

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

ČESKÁ REPUBLIKA

Smyslem této rubriky je poskytnout čtenářům základní informace o vybraných rozhodnutích Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Nebudou zde prezentována veškerá rozhodnutí zmiňovaných soudních institucí, nýbrž pouze zásadní rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která mají významnější souvislost s oblastí správního práva a zároveň obecnějšími otázkami normotvorby.¹⁾

ÚSTAVNÍ SOUD

Nedostatečné posouzení rizika mučení a jiného špatného zacházení po vydání stěžovatelů do Čínské lidové republiky

Nároky na diplomatické záruky k minimalizaci rizika mučení a jiného špatného zacházení při vydávání do Čínské lidové republiky

Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2020, sp. zn. II. ÚS 2299/19, <https://nalus.usoud.cz>.

extradice, cizinec, zákaz mučení a ponižujícího zacházení nebo trestání, závazky z mezinárodního práva, riziko špatného zacházení, důkazní standard plošného rozšíření či vysoké pravděpodobnosti, diplomatické záruky

I. Z absolutního zákazu mučení nebo podrobení krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu (špatného zacházení) zaručeného v čl. 3 Úmluvy i čl. 7 odst. 2 Listiny plyne požadavek důkladného přezkumu toho, zda po nuceném návratu (extradici či vyhoštění) jednotlivci nehrozí reálné nebezpečí, že bude vystaven špatnému zacházení. Důkladný přezkum znamená, že hodnocení reálného nebezpečí újmy musí být přiměřené, aktuální a dostatečně ověřené z objektivních zdrojů od více spolehlivých autorit.

II. Poskytne-li cizinec v situaci nuceného návratu závažné důvody domnívat se, že mu hrozí újma v podobě špatného zacházení, je třeba, aby příslušný státní orgán odpovědný za rozhodnutí o nuceném návratu rozptýlil pochyby, že v zemi, do níž bude cizinec navrácen, mu hrozí reálné nebezpečí špatného zacházení. Vyžaduje-li tento státní orgán pro rozhodnutí o nepřipustnosti nuceného vydání, aby špatné zacházení bylo natolik samozřejmým jevem, že by bylo vysoce pravděpodobné, že by postihlo navraceného jednotlivce, případně aby šlo o plošnou a četnou praxi, neodpovídá to standardům ochrany před špatným zacházením, plynoucím z čl. 3 Úmluvy a čl. 7 odst. 2 Listiny.

¹⁾ Není-li uvedeno jinak, zvýraznění v textu provedli autoři.

III. Spolehnout se na diplomatické záruky v extradičním řízení lze pouze tehdy, pokud účinně minimalizují riziko špatného zacházení po návratu a pokud je lze v dobré víře považovat za spolehlivé. Článek čl. 3 Úmluvy nebo 7 odst. 2 Listiny proto nebude nuceným návratem cizince porušen pouze tehdy, budou-li v konkrétním případě diplomatické záruky dostatečné k tomu, aby odstranily reálné nebezpečí špatného zacházení v zemi, do níž je cizinec vydáván.

II. senát Ústavního soudu vyhověl ústavním stížnostem osmi stěžovatelů a zrušil rozhodnutí obecných soudů o přípustnosti jejich vydání k trestnímu řízení do Čínské lidové republiky.

Proti stěžovatelům, kteří se považují za občany Tchaj-wanu, jsou vedena řízení o jejich vydání do Čínské lidové republiky (extradiční řízení). Obecné soudy v nich rozhodly, že vydání stěžovatelů k trestnímu stíhání pro trestný čin spočívající v telekomunikačním podvodu, a to i vzhledem k diplomatickým zárukám, které ČLR pro tyto účely poskytla, je přípustné. Stěžovatelé podali ústavní stížnosti proti usnesením Městského soudu v Praze a Vrchního soudu v Praze o přípustnosti jejich vydání, a to kvůli svým obavám, že by jim v pevninské Číně mohlo hrozit mučení, nelidské či ponižující zacházení anebo trest.

[...]

A. Zákaz mučení a krutého, nelidského a ponižujícího zacházení nebo trestu

[...]

76. V případě vydání by tedy stěžovatelé čelili reálnému nebezpečí špatného zacházení z důvodu špatných podmínek ve věznicích a zacházení s podezřelými během trestního stíhání, a také poté ve výkonu trestu odnětí svobody, a to přesto, že se nejedná o lidskoprávní aktivisty či jiné osoby zvláště vystavené pozornosti čínských úřadů. Jakkoli je hodnocení rizika v případě nuceného návratu do jisté míry spekulativní (citovaný rozsudek ve věci Saadi proti Itálii, § 142) a nelze obvykle určit přesně okolnosti možného špatného zacházení s vězni, jako když je posuzováno v domácím kontextu, je potřeba posouzení opřít o důkladné posouzení zpráv o zemi původu. Pro důkladné posouzení bylo namístě opatřit si plné znění zpráv, na něž odkazovalo MZV, neboť z nich vyplývalo, že závěry, které obecné soudy vztáhly pouze k lidskoprávním aktivistům, se ve skutečnosti týkají široké skupiny vězněných osob. Nad rámec uvedeného Ústavní soud podotýká, že je s podivem, že Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky poskytlo k žádosti státního zastupitelství pouze jedinou zprávu, ačkoliv jde o státní orgán s odbornou kvalifikací pro vyhledání informací k posouzení rizika non-refoulement.

77. Požadavek vrchního soudu na prokázání vysoké pravděpodobnosti, že by špatným zacházením byli postiženi i stěžovatelé, rovněž není v souladu s požadavky plynoucími z judikatury ESLP k čl. 3 Úmluvy. Podle ESLP není potřeba, aby byl překročen standard „vyšší pravděpodobnost, že ano, než že ne“.

78. V souhrnu lze uzavřít, že neobstará-li si soud dostatečné podklady pro posouzení toho, co hrozí vydávanému cizinci v zemi původu s ohledem na okolnosti jeho případu (zde zacházení s běžnými vězni) a vyžaduje-li pro rozhodnutí o nepřipustnosti nuceného návratu, aby špatné zacházení bylo natolik samozřejmým jevem, že by bylo vysoce pravděpodobné, že by postihlo navraceného jednotlivce, případně aby šlo o plošnou a četnou praxi, neodpovídá to standardům ochrany před špatným zacházením, plynoucím z čl. 3 Úmluvy a čl. 7 odst. 2 Listiny.

B. Diplomatické záruky nabídnuté čínskými státními orgány

[...]

79. I v případě hrozby porušení zákazu špatného zacházení ve vztahu k osobám, jež mají být vydány, mohou reálnost nebezpečí mučení, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu snížit tzv. diplomatické záruky vyžadujícího státu. Nicméně i v takovém případě je nutno naplnit kritéria vyplývající z judikatury ESLP.

80. Diplomatické záruky jsou ujednáním mezi dvěma státy, jimiž stát, který přijímá osobu, poskytuje státu, který osobu navrácí, záruku (závazek), že s osobou, které se tato záruka týká, bude nakládáno v souladu s podmínkami stanovenými v tomto ujednání, resp. dle závazků stanovených mezinárodním právem [United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). UNHCR Note on Diplomatic Assurances and International Refugee Protection. Geneva, 2006, bod 1, dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/44dc81164.html>]. Státy původu se tak zavazují vyloučit riziko porušení lidských práv tím, že nad rámec svých současných povinností garantují dodržovat podmínky sjednané v zárukách. Spolehnout se na diplomatické záruky lze pouze tehdy, pokud jsou vhodným prostředkem na odstranění nebezpečí, jež hrozí dotčené osobě (účinně minimalizují riziko špatného zacházení po návratu) a zároveň pokud je lze v dobré víře považovat za spolehlivé (tamtéž, bod 20). Článek 3 Úmluvy tedy nebude porušen, pokud v konkrétním případě budou diplomatické záruky dostatečné k tomu, aby odstranily reálné nebezpečí špatného zacházení (rozsudek ve věci Othman (Abu Qatada) proti Spojenému království, citovaný výše, § 186). Váha těchto ujištění záleží na okolnostech, které v uvedené době převažují (tamtéž, § 187).

[...]

84. V posuzované věci se jeví jako problematická kombinace možného špatného zacházení v různých podobách: jednak velmi špatných podmínek ve vězeních včetně špatného zacházení s vězni, dále soudního procesu, v němž hrozí používání špatného zacházení s cílem opatřit si důkazy či přiznání. Existuje tedy reálné nebezpečí, že stěžovatelé budou vystaveni špatnému zacházení, a v tomto případě je obtížnější monitorovat poskytnutá ujištění, respektive je potřeba mít dostatečně efektivní kontrolu nad osobami, které by mohly s dotýcnými špatně zacházet, tím spíše, že lze obecně porušení tohoto závazku jen obtížně zjistit (viz výše body 68-69).

[...]

88. Při posuzování věrohodnosti záruk je podle výše citované judikatury ESLP třeba, aby se vydávající stát ujistil, že záruky předkládá orgán k tomu oprávněný podle vnitrostátních předpisů (srov. rozsudek ESLP ve věci Soldatenko proti Ukrajině ze dne 23. 10, 2008, č. 2440/07, § 73, podle nějž neobstojí záruky, není-li jisté, zda je poskytl k tomu kompetentní orgán; pro opačný příklad, kdy záruky poskytl orgán k tomu oprávněný, srov. rozsudek ESLP ve věci Shamayev a další proti Gruzii a Rusku ze dne 12. dubna 2005, č. 36378/02, § 344). Podle čl. 2 čínského extradičního zákona, nestanoví-li jinak dvoustranná smlouva, má v průběhu extradičního řízení komunikovat MZV ČLR. Podle čl. 50 může MZV ČLR jménem ČLR poskytnout požadovaná ujištění. Jde-li ovšem o ujištění omezující trestní stíhání, je potřeba, aby o nich rozhodla Generální prokuratura ČLR, jde-li naopak o omezení ve vztahu k uloženému trestu, o tomto ujištění musí rozhodnout Nejvyšší soud ČLR. Ujištění byla poskytnuta postupně v dokumentech ze dne 7. února 2018 pod hlavičkou MZV ČLR, a další ujištění byla zasílána a podepsána výlučně Zastupitelským úřadem ČLR v Praze (ze dne 7. června 2018, 22. července 2018 a ze dne 6. srpna 2018). Čínská právní úprava v čl. 48 zákona o extradicí sice umožňuje před podáním formální žádosti o vydání v urgentních případech postupovat pomocí diplomatických služeb, ale nikoli pokud jde o poskytování diplomatických záruk. Věrohodnost ujištění, jež nebyla poskytnuta Nejvyšším soudem ČLR (pokud jde o trest) a Generální prokuraturou ČLR (pokud jde o stíhání), je tak zpochybněna a neodpovídá standardům vyžadovaným judikaturou ESLP. Tento aspekt je přitom klíčový zejména proto, že není-li záruka poskytnuta k tomu příslušným státním orgánem, není vůbec jisté, zdali bude dostatečně zavazovat další státní orgány. V tomto případě tedy není známo, jestli záruky poskytnuté Zastupitelským úřadem ČLR v Praze zavazují orgány činné v trestním řízení.

