvod tepelné energie při vzniku věcného břemene kompenzovat vlastníku nemovité věci, přes kterou vede rozvodné tepelné zařízení, omezení vlastnického práva v důsledku existence zákonného ochranného pásma. Tato otázka již byla soudy řešena u ochranných pásem v jiných odvětvích. Judikaturně řešená ochranná pásma však byla obdobného charakteru jako v energetice. Ve výše uvedených rozsudcích Ústavní i Nejvyšší soud stanovily kritéria, podle kterých se má posuzovat, zda náhrada za omezení vlastnického práva způsobená existencí ochranného pásma vlastníku zatížené nemovitosti náleží, či nikoli. Na základě této judikatury lze vyvodit, že pokud ochranná pásma v teplárenství slouží k ochraně veřejného zájmu, provozovatel rozvodného tepelného zařízení není povinen vlastníku zatížené nemovitosti poskytnout náhradu za existenci ochranného pásma. V úvahu připadá náhrada poskytnutá na základě čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, kdy pasivně legitimovaným subjektem bude stát jakožto původce omezení vlastníka zatížené nemovité věci.

## **Shrnutí:**

Provozovatelé energetických sítí mají zákonné oprávnění provozovat své sítě na cizích nemovitostech, neboť je ve veřejném zájmu, aby byla energie spolehlivě doručena odběratelům. To s sebou ovšem přináší omezení vlastnického práva vlastníků zatížených nemovitostí. Tento příspěvek se soustředí na to, jak správně určit náhradu za zřízení věcného břemene v teplárenství, je analyzováno, zda má vlastník získat náhradu i za omezení v podobě existence ochranného pásma, případně kdo by měl být v případě kompenzace za existenci ochranného pásma pasivně legitimovaným subjektem.

## **Defining compensation for the establishment of easements in the heating industry – summary:**

Energy network operators are legally authorized to operate their networks on other owners' property, as it is in the public interest that energy be reliably delivered to customers. However, this implies a restriction on the ownership rights of the owners of the encumbered real estate. This paper focuses on how to properly determine compensation for the establishment of easement in the heating industry; it is analysed whether the owner should be compensated for restrictions in the form of the existence of a protective zone, or who should be a passively legitimate entity.

# INFORMACE

Daniel Codl

## Odkladný účinek v soudním řízení správním

### 1. Úvod

V souvislosti s žalobou proti rozhodnutí správního orgánu je mnohdy zásadní spornou otázkou, zdali jí má či nemá být přiznán odkladný účinek. Do konfliktu se zde dostává zejména zájem občana na včasné a účinné soudní ochraně před (možná) nezákonným rozhodnutím na straně jedné a obecný zájem na rychlosti rozhodování veřejné správy na straně druhé. Má-li být poskytnutá soudní ochrana skutečně efektivní, pak je nutné, aby mezi podáním žaloby a rozhodnutím soudu nevznikl takový stav věcí, který již nebude možné změnit ani v případě úspěchu v soudní při, či kvůli kterému vznikne žalobci nespravedlivá škoda nebo újma. Naše právní úprava v návaznosti na historickou tradici již od dob vídeňského Správního soudního dvora vychází ze zásady, že odkladný účinek je mimořádným opatřením a správní žalobě by měl být přiznáván jen výjimečně.<sup>1)</sup>

---

<sup>1)</sup> Oproti tomu v některých zahraničních právních úpravách má správní žaloba odkladný účinek *ex lege* a výjimečným institutem je naopak jeho odnětí. Viz např. německá právní úprava *Verwaltungsgerichtsordnung* (VwGO) či švýcarská spolková právní úprava správního řízení *Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral* (LTF), RSF 173.110; *Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral* (LTAF), RSF 173.32; *Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative* (PA), RSF 172.021. Německý správní řád *Verwaltungsverfahrensgesetz* (VwVfG) však zná toliko jednostupňové správní řízení a ve švýcarském případě je od správního orgánu I. stupně stížnost (*recours, Beschwerde*) taktéž přímo ke Spolkovému správnímu soudu v St. Gallen. Oba dva systémy pak disponují podstatně větším počtem správních soudců (německý model), nebo výrazně větším počtem asistentů správních soudců (případ švýcarského Spolkového správního soudu, kde má jeden soudce tři asistenty), nežli systém český, a proto je i řízení rychlejší (zhruba 10 měsíců v německém a 7 měsíců ve švýcarském případě). Též nový model rakouského správního soudnictví počítá s jednostupňovým správním řízením, kdy stížnost ke správnímu soudu má odkladný účinek. Viz BAUMGARTEN, Ch., stať *Vývoj správního řízení a správního soudnictví v Rakousku* ve sborníku RAJCHL, J. (eds.): *Správní řád 10 let v akci*, Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, s. 263-265, ISBN 978-80-87975-57-2. Lze tedy konstatovat, že je-li správní řízení jednostupňové, pak je naopak standardem, že správní žaloba odkladný účinek má. Výjimkou potvrzující pravidlo je francouzský *Code de Justice administrative*, který naopak stanovuje přísné podmínky pro přiznání odkladného účinku, ačkoliv je francouzské správní řízení

Cílem tohoto článku je nejprve stručný nástin historického vývoje tohoto institutu za účelem jeho bližšího teoretického a praktického uchopení; následně pak poskytnout čtenáři přehled současné relevantní judikatury pro potřeby každodenní právní praxe. Zabývat se budeme obecnou právní úpravou s. ř. s.<sup>2)</sup> s tím, že v souvislosti s žalobou proti správnímu rozhodnutí nelze nezmínit judikaturu Nejvyššího správního soudu v agendě kasačních stížností, z níž krajské soudy hojně vycházejí.

## 2. Historický vývoj právní úpravy

V historicky první úpravě soudního řízení správního § 17 zákona č. 36/1876 ř.z., o zřízení správního soudu stanovoval: „Stížnost k nejvyššímu správnímu soudu nemá sama o sobě odkladacího účinku. Strana stěžující si může však požádati o odklad u správního úřadu, který jej má povoliti, nevyžadují-li veřejné zájmy okamžitého výkonu a vzešla-li by straně z tohoto výkonu nenahraditelná újma.“<sup>3)</sup> Dle výkladu prvorepublikového komentáře<sup>4)</sup> byl podle zprávy komise poslanecké sněmovny ze dne 4. 3. 1875 odkladný účinek zaveden kvůli obavě, že by jinak mohla v některých agendách zůstat judikatura prakticky bezúčinnou a nevynutitelnou. Hoetzel<sup>5)</sup> pak považuje odkladný účinek za projev mimořádnosti soudní ochrany a správní úřad (orgán), jenž rozhodl v posledním stupni „...má povinnost žádaný odklad povoliti, nežádají-li veřejné zájmy okamžitého provedení a když by stěžovateli takovým provedením vznikla újma nenahraditelná. To posouditi může nejlépe správní úřad sám; ale nelze tu mluvit

---

zpravidla jednostupňové a ve většině případů není na vyřízení odvolání právní nárok a jeho (ne)vyřízení záleží na dobré vůli správního orgánu. Viz HORÁKOVÁ, M., ŽÁKOVSKÁ, K., kapitola: „Správní řízení ve Francii“ in HORÁKOVÁ, M., TOMOZSKOVÁ, V. (eds.): *Správní řízení v zemích EU (Velká Británie, Francie, Německo a Itálie)*, s. 49-84, Praha: Linde, 2011, ISBN 978-80-7201-844-4. Viz též SLÁDEČEK, V., TOMOZSKOVÁ, V. (eds.): *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*, Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 220-248, ISBN 978-80-7357-518-2.