89. Poskytnuté záruky se dále sice vztahují k zacházení, které je v souladu se zákonem (bod v v bodě 82 výše), nicméně nelze je považovat za dostatečně konkrétní (bod ii v bodě 82 výše). Zejména jde-li o záruku, že stěžovatelé nebudou vystaveni žádnému špatnému zacházení a bude s nimi veden spravedlivý proces, kterou si vrchní soud dožádal ještě jednou samostatně – což bylo zcela na místě – čínské státní orgány (nadto možná bez pravomoci tak učinit) poskytly pouze seznam mezinárodních úmluv o lidských právech a přehled práv vyplývajících osobám podléhajícím trestnímu řízení ze zákona. Také ESLP však považuje záruky formou pouhého odkazu na existující vnitrostátní právo a na lidskoprávní mezinárodní smlouvy jako nepostačující k zajištění dostatečné ochrany proti nebezpečí špatného zacházení v případech, kdy existují věrohodné zprávy o tom, že státní orgány dotčeného státu tolerovaly nebo se uchýlovaly k jednání zjevně v rozporu s Úmluvou (výše citovaný rozsudek ve věci Saadi proti Itálii, § 147). Za těchto okolností tak nelze uvedená ujištění považovat za dostatečně konkrétní, aby účinně ochránila stěžovatele před hrozícím špatným zacházením.

90. Věrohodnost záruk oslabuje i vyjádření MZV, podle nějž nelze mít za to, že ČLR bude plně dodržovat diplomatická ujištění, že daná osoba či osoby nebudou podrobeny zacházení v rozporu s článkem 3 EÚLP. Vrchní

soud v tomto ohledu náhled MZV nepovažoval za relevantní, neboť samo ministerstvo uvádí, že „v posledních letech nebyl ve výkonu trestu žádný český občan a zastupitelský úřad nemá přímou referenci o poměrech v čínských věznicích a v uvedené zprávě rovněž není jakákoliv zmínka o tom, že v minulosti by tento úřad s kontrolou dodržování záruk vztahujících se k vydané osobě měl jakékoliv vlastní nebo alespoň zprostředkované informace, tím spíše takové, které by odůvodňovaly vyjádření pochybností o dodržování takových záruk.“ Jedním z kritérií, které je třeba v souladu s judikaturou ESLP vyžadovat, je také délka a význam dvoustranných vztahů přijímajícího a vydávajícího státu, včetně toho, jestli přijímající stát v minulosti dodržoval podobné poskytnuté záruky (bod vii v bodě 82 výše). V případě, že žádné zkušenosti s dodržováním poskytnutých záruk vydávající stát nemá, je spíše na místě být více obezřetný, než záruky bez jakýchkoli pochyb přijmout, a to tím spíš, když z dalších zpráv vyplývají různé případy porušování lidských práv. Případně se měly obecné soudy pokusit zjistit dodržování záruk, na základě nichž byly vydány osoby z jiných evropských států.

[...]

92. Ze zpráv založených v soudním spise vyplývá, že špatné zacházení se v ČLR využívá jako prostředek výsledků (zpráva MZV). Možnost pouhé návštěvy vydaných osob za přítomnosti čínského personálu, při níž by navštívené osoby mohly mít obavy o jakémkoli špatném zacházení mluvit, se nejeví jako dostatečně efektivní možnost monitorovat dodržování uvedeného příslibu. Za současné situace, kdy mají být návštěvy povoleny podle čínských předpisů, není ani jasné, jak by toto ujištění mělo fungovat v praxi. Podle § 48 přiloženého zákona o vězeňství se odsouzení k trestu odnětí svobody mohou setkat se svými příbuznými či opatrovníky. Ze zákona neplyne, že by byla možnost i jiných návštěv nad jeho rámec, a poskytnuté ujištění takové právo nekonkretizuje. Pokud jde o možnost korespondence, ta je rozšířena i na další osoby, ale "korespondence podléhá kontrole vězení. Věznice může zadržet korespondenci, o jejímž obsahu bylo zjištěno, že může bránit nápravě odsouzených" (§ 47 doloženého zákona o vězeňství). Ani tato možnost písemné komunikace by tudíž pro stěžovatele nebyla reálně v případě špatného zacházení využitelná.

[...]

94. Z výše uvedeného plyne, že poskytnuté diplomatické záruky účinně neminimalizují riziko špatného zacházení po nuceném návratu a nelze je v dobré víře považovat za spolehlivé, proto nebyly v případě stěžovatelů dostatečné k tomu, aby odstranily reálné nebezpečí špatného zacházení v rozporu čl. 7 odst. 2 Listiny a čl. 3 Úmluvy v případě vydání stěžovatelů do ČLR.

(mš)

Nepřiměřený zásah do vlastnického práva rozhodnutím o odstranění části stavby

Nález Ústavního soudu ze dne 12. května 2020, sp. zn. I. ÚS 1956/19, www.nalus.usoud.cz.

rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, přiměřenost zásahu do vlastnického práva stavebníka, nepřipustnost přepjatého formalismu

Ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon); § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

Vymezení věci

1. Stěžovatelka je majitelkou pozemku č. X1 v k. ú. Jindřichův Hradec, který je obehnan stavbou oplocení nacházející se mezi pozemky č. X1 a č. X2. V nyní projednávaném případě Městský úřad v Jindřichově Hradci rozhodl v záhlaví specifikovaným rozhodnutím o nařízení odstranění stavby oplocení v části přesahující výšku 150 cm stanovenou územním rozhodnutím ze dne 3. 3. 1999. Krajský úřad Jihočeského kraje k odvolání stěžovatelky svým rozhodnutím ze dne 4. 4. 2018 č. j. KUJCK 45811/2018 částečně změnil rozhodnutí městského úřadu, ve změnou nedotčených částech však napadené rozhodnutí potvrdil. Následně stěžovatelka brojila proti uvedenému rozhodnutí před správními soudy, ty jí ovšem nepřisvědčily. Stěžovatelka se domnívá, že postupem obecných soudů došlo k porušení jejího práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), stejně jako do práva stěžovatelky na ochranu vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny.

[...]

IV.

Vlastní posouzení

23. Před Ústavní soud se v nyní projednávaném případě dostala kauza s bohatou procesní historií. Řízení o odstranění stavby (v nynější procesní fázi již jen její části) bylo stavebním úřadem zahájeno ex offo. Ústavnímu soudu však neuniklo, že se ve své podstatě jedná o sousedský spor přenesený do roviny veřejného práva. Ve věci oplocení byla vydána celá řada správních rozhodnutí, což vyústilo v osm let trvající spor vedený nejprve o nezákonnosti stavby jako celku, posléze o nezákonnosti její části přesahující územním rozhodnutím stanovenou výši 150 cm. Vleklost správního řízení byla zapříčiněna tím, že správní orgány nebyly schopny postavit na jisto skutkovou otázku výše plotu a problematickou se stalo konkrétní stanovení osy měření nebo výše plotu s ohledem na různý terén podél oplocení apod. Ze spisového materiálu, jakož i obsahu správních rozhodnutí však Ústavní soud seznal, že k této vleklé situaci přispěli i samotní účastníci správního řízení, kteří ne vždy úředníkům poskytovali dostatečnou součinnost například tím, aby umožnili přístup k zaměření oplocení.

[...]

25. I podle Ústavního soudu je v dané věci postaveno najisto, že výše oplocení překračuje daných 150 cm, přičemž pouze tato skutečnost (sama o sobě) je pro následující závěry Ústavního soudu rozhodná.

26. V předcházejícím řízení se stal předmětem sporu rovněž okamžik zahájení správního řízení o odstranění stavby. Tuto otázku bylo nutné vyjasnit pro vyřešení rozhodné právní úpravy a posouzení event. intertemporálních dopadů různé hmotněprávní (a procesní) úpravy stavebního zákona. Stěžovatelka konkrétně před správními soudy namítala, že řízení bylo zahájeno až dne 31. 8. 2016, kdy bylo vydáno oznámení o novém projednání nařízení o odstranění poté, co krajský soud předchází rozhodnutí žalovaného ve věci zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Ústavní soud k tomu jen ve zkratce podotýká, že žádné nové řízení oznámením o novém projednání věci zahájeno nebylo.

[...]

29. V nyní projednávané věci tak bylo správní řízení zahájeno v roce 2011 (dne 22. 11. 2011) a právě k tomuto okamžiku budou Ústavním soudem nadále posuzovány intertemporální účinky změny hmotněprávních norem stavebního zákona.

30. Podle přechodných ustanovení novely stavebního zákona č. 350/2012 Sb., konkrétně článku II. bod 14, se správní řízení, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, dokončí podle dosavadních právních předpisů. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2018, č. j. 6 As 312/2017 – 98, jenž se stal stěžejním opěrným bodem a důvodem rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v nyní projednávané věci, přitom platí, že řízení o odstranění stavby zahájené podle stavebního zákona ve znění před novelou provedenou zákonem č. 350/2012 Sb. musí stavební úřad dokončit podle dosavadních předpisů, a to nejen z procesního hlediska, ale musí podle ní posoudit i hmotněprávní otázky. Vzhledem k následujícím, níže vyjádřeným závěrům tohoto nálezu Ústavní soud konstatuje, že tuto odkazovanou judikaturu správních soudů lze považovat za konstantní, a ani Ústavní soud nepovažuje za vhodné do ní jakkoliv zasahovat.

31. Důvodnou však Ústavní soud shledal argumentaci stran nepřiměřenosti zásahu ze strany veřejné moci do práva na vlastnictví v individuálním případě stěžovatelky. Z výše uvedených pravidel intertemporálních účinků vyslovených v citovaném rozsudku sp. zn. 6 As 312/2017 je totiž nyní na místě vykročit a uplatnit výjimku vzhledem k tomu, že je požadavek na stavebníka stran odstranění části plotu přesahující 150 cm v posuzovaném případě nepřiměřený. Jakkoliv nelze zpochybnit trvalí platnost územního rozhodnutí z roku 1999, nelze současně odhlédnout od skutečnosti, že na základě novely stavebního zákona (zákonem č. 225/2017 Sb.) již není třeba ke zřízení oplocení do výšky 2 m s účinností od 1. 1. 2018 ani rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas [viz § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona], ani stavební povolení nebo ohlášení [viz § 103 odst. 1 písm. e) bod 14 stavebního zákona].

Ústavní soud neodhlédl ani od skutečnosti, že na rozdíl od skutkového stavu v již citovaném pilotním rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 312/2017, jež přechodná ustanovení vyložilo, byla v nynějším případě předmětná stavba oplocení se stanovenými parametry z regulace právní úpravou de facto zcela vyjmuta.

32. Je třeba opakovaně konstatovat, že nelze zpochybnit trvalou platnost územního rozhodnutí z roku 1999. V tomto ohledu se proto nelze dovolávat dobré víry stavebníků ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. V době realizace stavby oplocení převyšujícího stanovenou výši si stavebníci (a stěžovatelka) museli být vědomi existence územního rozhodnutí a argumentaci stěžovatelky stran dobré víry s ohledem na to nelze přisvědčit.

33. Citované ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu ovšem rovněž zakotvuje požadavek přiměřenosti stran zásahu do práv dotčených osob: „správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen „dotčené osoby“), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.“ Ústavní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že stejně jako platí, že vlastnictví zavazuje vlastníka, je i omezení vlastnických práv prostřednictvím výkonu státní správy zrcadleným protějškem tohoto principu: samotný výkon státní správy je realizován za podmínek stanovených zákonem a toliko v nezbytném rozsahu. Ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu pak dále zakotvuje požadavek, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem případu a bylo v souladu s veřejným zájmem.

34. Ústavní soud se v minulosti již mnohokrát vyjádřil k nepřipustnosti přepjatého formalismu v procesním právu. Stejně tak je z hlediska přijatého (hmotněprávního) řešení nepřipustná i aplikace právní normy provedená mechanickým způsobem, a především způsobem prostým hodnot a úcty k lidskému jednotlivci, jako se stalo v nyní projednávané věci. Státní moc slouží podle ústavní maximy zakotvené v čl. 2 odst. 3 Ústavy všem občanům. Právo jako nástroj společenské regulace proto musí plnit svůj racionální společenský účel. Excesivní výkon veřejné moci jen proto, aby bylo dosaženo litery zákona, představuje ad absurdum robotické pojetí automatizace státní správy. Česká republika je státem založeným na úctě k právům a svobodám člověka, pročez je mechanický výkon státní správy, zasahující do práva zaručeného čl. 11 Listiny, v rozporu s požadavkem stanoveným čl. 1 Ústavy. Takový výkon veřejné moci svými důsledky ve své podstatě popírá požadavek úcty k právům člověka.

35. Podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/01 ze dne 16. 10. 2001 (N 149/24 SbNU 79; 410/2001 Sb.) vyslovujícího se k povaze a přiměřenosti zásahů státu do práv jednotlivce platí, že „zasahování státu musí respektovat přiměřenou (spravedlivou) rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce. To znamená, že musí existovat rozumný (opodstatněný) vztah proporcionality

mezi použitými prostředky a sledovanými cíli. V opačném případě, tzn. v případě bezúčelnosti či nepřiměřenosti daného omezení, by se příslušná regulace dostala do zjevného rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.“

[...]

37. Zjevný rozpor s požadavkem přiměřenosti zásahu správního orgánu do práv dotčených osob lze s ohledem na uvedenou změnu právní úpravy spatřit právě v nyní posuzovaném nařízení o odstranění stavby, resp. části oplocení přesahujícího 150 cm stanovených územním rozhodnutím. Podle Ústavního soudu totiž lze plauzibilně tvrdit, že byl protiprávní stav v případě stěžovatelky de facto zhojen tím, že je nyní podle stávající hmotněprávní úpravy stavebního zákona již možné oplocení do výše 2 m zřídit bez povolení. Nelze v této souvislosti odhlédnout od skutečnosti, že jakkoliv zjištěná výška plotu přesahuje 150 cm stanovených v platném územním rozhodnutí, z pořízené fotodokumentace a obsahu správních rozhodnutí je zjevné, že se oplocení svou podobou nijak nevymyká oplocení sousedních předzahrádek domů skupiny „A“ stanovené předmětným územním rozhodnutím. Z napadených správních rozhodnutí pak vyplývá i to, že oplocení předzahrádek jiných domů v okolí přesahuje svojí výškou 150 cm. Za této situace je tak požadavek na dodržení výšky 150 cm právě v případě stěžovatelky zjevně neúčelný, nepřiměřený okolnostem případu stavebníka, nijak neodpovídá místním poměrům a konečně neodpovídá ani aktuální, účinné zákonodárcem zvolené metodě právní regulace.

38. Obecné soudy ve svých vyjádřeních na jednu stranu argumentují, že územní rozhodnutí o umístění stavby z roku 1998 je stále platné a i současná stavba oplocení tak bude nadále podléhat omezením v něm stanovených, bez ohledu na změnu právní úpravy stavebního zákona. Smyslem a účelem problematického čl. 6 územního rozhodnutí o umístění stavby – tj. „místně soustředěné výstavby rodinných domů“, však bylo zcela zjevně právě zachování jednotného vizuálního rázu celé zástavby. Dovětkem citovaného čl. 6, který stanoví buďto výši oplocení na 150 cm a alternativně možnost pozemek vůbec neoplocit, je ostatně věta: „Řešení v celé řadě domů musí být stejné“. V průběhu řízení stěžovatelka i vedlejší účastníci namítali, že jejich sousedé v lokalitě v průběhu let přistoupili k různým řešením oplocení, v důsledku čehož zástavba rodinných domů není vizuálně jednotná. Na tyto námitky bylo stěžovatelce opatrně odpovídáno tak, že se v nyní projednávané věci posuzuje právě případ stěžovatelky, nikoliv oplocení pozemků ve vlastnictví jiných osob, které budou potenciálními účastníky samostatných, a na případ stěžovatelky nezávislých řízení o odstranění stavby. Je zcela zjevné, že v průběhu času se skutečný způsob života a bydlení obyvatel dané lokality (i v kontextu otálení stavebního úřadu) rozešel s takto stanoveným obsahem územního rozhodnutí takovým způsobem, že se tato jeho část (daná ustanovením čl. 6) stala obsoletní.

39. V kontextu výše konstatovaného „vyprázdnění“ smyslu omezujícího ustanovení územního rozhodnutí a s ohledem na aktuální právní úpravu, která s účinností od 1. 1. 2018 již nevyžaduje ke zřízení oplocení do výšky 2 m ani rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas [viz § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona], ani stavební povolení nebo ohlášení [viz § 103 odst. 1 písm. e) bod 14 stavebního zákona], by odstraněním oplocení zcela zjevně došlo k neproporcionálnímu zásahu do vlastnického práva stěžovatelky. Zásah do ústavně chráněného práva vlastnit majetek je nepřiměřený za situace, kdy veřejná moc postupuje způsobem, aby zdánlivě „učinila spravedlnosti za dost“, avšak současně odhlíží od reálných dopadů svých rozhodnutí. Jakkoliv nelze řízení o odstranění stavby považovat za sankci, jako takové by mělo být alespoň přiměřené závažnosti skutkového stavu. Pokud současně platí, že dotčená část stavby zasahuje do veřejného práva nezávažným způsobem, práva jiných subjektů přitom ponechává nedotčena a nezbavuje jiné subjekty právní ochrany, musejí se správní orgány zabývat rovněž přiměřeností zásahu do vlastnického práva jednotlivce (vlastníka stavby). V projednávaném případě lze konstatovat, že v dosavadním správním, jakož i soudním řízení nevyšlo najevo, že by zachování oplocení ve stávající podobě způsobovalo újmu jiným osobám či právem chráněným zájmům. Není tak na místě nařídit odstranění části oplocení (v řádech jednotek či dvou desítek centimetrů) v případě, kdy by tím došlo ke zcela nepřiměřenému zásahu do stěžovatelčina vlastnického práva.

[...]

41. Závěry vyslovené v tomto nálezu tedy lze shrnout tak, že rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení odstranění části stavby představuje nepřipustný zásah do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek za situace, kdy je odstranění části stavby zcela nepřiměřeným zásahem do vlastnického práva majitele a současně platí, že ponechání stavby v jejím stávajícím stavu nezasahuje do veřejného práva závažným způsobem, ani nezasahuje do práva jiných subjektů a nezbavuje jiné subjekty právní ochrany. Nepřiměřenost zásahu do vlastnického práva nastává zejména tehdy, kdy změnou hmotněprávní úpravy stavba jako celek spadá do tzv. volného režimu (nepodléhá žádnému veřejnoprávnímu povolení), kdy skutkové okolnosti případu svědčí o zcela marginálním překročení předpisů ze strany vlastníka, kdy v průběhu správního řízení vyjde dostatečně najevo, že práva jiných subjektů nejsou stavbou ve stávající podobě dotčena, příp. kdy různým postupem stavebního úřadu ve vztahu ke stavebníkům v obdobném postavení se stávající územní rozhodnutí stalo obsoletním.

42. Nad rámec závěrů výše vyslovených Ústavní soud podotýká, že racionalita přijatého řešení správními orgány byla v nyní projednávané věci Ústavním soudem posuzována optikou „míry“ nezákonnosti stavby, resp. její části. Závěry vyslovené v této věci je tak zapotřebí individualizovat skutkovým okolnostem konkrétního případu, přičemž kvaziprecedenční závaznost judikatorního závěru vyjádřeného v tomto nálezu tak nelze považovat za „zbraň“ proti stavebním úřadům. Podmínky aplikace ustanovení

§ 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona tak nejsou dotčeny. Nuance bez mála dvou desítek cm oplocení zahrady rodinného domu totiž nelze srovnávat s rozsáhlými tzv. černými stavbami developerů, na jejichž odstranění (na rozdíl od nyní projednávané věci) nepochybně existuje naléhavý veřejný zájem.

(jš)

V řízení o náhradě škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem lze námitku promlčení vznesenou státem akceptovat pouze při existenci důležitých důvodů

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2020, sp. zn. III. ÚS 450/20, <https://nalus.usoud.cz>.

odpovědnost státu za škodu, náhrada škody, dobré mravy, námitka promlčení vznesená státem

Na stát coby účastníka řízení nutno klást vyšší požadavky, co se týká akceptovatelnosti jeho některých procesních postupů a obrany, zvláště je-li pasivně legitimován v řízení o náhradě škody (újmy), již měl při výkonu své činnosti způsobit. Takový přístup vychází z preference ochrany jednotlivce a jeho základních práv v situacích, kdy stát musí odčinit jím způsobenou křivdu. Není pak podstatné, zda se beneficium takové interpretace a aplikace právních norem týká restituentů, odškodnění osob pronásledovaných nedemokratickým režimem jako v případě stěžovatele nebo osob, jimž stát způsobil škodu (újmu) svým jiným (dalším) nesprávným postupem nebo rozhodnutím.

[...]

12. Z judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího soudu lze dovodit [srov. k tomu z poslední doby např. nález sp. zn. II. ÚS 1782/19 ze dne 8. 10. 2019; <http://nalus.usoud.cz>], že na stát jako účastníka v soudním řízení, zvláště jde-li o řízení o náhradu škody (újmy), již měl svou činností způsobit, jsou kladeny vyšší nároky než na subjekt jiný [...]. Souhrnně tak lze uvést, že stát jako subjekt sui generis, při hodnotách, na nichž je založen a v jeho vrchnostenském postavení, musí vystupovat jako "vzor" pro své občany, a to i tehdy, mělo-li by to být na úkor jeho eventuálního úspěchu v soudní při [např. námitku promlčení by tak měl vznášet na svoji obranu jen z důležitých důvodů (srov. odst. 32 a 37 rozsudku sp. zn. 30 Cdo 4776/2014 a na něj navazující cit. nález sp. zn. II. ÚS 76/17)].