- 2) Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Příkladem zvláštní úpravy odkladného účinku budiž např. § 32 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, dle kterého má správní žaloba proti vybraným rozhodnutím odkladný účinek *ex lege*.
- 3) Citováno „novější“ prvorepublikové znění dle HOETZEL, J.: *Československé správní právo část všeobecná, reprint původního vydání z roku 1934*, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 409, ISBN 978-80-7598-168-4. Původní znění z roku 1875 bylo takovéto: „Stížnost k soudu správnímu podaná nemá dle práva účinku odkladacího. Strana stížnost vedoucí má však na vůli, žádati na úřadu správním za takový odklad, a nevyhledávají-li toho veřejné příčiny, aby rozhodnutí neprodleně bylo vykonáno, a vzešla-li by tím vykonáním straně škoda nenabytná, má tento úřad ten odklad povoliti.“
- 4) Viz HÁCHA, E. RÁDL, Z. (eds.): *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*, Praha: Československý Kompas, 1933, s. 361-365, ISBN nepřiděleno.
- 5) Viz HOETZEL, J.: *Soudní kontroly veřejné správy*, II. opravené a doplněné vydání, Praha: nákladem Spolku československých právníků Všehrd, 1926, s. 35 a 36, ISBN nepřiděleno.

o ryzím volném uvážení, nýbrž o otázce skutkové, správním soudem přezkoumatelné v mezích § 6 zák. 1875.<sup>6)</sup> Později byl § 17 novelizován zákonem č. 164/1937 Sb. z. a n., o Nejvyšším správním soudě doplněním následující věty: „Rozhodnutí úřadu podle předchozí věty je konečné (§ 5). Nerozhodne-li úřad o podané žádosti do 60 dnů a nedotýká-li se naříkané rozhodnutí neb opatření práv nikoho jiného než stěžovatele, má se za to, že odkladný účinek byl povolen.“

Hácha<sup>7)</sup> a Hoetzel<sup>8)</sup> shodně uvádějí, že vídeňský Správní soudní soud neuznával právní nárok na přiznání odkladného účinku, což změnila judikatura československého nejvyššího správního soudu,<sup>9)</sup> která též současně umožnila soudní přezkum rozhodnutí správního úřadu (orgánu) o odkladném účinku.<sup>10)</sup> Nenahraditelná újma coby základní podmínka pro přiznání odkladného účinku je dle Hoetzelova<sup>11)</sup> výkladu jak újma hmotná, tak nehmotná, přičemž se nemusí nutně jednat o existenční ohrožení stěžovatele. Dle nejvyššího správního soudu<sup>12)</sup> pak postačovalo, aby tato újma hrozila i nepřímo; např. z navazujícího správního aktu, který měl být teprve v budoucnu vydán. I po přiznání odkladného účinku zůstávalo správní rozhodnutí pravomocné.<sup>13)</sup>

I pro současnou rozhodovací praxi nejen při rozhodování o odkladném účinku zůstává stále aktuální Háchova myšlenka,<sup>14)</sup> že „[s]právní soud, jehož posláním je chrániti občana proti veřejné správě, snadno ocitá se v nebezpečnosti, že bez nezbytné nutnosti zkříží nebo dokonce zmaří velmi prospěšné úmysly veřejné

---

<sup>6)</sup> „Správní soud má vůbec rozeznávat podle příběhu skutečného, jež poslední instance administrativní měla za pravý. Shledá-li však správní soud, že příběh skutečný byl proti spisům přijat za pravý, aneb že má v podstatných punktech zapotřebí doplnění, anebo že byly podstatné formy řízení administrativního pomínuty, tedy má popírané rozhodnutí nebo opatření z příčiny nedostatečného řízení zrušiti a poslati věc nazpět úřadu správnímu, kterýž má nedostatky zdivihnouti a nové rozhodnutí nebo opatření učiniti.“

<sup>7)</sup> Viz HÁCHA, E.: heslo „Nejvyšší správní soud“ in HÁCHA, E., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, E., (eds.): *Slovník veřejného práva československého – svazek II.*, reprint původního vydání, Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2000, s. 873, ISBN 80-902752-6-5.

<sup>8)</sup> Viz HOETZEL, J.: *Československé správní právo část všeobecná*, reprint původního vydání z roku 1934, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 409, ISBN 978-80-7598-168-4.

<sup>9)</sup> Malé „n“ je dobový pravopis.

<sup>10)</sup> Viz např. Boh. Adm. č. 1640/36, Boh. Adm. č. 4871/38.

<sup>11)</sup> „Nenahraditelnou újmu jest rozuměti nejenom újmu na materiálních, nýbrž i na ideálních statcích, kterou nelze již jinak odčiniti. To je otázka faktická. K nenahraditelnosti újmy nežádá se však, aby újma byla způsobila stranu existenčně ohroziti.“ Viz HOETZEL, J.: *Československé správní právo část všeobecná*, reprint původního vydání z roku 1934, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 409, ISBN 978-80-7598-168-4.

<sup>12)</sup> Viz Boh. Adm. č. 4871/38 „Nenahraditelnou škodu, odůvodňující přiznání odkladného účinku žaloby ke správnímu soudu se rozumí i škoda, která straně hrozí nepřímo z naříkaného rozhodnutí (in conc. parcel. povolení), nýbrž jen nepřímo z výkonu dalšího správního aktu (in conc. stavební povolení), pro jehož obsah je naříkané rozhodnutí ve sporném směru praesudicielní.“

<sup>13)</sup> Viz Boh. Fin. č. 1640/36.

<sup>14)</sup> Viz HÁCHA, E.: „Průvodní slovo“ in HÁCHA, E., RÁDL, Z. (eds.): *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*, Praha: Československý Kompas, 1933, s. 10, ISBN nepřiděleno.



správy, a je věcí nejen právníckého důmyslu, nýbrž i věcí taktu, aby byla nalezena rozumná a pro veřejnou správu snesitelná linie. Toho vídeňský správní soud snad nikdy nepustil ze zřetele.“ Dlužno však zdůraznit, že nejvyšší správní soud byl coby jediný správní soud neúměrně přetížen a délka řízení se pohybovala okolo tří či čtyř let,<sup>15)</sup> a proto ne vždy mohl poskytovat skutečně efektivní ochranu.<sup>16)</sup> Tento problém je ostatně ve správním soudnictví znám i v současné době a to zejména v případě Nejvyššího správního soudu a úseku správního soudnictví Městského soudu v Praze, tj. dvou nejvíce přetížených správních soudů.

Nástup komunistického režimu v únoru 1948 pak znamenal zprvu „toliko“ faktický konec činnosti nejvyššího správního soudu<sup>17)</sup> a následně i jeho zrušení *de iure* zákonem o prokuratuře.<sup>18)</sup> Správní soudnictví tak bylo nahrazeno všeobecným dozorem prokuratury nad správním a jednotným používáním a zachováváním právních předpisů a k jeho renesanci došlo až v letech devadesátých a to jak přijetím nového ústavního pořádku, tak zejména novelou č. 519/1991 Sb., kterou bylo správní soudnictví „vnořeno“ do obecné soudní soustavy v rámci řízení vedených podle občanského soudního řádu.<sup>19)</sup>

**Úprava správního soudnictví v části páté o. s. ř.** odlišovala mezi žalobou proti správnímu rozhodnutí a tzv. opravným prostředkem, který však vzhledem ke své odlišnosti od současné žaloby proti správnímu rozhodnutí<sup>20)</sup> není předmětem našeho zájmu. Podle § 250c o. s. ř. „Žaloba nemá odkladný účinek na vykonatelnost rozhodnutí správního orgánu, pokud zvláštní zákon nestanoví něco jiného. Na žádost účastníka může předseda senátu usnesením vykonatelnost rozhodnutí odložit, jestliže by neprodleným výkonem napadeného rozhodnutí hrozila závažná

---

<sup>15)</sup> Viz MAZANEC, M.: *Správní soudnictví*, Praha: Linde, 1996, s. 32-33, ISBN 80-7201-021-2.

<sup>16)</sup> „Bohužel od r. 1932 počíná příliv stížností zase povlovně, ale stále vzrůstati. Nejvážnější následek trvalého přetížení soudu je ten, že stranám dostává se vyřízení stížností po dvou ano i po třech letech, kdy nezřídka spor ztratil pro ně již praktický význam, takže soud koná pak práci, která nemá bezprostřední ceny. (...) Příčiny přetížení soudu je téměř nemožno spolehlivě zjistiti. Nedá se říci, že jsou to příliš časté přehmaty správních úřadů, neboť statistika nálezů soudních ukazuje, že převážná část stížností se zamítá, a zhruba jen asi v třetině případů mívají stížnosti úspěch.“ Viz HÁCHA, E.: „Průvodní slovo“ in HÁCHA, E., RÁDL, Z. (eds.): *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*, Praha: Československý Kompas, 1933, s. 13, ISBN nepřiděleno.

<sup>17)</sup> Viz ŠOUŠA, J., kapitola „Vývoj veřejné správy 1948-1960“ in KUKLÍK, J. (eds.): *Dějiny československého práva 1945-1989*, Praha: Auditorium, 2012, s. 201, ISBN 978-80-87284-17-9. Též viz MAZANEC, M. in <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>, konzultováno dne 12. 9. 2019. Mazanec zmiňuje nejenom potíže s nedostatečným personálním obsazením poválečného nejvyššího správního soudu, ale též kompetenční spory se správním soudem založeným v Bratislavě v době Slovenského štátu. Na podzim 1949 byl nejvyšší správní soud přesídlen do Bratislavy, ale jeho faktickou činnost dle Mazance v těchto letech již nelze archivně doložit.

<sup>18)</sup> Zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>19)</sup> Viz část pátá zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, různá znění od 1. 1. 1992 do 31. 12. 2002.

<sup>20)</sup> Viz § 65 a následující S. Ř. S.



újma.“ V této době také Vrchní soud v Praze<sup>21)</sup> navázal na dřívější „prvorepublikové“ chápání přiznání odkladného účinku coby mimořádného opatření prolamujícího účinky pravomocného správního rozhodnutí, jehož plošné přiznávání by nesyrovýmě popřelo kasační zásadu, na níž je správní soudnictví založeno.

Z dobové nauky pak zasluhuje podrobněji citovat Mazancův výklad:<sup>22)</sup> „Problematika odložení vykonatelnosti rozhodnutí, na první pohled jednoznačná, působí ve skutečnosti dosti značné obtíže. Svěření tohoto rozhodování soudním, nikoliv správním orgánům (na rozdíl od § 17 říjnového zákona) nelze považovat za důsledně systémové. Soud tu před konečným rozhodnutím ve věci zasahuje do právních poměrů založených pravomocným rozhodnutím správního orgánu; to by mělo být vyhrazeno správnímu orgánu, protože správní orgán může lépe posoudit faktické důsledky takového zásahu. (...) Faktem ovšem zůstává, že ve světě je úloha soudu v tomto rozhodování stále významnější a soudy mohou nejen odložit exekuční vykonatelnost, ale mají i široká oprávnění, která bychom mohli nazvat veřejnoprávním předběžným opatřením, a za jejich neuplatnění může také stát nést odpovědnost.“ Dále Mazanec zdůrazňuje, že ne všechna správní rozhodnutí jsou vykonatelná, neboť vykonatelnost není esenciální vlastností správního rozhodnutí. V případě § 250c o. s. ř. se jedná toliko o odklad vykonatelnosti, nikoliv o sistaci neboli odkladný účinek. Mazanec uzavírá, že soudní praxe posuzuje splnění podmínky „hrozící závažné újmy“ vcelku přísně a neshledává její splnění zejména tam, kde hrozí exekuce na plat. „Budoucí právní úprava si nepochybně vyžádá důkladnou revizi popisované úpravy, protože nemožnost důsledného předběžného zásahu proti všem právním účinkům napadeného rozhodnutí značně oslabuje efekt ochrany, kterou soud může v řízení o žalobě poskytnout.“ Obdobně jako Mazanec též Součková kritizovala,<sup>23)</sup> že není ošetřen případ, kdy z napadeného rozhodnutí někomu vzniká právo, které může vykonávat ke škodě třetích osob.

Lze tedy uzavřít, že provizorní úprava let devadesátých byla značně nedokonalá, krom odkladného účinku postrádala např. kasační soud coby sjednotitele judikatury. Proto byla také později zrušena nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, č. 276/2001 Sb. a ke dni 1. 1. 2003 nahrazena novou úpravou soudního řádu správního, která platí dodnes.

V nové úpravě § 73 odst. 2 s. ř. s. ve znění do 31. 12. 2011 již upravoval podmínky přiznání odkladného účinku šířeji, nicméně obdobně jako § 17 zákona č. 36/1876 ř. z. „Soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem.“ Dle důvodové zprávy<sup>24)</sup> byla předchozí úprava § 250c o. s. ř.

<sup>21)</sup> Viz usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 9. 1994, č. j. 6 A 101/94-14.

<sup>22)</sup> Viz MAZANEC, M.: *Správní soudnictví*, Praha: Linde, 1996, s. 182-186, ISBN 80-7201-021-2.

<sup>23)</sup> Viz SOUČKOVÁ, M., RYBA, J., SOUČKOVÁ, M.: *Správní soudnictví v České republice*, Praha: Nakladatelství Orac, 1999, s. 57-59, ISBN 80-86199-08-8.

nedostatečná, neboť řešila toliko odklad výkonu rozhodnutí a na jiné právní následky nepamatovala. S účinností od 1. 1. 2012 pak ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s. zní takto: „Soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.“ Důvodová zpráva<sup>25)</sup> klade důraz na posílení ochrany veřejných subjektivních práv a upřesnění kritérií, jimiž se má řídit úvaha soudu.

Jakkoliv proto nové znění § 73 odst. 2 s. ř. s. budí dojem, že odkladný účinek se přizná vždy, není-li dán důvod jeho nepřiznání, rozhodovací praxe správních soudů setrvává na již zmíněné tezi Vrchního soudu v Praze<sup>26)</sup> o výjimečnosti přiznání odkladného účinku. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu totiž dospěl k závěru, že opačný výklad by vedl k popření smyslu odkladného účinku jakožto mimořádného opatření.<sup>27)</sup> S ohledem na tuto mimořádnost je pak žadatel vždy povinen nejprve vyčerpát ostatní právní prostředky, jimiž lze zabránit hrozící škodě.<sup>28)</sup> Jako příklady lze zmínit posečkání úhrady daně, poplatku či pokuty podle § 156 nebo § 157 daňového řádu<sup>29)</sup> nebo udělení krátkodobého víza k pobytu do 90 dnů za účelem účasti na soudním řízení.<sup>30)</sup> Dále Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že i v případě rozhodování o odkladném účinku je třeba uplatnit test přiměřenosti a to zejména tehdy, zasahuje-li napadené rozhodnutí do základních práv.<sup>31)</sup> Při rozhodování o návrhu pak soud zvažuje toliko konkrétní okolnosti toho kterého případu, a nikoliv případnou zprostředkovaně hrozící škodu v jiných, blíže neurčitelných, obdobných případech.<sup>32)</sup>

---

<sup>24)</sup> Viz 150/2002 Dz.

<sup>25)</sup> Viz novela č. 303/2011 Sb. a její důvodová zpráva 303/2011 Dz.

<sup>26)</sup> Viz usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 9. 1994, č. j. 6 A 101/94-14.