13. Nelze tak souhlasit s názorem, na něž odkázal městský soud a Nejvyšší soud i v nyní ústavní stížnosti napadených rozhodnutí, že by námitka promlčení vznesená státem mohla být hodnocena jako nemravná jen tehdy, je-li její uplatnění výrazem jejího zneužití (odhlédnuto od dalších judikaturou Nejvyššího soudu vyžadovaných podmínek), tedy když by žalovaná marné uplynutí promlčecí doby zavinila [srov. k tomu např. příliš zužující výklad uvedený v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2001, sp. zn. 25 Cdo 2905/99, kdy se nemravnost vznesení námítky

promlčení státem poměřuje se šikanou druhého (jiného) účastníka řízení]. Naopak podpořit je zapotřebí – zvláště ve vztahu ke státu jako účastníku řízení o náhradě škody (újmy), kterou způsobil – výklad (zde nahlíženo opět námitkou promlčení), že taková námitka by byla rozporná s dobrými mravy i jen tehdy, byla-li by použita vůči účastníku řízení, který marné uplynutí promlčecí doby nezavinil a vůči němuž by zánik nároku na plnění byl nepřiměřeně tvrdý [srov. k tomu rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 8. 2002, sp. zn. 25 Cdo 1839/2000]. Takové interpretaci ostatně odpovídá i to, že Ústavní soud posoudil jako nemravnou námitku promlčení vznesenou státem např. v situaci, kdy k samotnému promlčení přispěla změna judikatury obecných soudů; ke změně judikatury v demokratickém právním státě přitom nedochází proto, aby si stát zajistil úspěch v konkrétním soudním sporu [srov. k tomu okolnosti případu, z nichž vyšel nález sp. zn. II. ÚS 76/17].

14. Na základě doposud uvedeného možno podle Ústavního soudu učinit několik dílčích závěrů. Na stát coby účastníka řízení nutno klást vyšší požadavky, co se týká akceptovatelnosti jeho některých procesních postupů a obrany, zvláště je-li pasivně legitimován v řízení o náhradě škody (újmy), již měl při výkonu své činnosti způsobil. Takový přístup považuje Ústavní soud za zcela souladný s jeho ustálenou judikaturou preferující ochranu jednotlivce a jeho základní práva (svobody) v situacích, kdy stát musí odčinit jím způsobenou křivdu. Není pak jisté podstatné z hlediska smyslu sledované úvahy, zda se beneficium takové interpretace a aplikace právních norem týká restituentů (srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 2640/17 ze dne 22. 5. 2018), odškodnění osob pronásledovaných nedemokratickým režimem jako v případě stěžovatele [nález sp. zn. I. ÚS 819/15 ze dne 15. 4. 2015 (N 81/77 SbNU 177)] nebo osob, jimž stát způsobil škodu (újmu) svým jiným (dalším) nesprávným postupem nebo rozhodnutím. Uvedené případy – a jistě nejen ty – totiž spojuje obecná idea spravedlnosti, jež svědčí ve prospěch takto poškozených subjektů [srov. k tomu v širších souvislostech například nález sp. zn. I. ÚS 2166/10 ze dne 22. 2. 2011 (N 21/60 SbNU 215)].

(mš)

K účelnosti nákladů na právní zastoupení statutárního města advokátem

Nález Ústavního soudu ze dne 19. května 2020, **sp. zn. I. ÚS 3812/19**, www.nalus.usoud.cz.

účelně vynaložené náklady na právní zastoupení

Ustanovení § 142 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

[...]

II.

Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 21. 6. 2018, č. j. 21 C 72/2017-82, bylo rozhodnuto o žalobě stěžovatelky, již se domáhala na žalované (hlavní město Praha), zaplacení částky 592 991 880 Kč,

a to z titulu nezákonného rozhodnutí a nesprávného úředního postupu správního orgánu při pořizování územního plánu. Stěžovatelka na základě schváleného územního plánu č. Ú-0941/2011 a zpracovaného projektu činila všechny kroky vedoucí k realizaci projektu „Bytový komplex Bau-invest, Praha 7, Holešovice. Rozhodnutím Městského soudu v Praze ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. 10 A 105/2013, došlo ke zrušení úpravy uvedeného územního plánu, přičemž soud konstatoval pochybení na straně státní správy. V důsledku uvedeného nebylo možné připravený projekt realizovat a investice stěžovatelky tak byla zmařena. Shora citovaným rozsudkem obvodního soudu byla žaloba zamítnuta a žádnému z účastníků nebylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení.

K odvolání účastníků řízení Městský soud v Praze ústavní stížností napadeným usnesením změnil rozsudek obvodního soudu tak, že stěžovatelka je povinna zaplatit žalované na náhradě nákladů řízení částku 2 045 868 Kč (výrok I.) a dále uložil stěžovatelce zaplatit žalované na náhradě nákladů odvolacího řízení částku 10 345,50 Kč (výrok II.). Důvod pro změnu nákladového výroku spatřoval městský soud v tom, že žalovaná nedisponuje zaměstnanci, jež by byli schopni kvalifikovaným způsobem zastupovat žalovanou v soudním řízení, v němž je požadována náhrada škody z nesprávného úředního postupu dle z. č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „zákon o odpovědnosti za škodu“) tedy dle speciálního zákona, s nímž se v obvyklé rozhodovací praxi nesetkává. V projednávané věci byly řešeny i otázky právně poměrně komplikované, ať se již jednalo o posouzení běhu promlčecí doby v případě nesprávného úředního postupu samosprávného celku či naplnění předpokladů odpovědnosti za žalobkyní tvrzenou škodu. Z uvedených důvodů považoval odvolací soud právní zastoupení žalované advokátem za účelné.

[...]

IV.

Ústavní stížnost je důvodná.

Ústavní soud je ve své rozhodovací praxi pravidelně konfrontován s problematikou nákladů řízení, přičemž se k ní obecně staví zdrženlivě a podrobuje ji toliko omezenému ústavněprávnímu přezkumu. Ačkoli totiž i rozhodnutí o nákladech řízení může mít citelný dopad do majetkové sféry účastníků řízení, samotný spor o náklady řízení většinou nedosahuje intenzity způsobilé poruší jejich základní práva a svobody. V projednávaném případě se však nejedná o zanedbatelnou částku, neboť náklady řízení přesahují dva miliony korun. Ústavní soud dále zdůrazňuje, že i rozhodování o nákladech soudního řízení tvoří integrální součást soudního řízení jako celku, a i na něj proto dopadají postuláty spravedlivého procesu. Mezi základní zásady spravedlivého procesu přitom tradičně náleží i zákaz svévolného rozhodování či ochrana legitimního očekávání účastníků a předvídatelnost soudních rozhodnutí [srov. například nálezy sp. zn. IV. ÚS 2738/10 ze dne 23. 11. 2010

(N 235/59 SbNU 391), nález sp. zn. II. ÚS 2570/10 ze dne 28. 5. 2013 a nález sp. zn. III. ÚS 1561/13 ze dne 3. 4. 2014].

Ve své další argumentaci vyšel Ústavní soud ze své četné judikatury, která byla známa i Městskému soudu v Praze. Odchylení se od judikatury Ústavního soudu přitom nelze samo o sobě považovat za postup nesprávný, neboť (a to i v tomto případě) naznačuje, že soud uvažoval o případě kriticky a neomezoval se na mechanické či šablonovité řešení případu. Městský soud ve svém odůvodnění poukázal na skutečnost, že žalovaná nepochybně disponuje odborným aparátem se zaměřením na stavebnictví, projektování apod. Podle něj však nelze mít za to, že i kdyby takováto osoba byla právně vzdělaná, byla by schopna kvalifikovaným způsobem zastupovat žalovanou v soudním řízení o náhradu škody. V souvislosti s uvedeným městský soud přehlíží, že žalovaná má zřízen legislativní a právní odbor, který by spolupráci svých specialistů měl koordinovat tak, aby se žalované dostalo efektivní právní obrany. Není totiž podstatné, že konkrétní zaměstnanec podílející se na zpracování územního plánu nemá detailní znalost zákona o odpovědnosti za škodu, podstatné je, že aplikovaný zákon není předpisem natolik okrajovým, aby alespoň od některých zaměstnanců žalované nebylo lze očekávat jeho znalost. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 24. 3. 2020, sp. zn. IV. ÚS 2434/19, mimo jiné konstatoval, že žalovaná, jako vlastnice a správkyňe majetku mimořádně vysoké hodnoty, se v souvislosti se svým hospodařením nutně účastní mnoha soudních řízení a nelze říci, že by účastenství v soudních řízeních nespadlo do její běžné agendy. Na posledně uvedený nález Ústavní soud v podrobnostech odkazuje.

Ústavní soud v projednávaném případě neshledává důvod, aby se od své předchozí judikatury jakkoliv odchýlil a napadené usnesení Městského soudu v Praze proto zrušil pro rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

(jš)

Zrušení další části přechodného ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 16. června 2020, **sp. zn. Pl. ÚS 4/20**, www.nalus.usoud.cz.

trestnost činu, promlčecí lhůta, ve prospěch pachatele, přechodná ustanovení

Ustanovení § 112 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění nálezu Ústavního soudu ze dne 4. února 2020 sp. zn. Pl. ÚS 15/19 vyhlášeného pod č. 54/2020 Sb., se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

1. Navrhovatel – Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) – se podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), domáhá, aby Ústavní soud zrušil § 112 odst. 2

zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění nálezu Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 15/19 vyhlášeného pod č. 54/2020 Sb. (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“). Napadené ustanovení je zařazeno do části čtvrté daného zákona nazvané „Společná, přechodná a závěrečná ustanovení“ a obsahuje přechodné ustanovení tohoto znění: „Odpovědnost za přestupek a dosavadní jiný správní delikt však nezanikne dříve, než by uplynula některá ze lhůt podle věty první, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“

[...]

VI.

Věcné posouzení návrhu

18. Podle čl. 40 odst. 6 Listiny se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, je-li to pro pachatele příznivější.

19. Již v minulosti Ústavní soud dovodil, že čl. 40 odst. 6 Listiny dopadá i na správní trestání, viz nálezy ze dne 13. 6. 2002 sp. zn. III. ÚS 611/01 (N75/26 Sb. NU253) a ze dne 11. 7. 2007 sp. zn. II. ÚS 192/05 (N110/46 Sb. NU11). Shodně se vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 10. 2004 č. j. 6 A 126/2002-27 (č. 461/2005 Sb. NSS)

[...]