<sup>27)</sup> Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014-58.

<sup>28)</sup> Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2008, č. j. 8 Afs 56/2007-400.

<sup>29)</sup> Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>30)</sup> Viz Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex).

<sup>31)</sup> Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2008, č. j. 5 As 17/2008-131 „Z povinnosti ústavně konformního výkladu § 73 odst. 2 s. ř. s. vyplývá, že v případě kolize základního práva žalobce (...) s veřejným zájmem nepostačí pro zamítnutí návrhu na přiznání odkladného účinku pouhá existence kolidujícího veřejného zájmu, nýbrž je nutné vážit s pomocí testu proporcionality intenzitu hrozícího zásahu do základního práva svědčícího žalobci (stěžovateli) s intenzitou narušení veřejného zájmu.“

<sup>32)</sup> Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, č. j. 9 As 330/2016-104. V tomto případě požadovalo Ministerstvo kultury přiznání odkladného účinku kasační stížnosti proti rozsudku, jímž bylo zrušeno rozhodnutí o tom, že jistý dům je kulturní památkou, přičemž se obdobně chybný zápis vyskytl asi u 60 000 dalších movitých i nemovitých památek. Kasační soud uvedl, že je nutno jejich ochranu zajistit primárně instituty zákona o státní památkové péči, nikoliv přiznáním odkladného účinku v individuálním případě.

Z teoretického hlediska znamená přiznání odkladného účinku systaci napadeného správního rozhodnutí, nikoliv však „zrušení“ jeho právní moci.<sup>33)</sup> Rozhodnutí není vykonatelné a zejména v oblasti správního trestání z něj neplynou žádné další právní následky, odejmutá oprávnění zůstávají zachována, např. neběží doba trestu zákazu výkonu určité činnosti.<sup>34)</sup> V případě přiznání odkladného účinku kasační stížnosti pak nedochází toliko k systaci rozsudku krajského soudu, nýbrž i napadeného správního rozhodnutí.<sup>35)</sup> V opačném případě by jeho přiznání postrádalo význam v případě, kdy by napadený rozsudek nijak nezměnil žalované správní rozhodnutí. Z procesní mimořádnosti tohoto institutu dále vyplývá možnost přiznat odkladný účinek toliko vůči některým výrokům napadeného rozhodnutí, nebo jej i dodatečně odejmout.<sup>36)</sup>

### 3. Judikatura správních soudů

#### 3. 1. Práva osob zúčastněných na řízení

Práva účastníků řízení, tj. žalobce a žalovaného správního orgánu, jsou v s. ř. s. popsána dostatečně výslovně. Vedle toho však judikatura dovodila rovněž práva osob zúčastněných na řízení, která v § 34 odst. 3 s. ř. s. výslovně napsána nejsou. Jelikož lze proti usnesení o (ne)přiznání odkladného účinku podat toliko ústavní stížnost, byl to Ústavní soud, kdo konstatoval, že rovněž osoby zúčastněné na řízení mají právo se vyjádřit k návrhu na přiznání odkladného účinku. Typickým příkladem je stavebník, jehož stavební povolení či územní rozhodnutí bylo zažalováno sousedem, a tudíž mu hrozí, že v případě přiznání odkladného účinku nebude moci stavět. Není-li mu umožněno se k návrhu vyjádřit, jedná se dle Ústavního soudu o porušení práva na spravedlivý proces, které nelze omluvit tím, že se o návrhu na přiznání odkladného účinku musí rozhodnout rychle ve lhůtě do 30 dnů.<sup>37)</sup>

<sup>33)</sup> Viz náleze Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2008, sp. zn. II. ÚS 1260/07 „Účelem institutu odložení vykonatelnosti správního rozhodnutí je, jak vyplývá z ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s., minimalizace škodlivých následků, tj. zásahů do subjektivních práv osob v důsledku vydaného správního rozhodnutí. Tento účel může být naplněn toliko v případě, že rozhodnutí o odložení vykonatelnosti správního rozhodnutí, a zejména rozhodnutí přijatého v oblasti správního trestání, je nadáno schopností působit s účinky ex tunc. Odklad vykonatelnosti napadeného individuálního správního aktu lze tak spíše označit za jeho systaci. Akt tak z formálního hlediska sice zůstává pravomocným, avšak uložené právní povinnosti nelze vynucovat, odejmutá oprávnění zůstávají prozatím zachována.“

<sup>34)</sup> Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 2 As 60/2008-103.

<sup>35)</sup> Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 2 Afs 77/2005-96.

<sup>36)</sup> Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2014, č. j. 45 A 35/2013-58. Obdobně též usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2014, č. j. 45 A 35/2013-58 „V situaci, kdy důvod pro přiznání odkladného účinku (...) plyne výhradně jen z určité oddělitelné části žalobou napadeného rozhodnutí, lze s ohledem na zásadu zdrženlivosti a na potřebu vyvážení práv osob dotčených vydáním napadeného rozhodnutí přistoupit k přiznání odkladného účinku žaloby (§ 73 odst. 2 s. ř. s.) jen ve vztahu k této dílčí části napadeného rozhodnutí.“

<sup>37)</sup> Viz náleze Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. II. ÚS 310/04 „Ustanovení § 34 odst. 3 s. ř. s. zaručuje osobě zúčastněné na řízení právo vyjadřovat se písemně i ústně k projednávané věci. (...) Stěžovatelka nebyla informována o probíhající řízení a nebylo jí umožněno vyjádřit se k projednávané věci. Rovněž jí byla uložena povinnost, byť ne výslovně,

Z logiky této judikatury se pak lze domnívat, že by osoba zúčastněná na řízení (či žalobce) měla mít též právo vyjádřit se k návrhu na odejmutí odkladného účinku. V případě správní žaloby podané proti povolení výstavby dálnice D8 však byl odkladný účinek odejmut na žádost žalovaného, aniž by byla žalobci (spolek na ochranu přírody) dána možnost se jakkoliv k tomuto vyjádřit, a Ústavní soud shledal, že žádné takové právo nelze ze s. ř. s. dovodit, a proto stížnost odmítl jako zjevně neopodstatněnou.<sup>38)</sup> Osobně jsem však toho názoru, že nosným důvodem nálezu byla spíše snaha urychlit výstavbu dálnice. Ve standardním případě by soudy měly dát žalobci možnost vyjádřit se, neboť jde o zásah do jeho práv, jež již z povahy věci musí mít možnost hájit. Jen stěží by takovýto výklad mohl obstát například v případě správního rozhodnutí zasahující do práva na rodinný život, třeba ve správním trestání.

### 3. 2. Obecné procesní situace

Je třeba též znát procesní situace, jež mohou nastat při rozhodování o odkladném účinku v jakékoliv věci. První z nich je hrozba existence dvou pravomocných rozhodnutí v téže věci neboli „oživování mrtvol“. Vzhledem k tomu, že správní žalobou je napadeno pravomocné rozhodnutí a kasační stížností pak pravomocný rozsudek krajského soudu, může se stát, že zrušující rozsudek krajského soudu bude následně zrušen, čímž původní rozhodnutí „ožije“ a bude souběžně existovat společně s novým rozhodnutím v téže věci. Na takovouto kuriózní situaci obecná úprava správního řádu nijak nepamatuje. Není-li kasační stížnosti přiznán odkladný účinek, je správní orgán povinen respektovat rozsudek krajského soudu a nijak nečekat na konečné rozhodnutí o kasační stížnosti. V opačném případě by se totiž jednalo o nezákonnou nečinnost.<sup>39)</sup> V některých případech však zvláštní zákonná úprava na toto riziko pamatuje, např. v řízení o přestupku znamená podání kasační stížnosti povinnost řízení přerušit a vyčkat rozhodnutí Nejvyššího