21. V této souvislosti je významné, že v již uvedeném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/19, kterým bylo zrušeno ustanovení §112 odst. 2 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky, se **Ústavní soud zabýval výkladem pojmu „trestnost“ v čl. 40 odst. 6 větě první Listiny**. Dospěl zde k závěru, že v základu institutu promlčení trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek leží myšlenka, že uplynutím času slábne, až docela zanikne potřeba trestněprávní reakce na čin jak z hlediska generální prevence, tak z hlediska individuální. Nová právní úprava, která může způsobit, že k promlčení dojde až po delším čase v porovnání s úpravou předchozí, v sobě nutně nese náhled, že zákonodárce nově pojímá spáchaný čin závažněji, stanovil-li úpravu, která umožní zánik trestnosti uplynutím delšího časového úseku v porovnání s předchozí úpravou. Ústavní předpisy obecně nekladou překážku zpřísnění trestnosti, jde-li stále o úpravu trestu přiměřenou spáchanému činu. Může se tak dít jen pro činy spáchané po účinnosti úpravy, jež přinesla zpřísnění trestnosti, nikoli pro činy spáchané před její účinností. Ustanovení čl. 40 odst. 6 věta první Listiny dopadá na každou úpravu, která přináší prostřednictvím úpravy promlčení trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek zpřísnění trestnosti. V uvedeném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/19 tak byl vyjádřen právní názor, podle kterého § 112 odst. 2 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky přikazuje užít úpravu promlčení odpovědnosti za přestupky podle zákona o odpovědnosti za přestupky i na činy spáchané před účinností tohoto zákona, neboť úprava promlčení odpovědnosti za přestupek tvoří součást vymezení trestnosti

ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny, s nímž byla v tehdejší věci napadená zákonná úprava v rozporu, jelikož vede k užití pozdější úpravy trestnosti, která je v neprospěch obviněného. Z tohoto důvodu Ústavní soud § 112 odst. 2 větu první zákona o odpovědnosti za přestupky zrušil pro jeho rozpor s čl. 40 odst. 6 větou první Listiny. S tímto zrušeným ustanovením úzce související nyní napadené ustanovení § 112 odst. 2 věty druhé zákona o odpovědnosti za přestupky Ústavní soud posoudit z hlediska jeho ústavní konformity nemohl, neboť byl vázán petitem tehdejšího návrhu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 15/19.

[...]

23. Je zřejmé, že v nyní posuzované věci, a v typově obdobných věcech, týkajících se (nejen) zániku odpovědnosti za správní delikt podle zákona o silničním provozu ve vazbě na novou právní úpravu v zákoně o odpovědnosti za přestupky, může nastat situace, že odpovědnost za správní delikt by podle nové právní úpravy zanikla ještě před vydáním napadeného rozhodnutí, tedy že správní delikt by tak za užití nové právní úpravy byl již promlčen. V uvedeném případě je tedy nová právní úprava upravená v zákoně o odpovědnosti za přestupky posuzovaná jako celek, nesporně pro žalobce příznivější než předchozí právní úprava upravená v zákoně o silničním provozu. [...] **Přechodné ustanovení § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky ve znění nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/19 však výslovně ukládá, aby byla aplikována pro pachatele méně příznivá právní úprava.** Proto bude třeba vždy v každém konkrétním případě srovnat právní úpravu přestupkového práva účinnou do 30. 6. 2017, a to nejen podle § 29 a násl. zákona o odpovědnosti za přestupky, nýbrž i úpravy speciálních promlčecích dob ve zvláštních zákonech (viz zejména tzv. změnový zákon č.183/2017 Sb.) a podle obecných pravidel § 2 odst. 1 a § 112 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky určit, která úprava je pro pachatele (nyní) přestupku spáchaného do 30. 6. 2017 příznivější.

24. Z výše uvedeného plyne, že dospěl-li Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/19 k právnímu názoru, podle kterého je úprava zániku přestupkové odpovědnosti součástí „trestnosti“ ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny (v podrobnostech srov. právní závěry uvedené v citovaném nálezu), nelze mít z důvodů výše uvedených pochyb o tom, že aplikace § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky (ve znění uvedeného nálezu) může vést rovněž ke zhoršení postavení pachatele. Jinak řečeno, k porušení čl. 40 odst. 6 věty druhé Listiny dojde i tehdy, když by pachatel byl potrestán za spáchání přestupku přesto, že by odpovědnost za přestupek podle nové právní úpravy zanikla ještě před vydáním rozhodnutí o přestupku, tedy že přestupek by tak za užití nové právní úpravy byl již promlčen. Ústavní soud proto uzavírá, že § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky je v rozporu s čl. 40 odst. 6 větou druhou Listiny. Nutno podotknout, že za této situace není v incidenčním případě (viz sub 3 až 7) možný ústavně konformní výklad § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a lze vystačit s oporou jeho § 2 odst. 1 a § 112 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky.

Odlišné stanovisko soudců Jana Filipa, Kateřiny Šimáčkové a Vojtěcha Šimíčka k odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/20

1. Souhlasíme s výrokem nálezu a těch částí odůvodnění, která vycházejí z bezprostředního použití čl. 40 odst. 6 věty druhé Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). I nadále však setrváváme na závěrech vyjádřených v odlišném stanovisku k nálezu ze dne 4. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 15/20, ve kterém se soudci Jan Filip a Vojtěch Šimíček – ke kterým se nyní v plném rozsahu připojuje i soudkyně Kateřina Šimáčková – **vymezili vůči nosným závěrům spojeným s výkladem čl. 40 odst. 6 věty první Listiny, podle kterých je součástí ústavního (nikoli podústavního) pojmu „trestnost“ rovněž délka promlčecí doby a o které se nynější nález musel s ohledem na okolnosti případu (potřeba urychleného rozhodnutí pro potřeby soudního rozhodování) rovněž opřít.**

2. Případné zrušení původního znění § 112 odst. 2 věty první zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, proto mělo být založeno na posouzení, zda prodloužení otevřené (běžící) promlčecí doby Ústavní soud shledá protiústavním nikoliv pro rozpor s čl. 40 odst. 6 věty první Listiny, nýbrž pro rozpor se základními principy právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky a čl. 8 odst. 2 Listiny s tím, že ústavní pojem **trestnosti** je třeba konstruovat na základě čl. 39, čl. 40 odst. 1 a 2 a čl. 8 odst. 2 Listiny.

[...]

4. I nadále je proto třeba trvat na tom, že pojmy podústavního práva, jakým je „promlčecí doba“, je třeba vykládat směrem shora dolů, tedy podle toho, co stanoví ústavní pořádek, a nikoli obráceně prohlašovat za ústavní materii něco, co jí ve skutečnosti není. **Znovu opakujeme, že pachatel trestného činu či přestupku nemá jakési ústavní právo dopředu počítat s tím, že promlčecí dobu nebude možno v jejím běhu prodloužit, stejně jako naopak – jako v nynější věci není vyloučeno, aby byla promlčecí doba v jeho prospěch zkrácena a takto možnost jeho stíhání v jeho prospěch vykládána, jak to plyne z čl. 40 odst. 6 věty druhé Listiny.** Toto ústavní pravidlo nelze prolomit ani s odkazem na to, že přechodná ustanovení předpisů trestního práva nebo správního trestání mají povahu speciální úpravy a že by tak mohla derogovat nejen ustanovení § 2 odst. 1 a § 112 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, ale dokonce i čl. 40 odst. 6 věty druhé Listiny.

[...]

(ah)

Ústavní soud neshledal důvody ke zrušení obecně závazné vyhlášky města Bílina č. 10/2015, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 41/18, <https://nalus.usoud.cz>.

obec, dozor nad zákonností obecně závazných vyhlášek, regulace hazardních her,

narušení hospodářské soutěže, diskriminace, test čtyř kroků, kritérium zjevné nerozumnosti

I. Ustanovení § 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, opravňuje Ministerstvo vnitra k doзору nad zákonností obecně závazných vyhlášek, aniž by tentýž nebo jiný zákon z uvedeného dozoru některé oblasti právní úpravy vylučoval. Dozoru Ministerstva vnitra podléhá proto i soulad obecně závazných vyhlášek se zákonem č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů.

II. Dozor Ministerstva vnitra může být jako postup z moci úřední zahájen jak na základě zjištění, která ministerstvo učinilo v rámci své vlastní úřední činnosti, tak i na základě podnětů ze strany jiných orgánů nebo osob. Sama skutečnost – který z uvedených důvodů vedl k závěru Ministerstva vnitra, že předmětný dozor bude vykonán – nemá žádný vliv na posouzení otázky, zda jsou splněny podmínky aktivní legitimace ministerstva k podání návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky podle § 64 odst. 2 písm. g) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

III. Provozovatelé dotčení obecně závaznou vyhláškou regulující místa, na nichž se umístění hazardních her zakazuje, nejsou zbaveni přístupu k soudu, neboť mají možnost brojit proti rozhodnutí Ministerstva financí o příslušném povolení u správních soudů, které jsou oprávněny posoudit všechny individuální okolnosti případu a předmětnou obecně závaznou vyhlášku případně neaplikovat.

Plénium Ústavního soudu zamítlo návrh Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky města Bílina č. 10/2015, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her.

Ministerstvo vnitra navrhlo zrušení předmětné vyhlášky s poukazem na pravomocné rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS), podle kterého se město Bílina dopustilo jejím vydáním narušení hospodářské soutěže, neboť stanovilo místa pro provozování hazardních her neobjektivním a diskriminačním způsobem. Město Bílina v článku 2 vyhlášky ve spojení s její přílohou stanovilo, že vymezené druhy hazardních her lze ve městě provozovat pouze na přesně vymezených čtyřech adresách. Kritéria výběru následně město stanovilo přímo v preambuli vyhlášky. Jedním z těchto kritérií je to, že by se provozovny neměly nacházet v částech s vysokou mírou kriminality. Podle ÚOHS nebylo prokázáno, že by uvedené kritérium bylo splněno všemi povolenými provozovny.

[...]

IV. Předpoklady meritorního projednání návrhu

[...]

25. Ústavní soud přisvědčuje té části argumentace města, podle které § 123 zákona o obcích opravňuje ministerstvo k doзору nad zákonností obecně

závazných vyhlášek, aniž by tentýž nebo jiný zákon z uvedeného dozoru některé oblasti právní úpravy vylučoval. Proto dozoru ministerstva podléhá i soulad obecně závazných vyhlášek se zákonem o ochraně hospodářské soutěže. A obdobně to platí i ve vztahu k oprávnění ministerstva k podání návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky podle § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu, které rovněž žádné omezení v tomto směru neobsahuje. Proto rozhodnutí předsedy ÚOHS nemůže být v otázce souladu vyhlášky č. 10/2015 se zákonem rozhodnutím o předběžné otázce podle § 57 správního řádu, neboť – jak vyplývá z předchozího – jde o otázku, jejíž posouzení ministerstvu přísluší (a contrario § 57 odst. 1 správního řádu).

[...]

V. Přezkum napadené obecně závazné vyhlášky

31. Při přezkoumávání obecně závazné vyhlášky Ústavní soud zpravidla volí test čtyř kroků [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005 (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.); všechny citované nálezy Ústavního soudu jsou dostupné i na stránce <http://nalus.usoud.cz>], v jehož rámci postupně zkoumá, zda měla obec pravomoc vydat napadenou obecně závaznou vyhlášku (1. krok testu), zda se obec při vydávání napadené obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tedy zda nejednala ultra vires (2. krok testu), zda obec při jejím vydání nezneužila zákonem jí svěřenou působnost (3. krok testu) a konečně zda obec přijetím napadené obecně závazné vyhlášky nejednala zjevně nerozumně (4. krok testu).

V. a) První krok testu

[...]

33. Z Právního rozboru ministerstva Ústavní soud zjistil následující. Vyhláška č. 10/2015 byla přijata na zasedání obecního zastupitelstva dne 17. 12. 2015, byla vyvěšena na úřední desce dne 28. 12. 2015, a to po dobu 17 dnů. Lze proto mít za to, že vyhláška č. 10/2015 byla přijata ústavně předepsaným způsobem, což nebylo ze strany ministerstva rozporováno.