---

*napadeným výrokem správního soudu. (...) Těmito opomenutími zasáhl Krajský soud v Brně do práva stěžovatelky na realizaci státní moci jen v zákonem stanovených mezích zaručeného v čl. 2 odst. 2 Listiny. (...) Torzení, že bylo nutno o přiznání odkladného účinku rozhodnout rychle, neznamená, že se krajský soud nemusel seznámit se všemi okolnostmi rozhodnutí, které bylo správní žalobou napadeno.“ Obdobně viz též nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2013, sp. zn. IV. ÚS 4468/12.*

<sup>38)</sup> Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 10. 2008, sp. zn. IV. ÚS 2147/08 „Pokud jde o námitku stěžovatele, že mu nebyla dána možnost vyjádřit se k návrhům ministerstva a ředitelství, konstatuje Ústavní soud, že žádné ustanovení soudního řádu správního toto právo stěžovateli neposkytuje a k vyžádání takového vyjádření stěžovatele soud nezavazuje (na rozdíl od případu návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku žalobě, kdy byl soud povinen vyžádat si vyjádření ministerstva - viz ust. § 73 odst. 2 soudního řádu správního). (...) Ve stěžovatelem odkazovaném případě, kdy stěžovatelkou byla osoba zúčastněná na řízení, nikoli žalobce jako je tomu v projednávaném případě, byla usnesení Krajského soudu v Brně zrušena především z důvodu, že stěžovatelce jako osobě zúčastněné na řízení postavení této osoby nebylo rozhodujícím soudem vůbec přiznáno, ačkoli toto postavení měla.“

<sup>39)</sup> Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006-49.

správního soudu.<sup>40)</sup> Obecně však hrozba existence dvou správních rozhodnutí v jedné a téže věci není důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podané správním orgánem, neboť dle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu<sup>41)</sup> by to znamenalo, že bude mít správní orgán téměř vždy nárok na přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti, čímž by byla narušena mimořádnost tohoto institutu. Krom toho správní orgán v soudním řízení nehájí svá veřejná subjektivní práva, nýbrž zákonnost napadeného rozhodnutí. Musel by tedy prokázat, že je zde dán dostatečný veřejný zájem na tom, aby bylo riziko vydání dvou správních rozhodnutí v téže věci výjimečně důvodem pro přiznání odkladného účinku.<sup>42)</sup>

Ze shora zmíněné povinnosti správního orgánu hájit toliko napadené rozhodnutí a veřejný zájem pak přirozeně vyplývá, že nesmí žádat o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti z důvodu procesního paternalismu vůči některému z účastníků správního řízení.<sup>43)</sup>

Další procesní otázkou je samotné dokazování, kdy vzhledem ke krátké lhůtě 30 dnů pro rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku nemusí být vždy možné detailně a přesně posoudit význam práv či veřejného zájmu. V pochybnostech je tedy dle judikatury vhodné odkladný účinek raději přiznat.<sup>44)</sup> Obdobným případem je pak nutnost příliš rozsáhlého dokazování, které by se *de facto* rovnalo přezkumu napadeného rozhodnutí. Lze tedy výjimečně ihned rozhodnout rozsudkem a tím současně „obejít“ nemožnost přezkumu merita věci v usnesení o odkladném účinku.<sup>45)</sup>

---

<sup>40)</sup> Viz § 85 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>41)</sup> Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014-58.

<sup>42)</sup> Zvláštní cestou šel slovenský zákonodárce. Podle zákona č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok, ve znění pozdějších předpisů má kasační stížnost odkladný účinek v případě finančního práva, veřejných zakázek, správního trestání, zajištění cizinců, správního vyhoštění. Dle komentáře je tomu právě proto, aby se „chránilo“ rozhodnutí veřejné správy nejen před hrozbou dvou rozhodnutí v téže věci, ale též aby se předcházelo obstrukcím v důsledku podání správní žaloby a následně kasační stížnosti. Odkladný účinek totiž působí toliko vůči rozsudku krajského soudu a tak má význam jen při zrušení správního rozhodnutí. Viz BARICOVÁ, M. a kol.: *Správni súdny poriadok*, Praha: C. H. Beck, 2018, s. 1655 – 1658, ISBN 978-80-7400-678-4.

<sup>43)</sup> Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 10. 2008, č. j. 1 As 79/2008-105.

<sup>44)</sup> Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2008, č. j. 1 As 128/2018-42. V této věci byla vyžadována technická znalost a v případě nepřiznání odkladného účinku hrozilo ohrožení bezpečnosti letového provozu. Kasační soud proto odkladný účinek z procesní opatrnosti raději přiznal.

<sup>45)</sup> Jak uvedl Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku ze dne 3. 10. 2012, č. j. 30 A 92/2012-60 „Podá-li žalobce se žalobou též návrh na přiznání odkladného účinku žalobě (...), přičemž k rozhodnutí o něm je třeba posouzení správního spisu v rozsahu, který odpovídá přezkumu samotného napadeného rozhodnutí a při němž jsou zjištěny důvody pro zrušení rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení, není porušením § 56 odst. 1 s. ř. s., je-li spolu s rozhodnutím o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě zároveň rozhodnuto i ve věci samé.“ Soud sice žalobě nepřiznal odkladný účinek, nicméně ihned zrušil napadené rozhodnutí.



Co se týče případných procesní pochybení žadatelů o přiznání odkladného účinku, pak asi nejčastěji přichází v úvahu podání neúplné žaloby (respektive kasační stížnosti) s návrhem na přiznání odkladného účinku. V takovémto případě<sup>46)</sup> je třebas i rámcově odůvodněný návrh na přiznání odkladného účinku vázán na řádně podanou žalobu (kasační stížnost). Není-li včas doplněna, nelze o odkladném účinku rozhodnout, neboť se není k čemu vyjádřit, a případný zásah do práv stěžovatele nelze dostatečně přesně posoudit. Proto také neběží lhůta pro rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku. Možnost přiznávání odkladného účinku pak nelze *per analogiam* rozšířit a žádat o něj např. v návrhu na zrušení opatření obecné povahy.<sup>47)</sup>

Mimo rámec každodenní právní praxe pak zasluhuje pozornost kuriozita, o níž pojednává rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2013, č. j. 2 As 53/2013-111. Původní žadatel po druhé světové válce neúspěšně požádal o osvědčení o národní spolehlivosti<sup>48)</sup> a poté se obrátil na tehdejší nejvyšší správní soud. Ministerstvo vnitra stížnosti přiznalo odkladný účinek, nicméně nejvyšší správní soud byl zrušen dříve, nežli stihl rozhodnout. Podle Městského soudu v Praze toto nemělo vliv na právní moc napadeného rozhodnutí; původní žadatel pozbyl československé státní občanství a potomek nemohl žádat o pokračování správního řízení. Odkladný účinek stížnosti sice přetrvál, nicméně způsobil toliko pozastavení účinků napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud však nicméně dospěl k závěru, že „[o]dklad vykonatelnosti byl tedy chápán nejen jako překážka výkonu rozhodnutí, ale i jako nedostatek účinků správního aktu ve vztahu k účastníkům řízení i při jeho působení navenek. Zákonný, či rozhodnutím přiznaný, odkladný účinek určitého úkonu účastníka řízení tedy zasahoval do účinků úkonem napadeného rozhodnutí. (...) V situaci, kdy je přiznáván odkladný účinek pravomocnému rozhodnutí, nutno konstatovat, že formální právní moc zůstává zachována a ostatní předpokládané účinky rozhodnutí, jakými jsou jeho účinnost či vykonatelnost, jsou sistovány. Fakticky to znamená, že řízení se považuje za pravomocně ukončené, nicméně rozhodnutí nevyvolává zamýšlené následky. Uvedená situace končí pravomocným rozhodnutím o opravném prostředku (zde stížnosti), kterým je rozhodnutí buďto potvrzeno (event. změněno), nebo zrušeno.“ Kasační soud taktéž zdůraznil, že současné správní soudnictví není nástupce tehdejšího nejvyššího

---

<sup>46)</sup> Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2012, č. j. 6 Ads 73/2012-17.

<sup>47)</sup> Viz usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 3. 2013, č. j. 40 A 1/2013-34.

<sup>48)</sup> Viz ústavní dekret presidenta republiky č. 33/1945 Sb., o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské. Osvědčení o národní spolehlivosti se podle § 1 odst. 4 ústavního dekretu vydává těm osobám České a Slovenské národnosti, které se v době zvýšeného ohrožení republiky pod nátlakem prohlásily za Němce a Maďary. Tj. je jim zachováno československé státní občanství, tím pádem na ně nedopadá dekret presidenta republiky č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a fondech národní obnovy, ve znění pozdějších předpisů. Tedy je poté možné požádat o restituci navraceného majetku, respektive nejprve po roce 1989 dokončit původní dekretální řízení započaté krátce po druhé světové válce.



správného soudu a soudní řízení správní proto nepokračuje.<sup>49)</sup> Dále pak shledal, že „[p]řestože bylo dekretální řízení formálně pravomocně skončeno, přiznáním odkladného účinku stížnosti, která byla proti němu podána, byly fakticky suspendovány účinky tohoto pravomocného rozhodnutí. (...) Protože zrušení předpisů o správním soudnictví nebylo doprovázeno žádnými přechodnými ustanoveními, nutno konstatovat, že odkladný účinek přiznaný stížnosti A. S. vůči pravomocnému výměru ministerstva vnitra, nebyl ani ministerstvem ani ze zákona nikdy zrušen, a tudíž fakticky toto rozhodnutí do dnešního dne nemohlo vyvolat žádné jím předpokládané následky. (...) Jak ovšem zdejší soud výše objasnil, s ohledem na přiznaný odkladný účinek nevyvolal pravomocný výměr ministerstva vnitra o neschválení osvědčení o národní spolehlivosti jím předpokládaný následek, tudíž deklaraci ztráty československého občanství. Zdejší soud proto musí v této věci uzavřít, že správní orgány a rovněž městský soud pochybily, akcentoval-li formální právní moc rozhodnutí nad přiznaný odkladný účinek. Dekretální řízení o žádosti A. S. bylo sice formálně pravomocně ukončeno, fakticky však účinky rozhodnutí nikdy nenastaly, což znamená, že k tomuto výměru nemůže být přihlíženo.“ Nejvyšší správní soud uzavřel, že Ministerstvo vnitra k původnímu rozhodnutí nepřihlédne a věc rozhodne znovu.

### 3. 3. Odkladný účinek a stavební právo

Významnou oblastí uplatňování odkladného účinku je stavební právo. Důvodem přiznání je hrozící vznik nevratného stavu, typicky kupříkladu tehdy, je-li zřejmé, že již pouhé rozestavění nově povolené stavby bude představovat zhoršení kvality života v sousedním domě či ohrožení bezpečnosti silničního provozu.<sup>50)</sup> Odkladný účinek však žalobám ani zde není přiznáván plošně a to zejména tehdy, není-li žádost ničím relevantním podložena a hrozí-li stavebníkovi újma spočívající v dalším oddálení výstavby jeho domu.<sup>51)</sup>

Černín vysvětluje<sup>52)</sup> delikátní úskalí (ne)přiznávání odkladného účinku žalobám proti územnímu rozhodnutí, kdy soudy zpravidla nepřiznávají odkladný účinek této žalobě, ale až žalobě proti stavebnímu povolení. Tato judikatura je v rozporu s tím, že sousedé musí většinu námitek uplatit právě v územním řízení a ve stavebním řízení je již uplatnit nemohou,<sup>53)</sup> žalované

---

<sup>49)</sup> Viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 10. 1993, sp. zn. 6 A 69/53.

<sup>50)</sup> Viz usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23. 10. 2003, č. j. 52 Ca 9/2003-144.

<sup>51)</sup> Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2018, č. j. 9 As 430/2017-53. Stavebníkův soused žádost odůvodnil zasažením vlastnického práva. Kasační soud však zdůraznil, že v návrhu toto není nijak relevantně doloženo a jelikož stavební řízení trvalo téměř čtyři roky, znamenalo by přiznání odkladného účinku větší újmu pro stavitele.

<sup>52)</sup> Viz ČERNÍN, K.: *Účinná soudní obrana proti vzniku stavby*, Bullentin advokacie č. 5/2017, s. 42 a násl., ISSN 1805-8280.

<sup>53)</sup> Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, č. j. 1 As 21/2008-81 a ze dne 23. 1. 2013, č. j. 1 As 119/2012-86.

územní rozhodnutí je pravomocné, a proto prohrají stavební řízení,<sup>54)</sup> stavba je pravomocně povolena a mezitím je zrušeno územní rozhodnutí. Podle § 94 odst. 5 stavebního zákona<sup>55)</sup> není vydání nového územního rozhodnutí možné a stavební úřady zpravidla neobnoví stavební řízení na základě § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu<sup>56)</sup> z důvodu zrušení podkladového rozhodnutí, neboť uplynou tři roky od právní moci rozhodnutí. Proti této praxi se vymezil Krajský soud v Praze<sup>57)</sup> s tím, že v minulosti právě z těchto důvodů přiznal odkladný účinek žalobě proti územnímu rozhodnutí,<sup>58)</sup> a k tomuto směru se přiklonil též Nejvyšší správní soud.<sup>59)</sup>

Následným vhodným postupem stavebního úřadu po zrušení územního rozhodnutí se zabývala Adamusová.<sup>60)</sup> Územní rozhodnutí je třeba nově vydávat, pouze pokud bylo podmíněno závazným stanoviskem EIA. V ostatních případech není zrušení územního rozhodnutí důvodem zrušení stavebního povolení, neboť soud přezkoumává rozhodnutí podle právního stavu ke dni rozhodnutí správního orgánu.<sup>61)</sup> Přiznání odkladného účinku žalobě proti územnímu rozhodnutí však není automatické, neboť žalobce musí osvědčit, že mu hrozí újma nepoměrně větší nežli stavebníkovi. Samotná obnova stavebního řízení z důvodu zrušení územního rozhodnutí je podle § 100 odst. 1 správního řádu možná jen tehdy, pokud by tím bylo odůvodněno odlišné vyřízení věci. Soud však ne vždy stihne rozhodnout ve tříleté lhůtě pro podání žádosti o obnovu řízení. Dodejme k výkladu Adamusové, že možnou nesnází, která může v takovéto situaci vzniknout je případ zrušeného územního rozhodnutí, kdy soud navzdory § 94 odst. 5 stavebního zákona zavázal stavební úřad k vydání nového územního rozhodnutí.<sup>62)</sup> Stavební úřad tedy „poslušně“ nové územní rozhodnutí vydal, které pak

---

<sup>54)</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2012, č. j. 7 As 93/2011-49.

<sup>55)</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>56)</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>57)</sup> Viz usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2013, č. j. 47 A 15/2013-82.

<sup>58)</sup> V daném případě tak neučinil, neboť by případné zrušení územního rozhodnutí nemělo vliv na zrušení stavebního povolení.