V. b) Druhý krok testu

[...]

37. Ústavní soud konstatuje, že otázkou předmětné regulace hazardu v obecně závazných vyhláškách obcí se zabýval již ve svých nálezech sp. zn. Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. 9. 2011 (N 169/62 SbNU 489; 328/2011 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011 (N 110/61 SbNU 625; 202/2011 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.), v nichž dospěl k závěru, že tato regulace do působnosti obcí nepochybně spadá. V daném případě je proto možné plně odkázat na závěry a argumenty, k nimž již Ústavní soud dospěl v předchozích nálezech. Ústavní soud proto k tomuto kroku testu uzavírá, že město se při vydání vyhlášky č. 10/2015 nepohybovalo mimo zákonem vymezenou věcnou působnost; ostatně ani ministerstvo v této souvislosti nic nenamítalo.

V. c) Třetí a čtvrtý krok testu

[...]

43. [...] Ve svém vyjádření k nyní posuzovanému návrhu ministerstva město dále uvedlo, že kritérium týkající se vysoké kriminality mířilo primárně na trestnou činnost související s negativními dopady účasti na hazardních hrách, páchanou proti veřejnému pořádku, občanskému soužití a majetku, a naopak město pouze v minimální míře zohledňovalo přestupky v dopravě či na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, neboť k těm dochází ve všech městských oblastech s výjimkou rezidenčních lokalit, a tyto primárně nesouvisí s negativními dopady účasti na hazardních hrách. [...]

44. Ústavní soud jednak shledává shora uvedené objasnění kritéria vysoké míry kriminality městem jako racionální a dále k uvedené námitce ministerstva upozorňuje na to, že výběr příslušné oblasti má být výsledkem jejího posouzení z hlediska všech stanovených kritérií, a to aniž by některé z nich muselo být nutně akcentováno. Proto uvedený počet spáchaných přestupků v dané oblasti ještě sám o sobě nemusí znamenat, že daná oblast má být z výběru bez dalšího vyloučena, resp. výběr dané oblasti nelze jen na základě předmětné argumentace ministerstva považovat za výraz libovůle, nerespektující předem stanovené kritérium.

[...]

46. I pokud jde o kritéria pro určení konkrétních adresných míst, neshledává na nich Ústavní soud nic neracionálního nebo diskriminačního. Namítá-li ministerstvo, prostřednictvím odkazu na závěry ÚOHS, že kritérium základních estetických a hygienických požadavků je příliš neurčité a subjektivní, a proto nepřezkoumatelné, Ústavní soud k tomu zdůrazňuje, že nejde o jediné kritérium určující výběr konkrétního adresného místa, a dále, že toto kritérium je podřaditelné pod oblast, k jejíž regulaci je obec oprávněna [srov. nález ze dne 11. 12. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (N 218/47 SbNU 871; 20/2008 Sb.)]. Zařazení tohoto kritéria do vyhlášky č. 10/2015 považuje proto Ústavní soud za akceptovatelné a zdůrazňuje, že formulace tohoto kritéria sama o sobě nevylučuje, že dané kritérium bylo při výběru konkrétních adresných míst aplikováno neutrálním a nediskriminačním způsobem. Nic takového ostatně ministerstvo ve svém návrhu ani netvrdí.

[...]

49. Podle zbývajících námitek ministerstva město nehodnotilo, zda i další provozovny – jejichž provozovatelé žádali v době přípravy vyhlášky č. 10/2015 o jejich zařazení do povolených míst – splňují stanovená kritéria, a výsledný výběr adresných míst proto nelze označit za objektivní a nediskriminační. V souvislosti s uvedenou námitkou týkající se dalších provozoven, které nebyly do přílohy vyhlášky č. 10/2015 zařazeny, Ústavní soud připomíná, že již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011 dospěl k závěru, že je to obec, která je zmocněna k regulaci míst, na nichž umístění hazardních her zakazuje, avšak rozhodování o jejich povolení je v pravomoci Ministerstva financí, které je povinno k obecní regulaci při svém rozhodování

přihlížet. Tento model tak případné provozovatele přístrojů nezavazuje soudního přezkumu, neboť mají možnost soudní cestou brojít proti rozhodnutí Ministerstva financí. Správní soud je pak oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu, tj. případně i to, zda obec nezařazením té které nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně. Je to také správní soud, který má možnost v této části obecně závaznou vyhlášku případně neaplikovat (nález ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10).

50. S ohledem na shora uvedené dospěl Ústavní soud k závěru, že obec nezneužila svou zákonem stanovenou působnost, a Ústavní soud nenalezl ani důvod považovat napadenou vyhlášku č. 10/2015 za v relevantním smyslu „nerozumnou“.

(mš)

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

Incidenční přezkum opatření obecné povahy

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2019, č. j. 43 A 4/2019-87, www.nssoud.cz.

opatření obecné povahy, incidenční přezkum, podmíněný a podmiňující správní akt

I. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu soud zohlední k žalobní námitce zrušení opatření obecné povahy (jeho části), kterého bylo ve věci užito jako podkladového aktu, přestože bylo opatření obecné povahy zrušeno po vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

II. Návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy (jeho části) podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je přípustný pouze za podmínky, že napadená část opatření obecné povahy byla užita při rozhodování v konkrétní věci, tj. při vydání žalobou napadeného rozhodnutí.

[...]

21. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. **Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.**

22. Při posuzování přípustnosti návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy je třeba zkoumat, zda napadená část opatření obecné povahy [...] skutečně **byla podkladem žalobou napadeného rozhodnutí**, tj. zda správní orgány této části opatření obecné povahy užíly při rozhodování v konkrétním případě. Musí proto existovat zřejmý obsahový vztah opatření obecné povahy, respektive jeho části k důvodům napadeného rozhodnutí. Soud proto musí nejprve posoudit, zda opatření obecné povahy bylo užito „ve věci“, tj. pro meritorní rozhodnutí, neboť jen v takovém případě je návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy přípustný. Nelze k přezkumu připustit ty části opatření obecné povahy, které jsou pro posouzení důvodnosti podané žaloby proti správnímu rozhodnutí nerozhodné.

23. Výklad, že v případě podání incidenčního návrhu lze přezkoumat pouze aplikovanou část opatření obecné povahy, nejen že odpovídá dikci zákonného ustanovení, ale je zároveň v souladu se zásadou proporcionality a zdrženlivosti při výkonu soudní moci, neboť zabráňuje nadužívání tohoto institutu, obcházení lhůty k podání návrhu na abstraktní kontrolu podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s., jakož i častým zásahům do starší územně plánovací dokumentace ze strany správních soudů. To jsou omezení, ke kterým se přihlásil již rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, ve kterém bylo ustanovení § 101a odst. 1 věta druhá s. ř. s. vyloženo tak, že představuje oporu pro incidenční návrh.

Důvodem zamítnutí žádosti žalobce o umístění stavby rodinného domu tedy nebyl obsahový rozpor s žalobcem označenými částmi územního plánu

města D., jež proto nejsou pro přezkum napadeného rozhodnutí relevantní, neboť nebyly jeho podkladem (nebylo jich užito). Návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy je proto v tomto rozsahu s ohledem na znění § 101a věty druhé s. ř. s. nepřipustný.

27. Územní plán města D. byl při rozhodování žalovaného užít pouze v rozsahu, ve kterém mezi lokality, u nichž je změna využití podmíněna prověřením územní studií, zařazuje lokalitu Z3(09). V této části však územní plán města D. návrhem na incidenční přezkum opatření obecné povahy napaden nebyl.

28. Návrh na zrušení části územního plánu města D. je proto nepřipustný a soud jej podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

Posouzení žaloby soudem

30. Soud se nejprve zabýval námitkou směřující proti závěru žalovaného o rozporu záměru s územním plánem města D. z důvodu chybějící územní studie. Žalobce sice vzal zpět návrh na zrušení části změny č. X územního plánu města D., avšak z jeho podání ze dne 31. 7. 2019, kterým tak učinil, plyne, že i nadále trvá na tom, že argument žalovaného, který shledává rozpor záměru s územním plánem města D. z důvodu chybějící územní studie, je nezákonný. Žalobce se v té souvislosti dovolává rozsudku zdejšího soudu ze dne 20. 6. 2019, č. j. 43 A 155/2018-104. Tímto rozsudkem bylo k návrhu jiné osoby zrušeno opatření obecné povahy – změna č. X územního plánu města D. v textové části. [...] Byla tedy zrušena část územně plánovací dokumentace, jež byla při rozhodování užita i ve věci žalobce. Stalo se tak ovšem s účinky ex nunc, ke dni právní moci citovaného rozsudku (tj. ke dni 16. 7. 2019). **Proto se soud na základě námítky žalobce zabýval otázkou, zda při přezkumu napadeného rozhodnutí může zohlednit okolnost, že v době po vydání napadeného rozhodnutí došlo ke zrušení opatření obecné povahy, jež bylo ve věci užito jako podkladový akt.**

31. Právně přílehavou odpověď soud našel v recentní judikatuře rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, konkrétně v usnesení ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 As 211/2017-88, jímž se rozšířený senát vyslovil k možnostem zohlednění zrušení podmiňujícího správního aktu soudem při jejich řetězení v rámci soudního přezkumu podmíněného (navazujícího) správního aktu. Rozšířený senát dospěl k závěru, že „[p]rávo na spravedlivý proces vyžaduje, aby nezákonnost podmiňujícího aktu autoritativně zjištěná rozhodnutím o jeho zrušení či změně v příslušném řízení mohla být k řádně uplatněné žalobní námitce žalobce zohledněna v řízení o žalobě proti podmíněnému aktu i při jejich řetězení. (...) Tento závěr není v rozporu s úpravou obsaženou v § 75 odst. 1 s. ř. s., neboť soud zohlední pouze takovou nezákonnost podmiňujícího rozhodnutí, jejíž důvod byl dán již v době vydání podmíněného rozhodnutí, avšak která dosud nebyla autoritativně zjištěna“ (bod 35). **Soud je tedy povinen zohlednit k žalobní námitce zrušení nebo změnu podmiňujícího rozhodnutí správního orgánu, přestože ke zrušení nebo změně došlo po vydání napadeného (podmíněného) rozhodnutí správního orgánu.**

32. Soud je pak toho názoru, že právní důvody, jež vedly rozšířený senát k formulaci uvedeného závěru, je nutno užít i v případech, kdy ve věci, tj. v rámci důvodů rozhodnutí, bylo správním orgánem užito opatření obecné povahy nebo jeho část. Opatření obecné povahy je abstraktně- konkrétní správní akt, k jehož závazné části je v řadě ohledů přistupováno jako k právnímu předpisu. Tím se liší od individuálních správních aktů (rozhodnutí), jejichž řetězením se zabýval rozšířený senát. Z hlediska účastníků řízení je ovšem nepodstatné, zda podkladovým aktem jimi napadeného rozhodnutí bylo jiné rozhodnutí jakožto individuální akt, nebo opatření obecné povahy, jestliže správní orgán, jenž napadené rozhodnutí vydal, byl povinen z takového aktu vycházet. Je potom lhostejno, zda po právní moci napadeného rozhodnutí byl příslušným orgánem zrušen či změněn akt konkrétní či normativní, neboť v obou situacích odpadl podklad, na němž je napadené rozhodnutí založeno a z něhož čerpá své důvody. V obou případech je zrušením podmiňujícího aktu ve stejné míře narušena právní stabilita aktu podmíněného, proto je třeba, aby soud při přezkumu podmíněného aktu tuto skutečnost zohlednil.