<sup>59)</sup> Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 2 As 21/2016-68 „...krajský soud žalobě odkladný účinek přiznal (...). Krajský soud odůvodnil zmíněné rozhodnutí zejména odkazem na § 94 odst. 5 stavebního zákona, který stanoví, že dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby, územní rozhodnutí se již nevydává. (...) Zároveň dle krajského soudu platí, že v územním řízení a ve stavebním řízení jsou předmětem rozhodování odlišné otázky a nelze tak vyloučit, že osoby, které mají pádné argumenty proti vydání územního rozhodnutí na konkrétní stavbu s ohledem na její lokalizaci apod., nemusí mít argumenty, které by byly způsobilé zvrátit vydání stavebního povolení na tutéž stavbu, neboť samotné technické provedení stavby do jejich práv nadměrně nezasahuje.“

<sup>60)</sup> Viz ADAMUSOVÁ, Z.: *Postup stavebního úřadu při zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby*, Právní rozhledy č. 12/2017, s. 448 a násl., ISSN 1210-6410.

<sup>61)</sup> Oproti tomu správní orgán rozhoduje podle právního a skutkového stavu ke dni rozhodnutí, viz rozsudky NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79, ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008-128.

<sup>62)</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2018, č. j. 5 As 234/2017-22.

následně právně existovalo vedle stavebního povolení vydaného na základě již zrušeného územního rozhodnutí. Toto nové územní rozhodnutí pak bylo opět zažalováno a Městský soud v Praze jej zrušil právě s poukazem na § 94 odst. 5 stavebního zákona. Tento rozsudek pak následně zrušil Nejvyšší správní soud s odůvodněním, že územní rozhodnutí je zákonné a právním důvodem jeho vydání byl právě původní rozsudek městského soudu. Pravomocné, leč úplně nepoužitelné, územní rozhodnutí tedy zůstalo zachováno.

Mnohem známější a poučnější ukázkou procesních trampot je však usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 3831/14 v kauze výstavby dálnice D8. Ačkoliv spolek ochránců přírody docílil zrušení řady územních rozhodnutí, stalo se tak až po zhruba 7 let trvajícím soudním řízení a správním žalobám nebyl přiznán odkladný účinek. Na základě územních rozhodnutí byla vydána stavební povolení. V momentě zrušení územních rozhodnutí již nebylo třeba na základě § 94 odst. 5 stavebního zákona vydávat nová. Správní žaloby proti stavebním povolením byly neúspěšné, neboť nebylo možné argumentovat nezákonností územních rozhodnutí, jež byla v té době pravomocná. Ústavní soud stížnost odmítl, nicméně zkritizoval postup soudů neumožňující efektivní ochranu práv, neboť kvůli nepřiznání odkladného účinku nebylo možno znovu vydat závazná stanoviska SEIA a EIA. Přitom již v době přezkumu těchto územních rozhodnutí Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 3. 2007, č. j. 1 As 13/2007-63 konstatoval, že na základě čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy musí být odkladný účinek přiznán zpravidla každé žalobě proti územnímu rozhodnutí podloženého závazným stanoviskem EIA.

### 3. 4. Odkladný účinek a veřejný zájem

Veřejný zájem může být jak důvodem přiznání, tak nepřiznání odkladného účinku správní žalobě. Příkladem tohoto výjimečného důvodu přiznání odkladného účinku je usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2018, č. j. 2 Afs 304/2018-137, kterým byl přiznán odkladný účinek kasační stížnosti České národní banky, aby nebyl vykonatelný rozsudek zrušující rozhodnutí odnímající licenci družstevní záložně. V opačném případě by majetek nebyl spravován likvidátorem, ale původními představiteli, kteří by s ním mohli nakládat v neprospěch věřitelů. Česká národní banka i žalobce argumentovali pečlivou analýzou účetnictví. Nejvyšší správní soud nejprve konstatoval, že takovéto dokazování je naddimenzované a rozhodl s poukazem na to, že by mohl být pravomocný rozsudek zrušen, a tím být zasaženo do mezitím vzniklých majetkových poměrů. Sice by tím nebylo nijak zasaženo do veřejných subjektivních práv Česká národní banka, nicméně je dán veřejný zájem na ochraně věřitelů, z nichž jeden disponuje zejména veřejnými prostředky.

Jiným příkladem přiznání odkladného účinku ve veřejném zájmu je usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2016, č. j. 5 As 255/2016-25. Odkladný účinek byl přiznán na žádost obce, jež doložila, že zrušení opatření obecné

povahy o stavební uzávěře krajským soudem by mělo za následek zastavení dané oblasti developerem, čímž by bylo omezeno další plánování jejího územního rozvoje.

Naopak, silný veřejný zájem může být důvodem, že v některých případech není odkladný účinek správní žalobě přiznán téměř nikdy. Vhodným příkladem jsou správní žaloby „vybodovaných“ řidičů, jelikož všechny „bodované“ přestupky představují nebezpečí pro účastníky silničního provozu.<sup>63)</sup> Nebodují se pouze „neohrožující“ přestupky. Podá-li takovýto neukázněný řidič žalobu, zpravidla žádá o přiznání odkladného účinku s poukazem na nezbytnost řidičského průkazu pro výkon povolání. Správní soudy pak takovéto žalobě zpravidla odkladný účinek nepřiznávají z důvodu ochrany silničního provozu.<sup>64)</sup> Výjimku představují případy, kdy žalobce (stěžovatel) řidičské oprávnění nutně potřebuje pro péči o své blízké apod.<sup>65)</sup>

### 3. 5. Zásah do ekonomické sféry

Dalším možným důvodem (ne)přiznání odkladného účinku je negativní zásah rozhodnutí do ekonomické sféry. Hned úvodem vhodno připomenout, že podle § 156 daňového řádu,<sup>66)</sup> dle kterého je možné v daňové či jiné správní exekuci na finanční pohledávku požádat o splátkový kalendář. S ohledem na již zmíněné chápání přiznání odkladného účinku jako mimořádného zásahu do právní moci napadeného rozhodnutí proto právě s ohledem na tuto možnost nebude odkladný účinek přiznán. Dalším důvodem pak může být skutečnost, že žalobce již několik let podniká ve ztrátě, a přesto je nadále schopen podnikat.<sup>67)</sup> Na druhou stranu však důvodem přiznání odkladného účinku není též ohrožení fiskálního zájmu státu.<sup>68)</sup>

Naopak, pakliže by uložená pokuta představovala výjimečně závažný zásah do právní sféry žalobce, pak lze odkladný účinek přiznat. Typickým příkladem by byl například závažný zásah do finanční situace rodiny, která musí živit dvě

---

<sup>63)</sup> Viz příloha č. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>64)</sup> Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 2 As 60/2008-103 či ze dne 10. 4. 2013, č. j. 6 As 29/2013-80.

<sup>65)</sup> Viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. února 2012, č. j. 1 As 12/2012-31. Stěžovatelka byla řidičkou taxislužby a automobil nutně potřebovala k péči o svou těžce nemocnou matku.

<sup>66)</sup> Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>67)</sup> Viz usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 3. 8. 2011, č. j. 62 Af 42/2011-100 „Jestliže žalobce podniká po několik let se ztrátou a pokud i za těchto podmínek nadále vyvíjí svoji činnost, pak samotný fakt, že žalobce takto konstantně hospodaří, nemůže být důvodem, pro který by zaplacení pokuty podle rozhodnutí správního orgánu napadeného žalobou mělo být přiznáním odkladného účinku žalobě podle § 73 s. ř. s. oddáleno.“ Žalobci byla uložena pokuta ve výši 343.000 Kč, přičemž v posledních letech hospodařil se ztrátou 188.000 Kč, 696.000 Kč, 1.531.000 Kč a přesto byl schopen dále fungovat.