33. Třebaže právní věta citovaného usnesení rozšířeného senátu uvádí toliko pojem „rozhodnutí“, v relevantní části odůvodnění (oddíl V.2.) je systematicky užíváno obecnějšího pojmu správní akt (podmiňující a podmíněný). Jelikož není pochyb o významové ustálenosti tohoto pojmu v právní teorii i praxi a opatření obecné povahy bezpochyby naplňuje znaky správního aktu, lze mít za to, že právní argumentace Nejvyššího správního soudu se týká všech podkladových (podmiňujících) správních aktů, tedy i opatření obecné povahy, je-li jich k rozhodnutí ve věci užito. Pokud rozšířený senát neshledal důvod vymezit podkladové správní akty blíže, resp. mezi nimi diferencovat svou pozici, nevidí k tomu důvod ani zdejší soud.

34. Jelikož se právní režim opatření obecné povahy blíží právním předpisům, podpůrně lze poukázat (ve shodě s usnesením rozšířeného senátu, bod 33) na prolomení zásady vázanosti soudu právním stavem v době rozhodování správního orgánu, došlo-li v mezidobí ke zrušení ustanovení zákona, které bylo aplikováno správním orgánem, Ústavním soudem pro jeho rozpor s ústavním pořádkem. Správní soudy zcela samozřejmě toto zrušení aplikovaného právního předpisu v soudním přezkumu zohledňují (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2004, č. j. 7 A 48/2002 – 98, č. 1041/2007 Sb. NSS).

35. Pro úplnost soud doplňuje, že je mu známa dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu, podle níž územní rozhodnutí nelze zrušit pro rozpor s územním plánem, pokud ten byl v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. zrušen až ode dne, který následuje po dni nabytí právní moci územního rozhodnutí (rozsudek ze dne 21. 6. 2017, č. j. 3 As 157/2016-63). Tyto závěry má však soud za překonané právě výše uvedeným rozhodnutím rozšířeného senátu. V kontextu těchto překonaných závěrů soud ještě dodává, že v dané věci se soud návrhem na zrušení části změny č. X územního plánu města D. nemohl zabývat z důvodu jeho zpětvzetí. I kdyby však k zpětvzetí návrhu nedošlo, má soud za to, že v rámci incidenčního přezkumu by beztak změnu č. X územního plánu města D. v napadené části přezkoumat nemohl,

resp. nemohl by ji zrušit k dřívějšímu datu tak, aby tato skutečnost mohla být následně zohledněna při přezkumu napadeného územního rozhodnutí. Zrušením příslušné části opatření obecné povahy (byť až k datu, které následuje po datu vydání napadeného územního rozhodnutí) totiž odpadl předmět incidenčního řízení. Návrh by tedy musel být odmítnut podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2009, č. j. 3 Ao 5/2007-85). Není totiž možné zrušit územní plán znovu jen s účinky k jinému (dřívějšímu) datu. Na uvedeném závěru nic nemění ani ustanovení § 101d odst. 4 s. ř. s., podle něhož práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají nedotčena. Toto ustanovení totiž znamená pouze tolik, že bez dalšího nezaniká platnost správních rozhodnutí, která ze zrušeného opatření obecné povahy vycházejí. Nemá však za následek zachování opatření obecné povahy jako takového.

36. Soud dodává, že v souvislostech dané věci se ukazuje, že závěr plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 157/2016-63 je problematický i tím, že pokud žalobce, který společně s žalobou proto územnímu rozhodnutí podal návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy, bude „předběhnut“ jiným žalobcem, který se domůže zrušení opatření obecné povahy s účinky ex nunc či sice s účinky ex tunc, avšak půjde o den, který následuje po vydání územního rozhodnutí, ztratí tím možnost dovolat se nezákonnosti napadeného územního rozhodnutí. Jeho návrh na zrušení opatření obecné povahy totiž bude muset být odmítnut.

37. Na základě výše uvedených skutečností soud při meritorním posouzení žaloby zohlednil v souladu s požadavkem aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu fakt, že po vydání napadeného rozhodnutí došlo ke zrušení podkladového aktu, jímž bylo opatření obecné povahy, byť bylo soudem zrušeno ex nunc (tj. s účinky do budoucna). Tento postup je možný pouze k námitce účastníka, nikoli z moci úřední.

[...]

40. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve shora citovaném usnesení ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 As 211/2017-88, připomíná, že „[z]rušení či změna podmiňujícího rozhodnutí však nemusí vést vždy k automatickému zrušení podmíněného rozhodnutí soudem, naopak je třeba podle okolností daného případu vyhodnotit, jaký vliv má zrušení či změna podmiňujícího rozhodnutí na zákonnost rozhodnutí podmíněného“ (bod 36). Nejvyšší správní soud tedy zohledněním zrušení nebo změny podmiňujícího aktu rozumí nikoli mechanické zrušení podmíněného aktu bez dalšího, nýbrž posouzení, zda navazující akt může i nadále z pohledu zákonnosti obstát, a to s přihlédnutím ke konkrétnímu obsahu podmiňujícího a podmíněného aktu a k míře, v jaké zrušený podmiňující akt založil důvod rozhodnutí navazujícího (napadeného). Lze si totiž teoreticky představit i situace, kdy napadené rozhodnutí obsahově vychází z více podmiňujících aktů a odklizení jednoho z nich (z hlediska celku marginálního) by nemuselo odůvodňovat jiný výrok, než jaký byl učiněn.

[...]

44. V posuzovaném případě je situace komplikována ještě tím, že mezi podmíněný správní akt (napadené, resp. prvostupňové rozhodnutí) a podmiňující správní akt (opatření obecné povahy) je na základě požadavku zákona „vložen“ další správní akt, jenž je rovněž obligatorním a závazným podkladem pro podmíněný správní akt, avšak následkem subsumpcce s ním splývá a není samostatně přezkoumatelný (jako rozhodnutí).

45. [...] Podkladové závazné stanovisko úřadu územního plánování trpí vadou nezákonnosti ze stejných důvodů jako prvostupňové i napadené rozhodnutí, neboť i pro něj platí, že konkrétní důvod nezákonnosti podmiňujícího správního aktu (části územního plánu města D., ve znění změny č. 2) existoval již v době vydání tohoto závazného stanoviska, avšak nebyl dosud autoritativně soudem nebo správními orgány v řízení o mimořádných či dozorcích prostředcích zjištěn. Obdobně to platí pro potvrzení závazného stanoviska nadřízeným správním orgánem (Krajským úřadem pro Středočeský kraj) ze dne 2. 10. 2018, vyžádané žalovaným v rámci řízení o odvolání žalobce. Oba tyto správní akty vycházejí ze zrušeného znění opatření obecné povahy jakožto podmiňujícího aktu a reprodukují soudem zjištěnou nezákonnost do dalších stádií správního řízení a do finálního správního aktu – prvostupňového rozhodnutí o žádosti o umístění stavby.

[...]

(ah)

Aktivní legitimace státu k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2020, č. j. 8 Afs 128/2018-46, www.nssoud.cz.

aktivní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, vrchnostenské postavení, správní trestání

Stát jako právnická osoba (veřejnoprávní korporace) je aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), pokud v posuzovaném veřejnoprávním vztahu nevystupoval ve vrchnostenském postavení. Pro aktivní legitimaci státu je bez významu, zda napadené rozhodnutí bylo vydáno při správním trestání.

[1] Spornou otázkou nynějšího případu jsou **hranice aktivní žalobní legitimace státu jako veřejnoprávní korporace ve správním soudnictví**, zejména v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

[2] Finanční úřad pro hlavní město Prahu (správce daně) vyměřil Úřadu vlády **odvod** ve výši přes 551 mil. Kč **za porušení rozpočtové kázně** z důvodu porušení předpisů o zadávání veřejných zakázek. [...] Následně dne 2. 12. 2014 správce daně vydal platební výměr, jímž Úřad vlády vyrozuměl o zákonné povinnosti uhradit **penále za prodlení s odvodem** za porušení rozpočtové kázně podle § 44a odst. 8 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových

pravidlech (rozpočtová pravidla). Žalovaný platební výměr na penále potvrdil rozhodnutím ze dne 23. 2. 2015.

[4] Úřad vlády se proti odvodu za porušení rozpočtové kázně bránil žalobou, kterou Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 23. 10. 2017, čj. 5 Af 90/2014-49. NSS pak rozsudkem ze dne 28. 11. 2018, čj. 9 Afs 365/2017-36, rozsudek městského soudu zrušil a žalobu směřující proti odvodu za porušení rozpočtové kázně odmítl.

[5] Další žalobou se žalobkyně bránila proti rozhodnutí žalovaného ve věci penále, které je předmětem nyní posuzované věci. Městský soud žalobu zamítl v záhlaví označeným rozsudkem ze dne 16. 5. 2018, čj. 5 Af 14/2015-22.

[...]

II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu

[8] Při předběžném projednání věci osmý senát zjistil, že v judikatuře NSS **existuje rozpor ohledně otázky, kdy je stát (případně jeho organizační složka) oprávněn podat žalobu** podle § 65 a násl. s. ř. s.

[9] Z § 2 s. ř. s. vyplývá, že správní žalobu mohou podat „pouze“ fyzické nebo právnické osoby. Podobně byl koncipován i § 244 odst. 1 o. s. ř., ve znění do 31. 12. 2002. [...]Současná právní úprava výslovně neuvádí, že by se ochrany u správních soudů mohl domáhat i stát, resp. jeho organizační složky. Lze však upozornit na § 33 odst. 6 s. ř. s., který uvádí, že je-li účastníkem stát, jedná za něj ten, o němž to stanoví zvláštní zákon. Z uvedeného lze dovodit, že účastníkem řízení před správními soudy (tj. i žalobcem) může být i stát, za který by jednal ten, o němž to stanoví zvláštní zákon.

[...]

[17] Dle osmého senátu z toho plyne, že v rozhodovací činnosti NSS se vytvořily dvě linie judikatury. **První linie** (představovaná rozsudkem 2 As 36/2004 a na něj navazující judikaturou) považuje stát v situacích, ve kterých **nevystupuje vrchnostensky**, za právnickou osobu sui generis (jak by ostatně bylo lze dovolit z některých výše citovaných ustanovení, např. z § 36 odst. 3 s. ř. s.). V takových situacích uvedená linie judikatury dovozuje, že stát je nadán veřejnými **subjektivními právy**. Za dotčení veřejných subjektivních práv státu (resp. za něj jednajících organizační složky státu) poté považuje zásah do dispozičního práva organizační složky k majetkové hodnotě odčerpané napadeným rozhodnutím. Současně tato linie **nepovažuje za podstatné, že vlastníkem daného majetku je formálně nadále jeden a tentýž subjekt (stát), jakož ani to, že k převodu majetkových hodnot dochází v rámci moci výkonné**. Stejně tak **nezohledňuje, jakým způsobem došlo k odčerpání majetku** (zda se tak stalo např. v oblasti správního trestání uložením pokuty za správní delikt); za dotčení veřejných subjektivních práv žalobce považuje odčerpání majetku jako takové. Z této judikatury současně vyplývá, že k žalobě státu jsou soudně přezkoumatelná i rozhodnutí o stanovení daně a rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně.