<sup>68)</sup> Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2005, č. j. 1 Afs 106/2004-49.

malé děti.<sup>69)</sup> Obdobným důvodem pak může být jakékoliv nepřiměřené přetížení rodinného rozpočtu v případě nemajetných lidí, kteří by např. museli vrátit přeplatky na sociálních dávkách.<sup>70)</sup> Taktéž může být důvodem i veřejný zájem na tom, aby před pravomocným rozhodnutím soudní pře neměl žádné finanční vydání. Nejvyšší správní soud tak učinil v případě zdravotnického zařízení, které by v případě nutnosti doplatit dlužnou daň nemělo dostatek peněz na financování svého provozu, čímž by byla ohrožena péče o pacienty.<sup>71)</sup>

#### 4. Závěr

Závěrem lze uzavřít, že s ohledem na dvojinstančnost správního řízení má výjimečná povaha odkladného účinku v soudním řízení správním i nadále své pevné místo. V opačném případě by docházelo k nepřipustnému zpomalování rozhodovacích činností veřejné správy, ne-li k jejich úplné paralýze a to zejména v Praze, kde řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí trvá městskému soudu zhruba tři roky. Problematika vzájemného vztahu územního a stavebního řízení ve vztahu k přiznávání odkladného účinku nicméně ukazuje na jiný problém českého správního práva procesního, a tím je někdy až příliš komplikovaná procesní úprava. Zde vycházím z úpravy stavebního práva švýcarského kantonu Fribourg,<sup>72)</sup> která až na výjimky zná toliko jednotné řízení pro posouzení jak umístění, tak provedení stavby. Výjimku tvoří pouze vybrané stavební záměry vyžadující územní rozhodnutí (*permis d'implantation*) nebo vydání regulačního plánu. Procesní „dualismus“ českého stavebního zákona je tedy zjevně zbytečně komplikovaný. Do budoucna je proto vhodné obdobná řetězení správních rozhodnutí pokud možno omezit na nezbytné minimum a to nejen ve stavebním právu.

Správní soudnictví je vůbec ve vztahu k veřejné správě nástrojem subsidiárním, obdobně jako jím je zubařská vrtačka vůči zubnímu kartáčku. Domnívám se tedy, že ochrana občana by měla spočívat především v zajišťování kvality rozhodování veřejné správy, srozumitelnějších právních předpisů, jakož i větší odpovědnosti úředních osob za jejich případná selhání.

---

<sup>69)</sup> Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2003, č. j. 6 A 160/2002-46. V této věci bylo shledáno, že pokud ve výši 200 000 Kč překračuje značný zásah do příjmů rodiny se dvěma malými dětmi. Stojí za povšimnutí, že s přiznáním odkladného účinku souhlasil i žalovaný.

<sup>70)</sup> Viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2015, č. j. 10 Ads 104/2015-38 a ze dne 27. 8. 2015, č. j. 9 Ads 183/2015-23.

<sup>71)</sup> Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2015, č. j. 8 Afs 126/2015-98.

<sup>72)</sup> Viz *Loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions* (LATEC; RSF 710.1), *Règlement du 1er décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions* (ReLATEC; RSF 710.11), tj. zákon o územním plánování a stavebním řádu a jej provádějící nařízení kantonální vlády.

## **Shrnutí:**

Tento článek úvodem popisuje historický vývoj právní úpravy odkladného účinku ve správním řízení soudním od dob zákona č. 36/1876 ř. z. až do současnosti. Ve druhé části článku je kladen důraz na analýzu judikatury s cílem upřesnit, jak je tento právní institut uplatňován v každodenní praxi. Kromě judikátů věnovaných obecným problémům, jako je např. hrozba existence dvou pravomocných v téže věci, jsou zde zmiňovány i užší problematiky. Zejména právo stavební, ochrana veřejného zájmu nebo zásah do majetkové sféry žalobce.

## **Suspensive effect in the administrative court procedure – summary:**

This paper as an introduction describes historical evolution of the suspensive effect in the administrative court procedure since the Act number 36/1876 to nowadays. In its second part, the accent is put on jurisprudence in order to explain how this legal institute practically works. Except general-matters related jurisprudence, e. g. threat of the existence of two administrative decisions in the same matter, also more specialized problems are threaten. In particular the construction law, protection of the public interest or financial affairs and its impact on *administré's* possession.



*Krásné a pokojné Vánoce*

*a*

*do nového roku 2020*

*harmonii a zdraví*

*přeje*

*redakční rada*

*a*

*redakce*

*časopisu Správní právo*

2019  
SPRÁVNÍ  
PRÁVO  
8

# SPRÁVNÍ PRÁVO

odborný časopis pro oblast státní  
správy a správního práva

Ročník LII

8/2019

## Vedoucí redaktorka:

JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová

## Redakční rada:

JUDr. Václav Henych (předseda)

JUDr. Jan Bárta, CSc.

prof. JUDr. Dušan Hendrych, CSc.

JUDr. Vladimír Hutta, CSc.

doc. JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D.

Mgr. František Korbel, Ph.D.

prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.

JUDr. Jitka Morávková

doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.

prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.

JUDr. Martin Řezáč

prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.

prof. JUDr. Petr Tröster, CSc.

JUDr. Pavel Zářecký, CSc.

## Technická redaktorka a tajemnice redakce:

Renáta Pilzová

## Mgr. et Mgr. Tereza Sylvestrová,

asistentka soudce Ústavního soudu,

Právnická fakulta Masarykovy univerzity,

Brno

## OBSAH:

### Tereza Sylvestrová:

Poznámky ke vzniku a činnosti

Úřadu pro dohled nad hospodařením

politických stran a politických hnutí .. 403

## DISKUSE:

### Jitka Jelínková:

Účast ekologických spolků v řízení

o přestupku – dopady nálezu

Ústavního soudu do praxe orgánů

ochrany přírody ..... 416

## Z PRAXE:

### Michal Nop:

K vymezení náhrady za zřízení

věcného břemene v teplárenství ..... 424

## INFORMACE:

### Daniel Cidl,

Odkladný účinek v soudním řízení

správním ..... 434

## LEGISLATIVNÍ PŘÍLOHA č. IV

## AUTORI V TOMTO ČÍSLE:

### Mgr. Daniel Cidl,

asistent soudce Městského soudu v Praze,

doktorand na Katedře správního práva

a správní vědy PF UK,

### JUDr. RNDr. Jitka Jelínková, Ph.D.,

lektorka a konzultantka,

### JUDr. Mgr. Michal Nop,

podnikový právník,

externí doktorand na PF UK

a odborný asistent na ČZU,

## SPRÁVNÍ PRÁVO, číslo 8/2019, ročník LII

Vydává: Ministerstvo vnitra České republiky, IČO: 00007064

Adresa: Redakce „Správní právo“, náměstí Hrdinů 3, PSČ 140 21 Praha 4

telefon: 974 816 466, +420 777 986 964

e-mail: redakceSP@mvcz.cz

www.mvcz.cz/clanek/spravni-pravo.aspx.

Sazba a tisk: Tiskárna Ministerstva vnitra, s.p.o., Bartůňkova 1159/4, 149 01 Praha 4

Předplatné a distribuce ČR: Tiskárna MV, s.p.o., Bartůňkova 1159/4, 149 01 Praha 4,

predplatne@tmv.cz, tel.: 974 887 314, www.tmv.cz

Předplatné a distribuce SR: MediaCall, s.r.o., Vídeňská 546/55, 639 00 Brno,

export@mediacall.cz, tel.: 532 165 165, www.predplatnedozahranici.cz

Správní právo vychází osmkrát ročně.

Cena jednoho čísla je 52 Kč a dvojčísla 104 Kč

Roční předplatné 416 Kč (Cena je uvedena včetně DPH a poštovného)

Registrační značka RM 5008-III/2 č. 2331/1970

ISSN 0139-6005

Dáno do tisku 23. 10. 2019. Toto číslo vyšlo v Praze dne 11. 12. 2019.

© Ministerstvo vnitra