[18] **Druhá linie** (představovaná rozsudkem 9 Afs 365/2017 a v něm zmiňovanou judikaturou) dospívá k odlišným závěrům. Za stěžejní považuje to, zda **došlo či nedošlo ke správnímu trestání**. Z rozsudku 2 As 36/2004 (ani z další na něj navazující judikatury) však nelze dovodit, že by přikládal jakýkoliv význam skutečnosti, že k přesunu majetkových hodnot došlo při správním trestání.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem [...]

III.2. Právní názor rozšířeného senátu [...]

Aktivní žalobní legitimace státu podle soudního řádu správního

[38] Soudní řád správní, účinný od roku 2003, se v § 65 odst. 1 k žalobní legitimaci státu přímo nevyjadřuje, říká pouze, že žalobou se může domáhat zrušení rozhodnutí každý, [k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. Podle § 2 s. ř. s. pak platí, že ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon. Z toho plyne, že **žalobu podle § 65 odst. 1 může podat jen právnická či fyzická osoba** (na jiné logice je postaven např. § 66 s. ř. s., který se však nynější věci nijak netýká).

[39] Zákon s účastí státu na řízení před správním soudem přesto výslovně počítá. Předkládající senát správně upozorňuje na **§ 33 odst. 6 s. ř. s., dle něhož je-li účastníkem stát, jedná za něj ten, o němž to stanoví zvláštní zákon** (poznámka pod čarou tu odkazuje na § 7 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích). Ustanovení § 3 zákona č. 219/2000 Sb. vymezuje organizační složky státu; podle § 7 téhož zákona pak za stát právně jedná vedoucí organizační složky, již se toto právní jednání týká, pokud zvláštní právní předpis nebo tento zákon nestanoví jinak. Subjektem práva je však stát, nikoliv daná organizační složka.

[40] Ustanovení § 33 odst. 6 s. ř. s. se z logiky věci může týkat státu jako strany žalující. Na straně žalovaného totiž vystupuje nikoliv stát jako takový, ale správní orgán jako reprezentant veřejné správy (vykonavatel veřejné správy), kterému způsobilost být účastníkem řízení a procesní způsobilost dává zákon v § 33 odst. 2, respektive § 33 odst. 3 s. ř. s.

[41] Právě již shora obsažně zmiňovaný rozsudek 2 As 36/2004 se již necelé dva roky po účinnosti soudního řádu správního k problematice aktivní legitimace státu ve správním soudnictví podrobně vyjádřil. Výslovně odmítl jako zjednodušující předchozí judikaturu Vrchního soudu v Praze, která omezovala žalobní legitimaci státu jen na zásah do takových práv či povinností, které vyvěraly z právního vztahu soukromého práva, jehož je stát účastníkem. NSS upozornil, že veřejné právo pojem právnické osoby zná. Druhý senát uzavřel, že stát je aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu za splnění podmínek stanovených v § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud v posuzovaném veřejnoprávním vztahu nevystupoval ve vrchnostenském postavení (jak již rozšířený senát vysvětlil v bodě [23]

shora, jakkoliv se rozsudek 2 As 36/2004 týkal správního trestání, jeho právní argumentace je široká a rozhodně neomezuje aktivní legitimaci státu k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. jen na věci správního trestání).

[42] Rozšířený senát se ztotožňuje s názorem druhého senátu ve věci 2 As 36/2004, na který ostatně navázala početná judikatura [...]. Argumenty třetího senátu, omezující aktivní legitimaci státu k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. na úzké oblasti správního trestání a několik málo oblastí jiných, nemají oporu ani v textu, ani v logice soudního řádu správního. Nedává smysl, aby práva státu podléhala soudní ochraně jen v oblasti správního trestání, nikoliv však v oblasti daňové apod.

[43] Druhý senát především správně vyšel ze stanoviska pléna Ústavního soudu ze dne 9. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99 (ST 9/16 SbNU 372) ve věci aktivní procesní legitimace státního orgánu k podání ústavní stížnosti. [...]

[44] Ze stanoviska pléna Ústavního soudu tedy plyne rozlišení dvojí role státu. Jednak tam, kde vystupuje ve své vrchnostenské funkci, tedy jako nositel veřejné moci, jednak tam, kde vystupuje v jiné než vrchnostenské funkci. V situaci první stát nemá žádná subjektivní práva, má jen pravomoci. Stát tu svými orgány autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech adresátů veřejných práv a povinností. V situaci druhé se naopak stát nalézá v roli srovnatelné s jakýmkoliv jiným účastníkem právních vztahů. Subjektivní práva a povinnosti tu z povahy věci má, a proto v případě zásahu do těchto práv ani nejde o nějakou „fikci“ dotčení na právech.

[45] **Je-li stát adresátem veřejnoprávního působení některého správního orgánu, neliší se formálně jeho postavení od postavení jiných osob, o kterých takový orgán rozhoduje.** Rozšířený senát se v tomto ztotožňuje se svým předchůdcem, starorakouským správním soudem, dle něhož stát v pozici právnické osoby může podat správní žalobu dokonce i proti rozhodnutí vydanému správním orgánem, který se nachází uvnitř organizační složky, která jménem státu určité rozhodnutí žaluje (viz bod [32] shora). Má-li stát v určité právní situaci veřejná subjektivní práva, nelze je dále členit dle toho, zda jde o práva v oblasti správního trestání, nebo zda jde „jen“ o běžné správní rozhodování apod. Stát buď v těchto vztazích práva má, či nemá; třetí možnost není.

[46] Rozšířený senát podotýká, že právě uvedené pochopitelně přiměřeně **dopadá i na jiné veřejnoprávní korporace, jako jsou korporace územní (obce či kraje) či zájmové (např. profesní komory).** I ty mohou napadat správní rozhodnutí, která vydaly „jejich“ správní orgány, pokud zasahují do jejich veřejných subjektivních práv.

[47] Argumentace, že žaloba státu proti správnímu orgánu je nesmyslná, neboť stát vede spor sám se sebou, není korektní. Rozšířený senát upozorňuje, že ve své judikatuře opakovaně odmítl takové pojetí státu, které vnímá stát jako jedinou osobu s jednotným zájmem [...].

[48] Rozšířený senát v tomto taktéž souhlasí s názorem druhého senátu v rozsudku 2 As 36/2004, který razantně odmítl „velmi zjednodušující

námítku“, že akt správního orgánu zasahující do majetkové sféry státu pojmově nemůže založit zásah do práv, „neboť nikomu nemůže vzniknout újma – v podstatě se pouze předmětná finanční hodnota převede do „jiné kapsy“ státního rozpočtu, tzn. jedná se o vnitřní finanční pohyb v rámci jednoho subjektu.“ Vlastnické právo je dotčeno v případě zasažení kterékoliv jeho složky, tzn. nikoliv jen v případě práva držet předmět vlastnictví. Stát hospodář v rámci zákonné úpravy, vymezené každoročně schvalovaným zákonem o státním rozpočtu. Konstrukce tohoto zákona vychází z myšlenky rozdělení rozpočtu do jednotlivých rozpočtových kapitol, tyto kapitoly vyjadřují okruh působnosti a odpovědnosti ústředních orgánů státní správy a dalších organizačních složek státu (viz § 10 rozpočtových pravidel). Právě v tomto směru spatřuje rozšířený senát ve shodě s rozsudkem 2 As 36/2004 dotčení na vlastnickém právu státu ve smyslu práva užívat a nakládat s předmětem vlastnictví. **Jakkoliv tedy v důsledku uložení pokuty, uložení odvodu, doměření daňové či obdobné finanční povinnosti nezaniklo vlastnické právo státu k příslušné finanční hodnotě, byl o tuto hodnotu zkrácen rozpočet dotčeného státního orgánu. V konečném důsledku tato hodnota nemohla být využita v souladu s předem stanoveným účelem (viz § 45 rozpočtových pravidel). Tím zjevně došlo k zásahu do dispozičního práva státu k této hodnotě a v tomto ve smyslu § 2 s. ř. s. spatřuje rozšířený senát zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatelky jako státu, jehož jménem jedná příslušná organizační složka.**

[49] Rozšířený senát shrnuje, že pro účely soudní kontroly podle soudního řádu správního nedává žádný rozumný smysl rozlišovat, zda do právní sféry státu bylo zasaženo v rámci správního trestání, daňové povinnosti, rozhodnutí v oblasti stavebního práva, či v jakékoli jiné veřejnoprávní oblasti.

Kdy stát ne/vystupuje ve vrchnostenském postavení

[50] **Právo státu žalovat v řízení před správními soudy závisí na vyřešení otázky, zda stát v určitém veřejnoprávním vztahu vystupoval ve vrchnostenském (mocenském) postavení.** Pro zodpovězení této otázky není podstatné, zda byl stát poškozen za jednání, kterého se „jeho“ správní orgán dopustil při výkonu veřejné moci. Jinak řečeno, není podstatné, zda práva státu byla zkrácena správním rozhodnutím, které reagovalo na předchozí aktivity státu při výkonu veřejné moci, nebo naopak na aktivity jiné. **Klíčové je, že v následném řízení, kde nějaký správní orgán rozhoduje o porušení zákona, již stát nebo jeho orgán nevystupuje mocensky, ale naopak jako „běžný“ adresát veřejnoprávního působení správního orgánu.**

[51] Klasickým příkladem mohou být nejrůznější rozhodnutí či zásahy Úřadu na ochranu osobních údajů. Ty nezřídka směřují proti státu či jeho orgánům při výkonu veřejné moci: srov. třeba rozsudek ze dne 22. 1. 2013, čj. 9 Aps 5/2012-56, č. 2811/2013 Sb. NSS, kde NSS uložil krajskému soudu projednat zásahovou žalobu finančního úřadu (státu), ve které se tento finanční úřad bránil proti kontrole Úřadu pro ochranu osobních údajů ve spisové agendě finančního úřadu. Tedy činnost státu, která byla

předpokladem pro kontrolu Úřadu, byla nepochybně výkonem vrchnostenské funkce finančního úřadu. Rozšířený senát však opakuje, že v následném poměru „kontrolovaný finanční úřad vs. Úřad pro ochranu osobních údajů“ byla pozice státu – reprezentovaného finančním úřadem – srovnatelná s jakýmkoliv jiným kontrolovaným subjektem. Stát (finanční úřad) ve vztahu k Úřadu pro ochranu osobních údajů nevystupoval mocensky, ale jako „běžný“ adresát veřejnoprávního působení správního orgánu.

[52] Takovýchto příkladů z judikatury by bylo možno jmenovat více. Např. rozsudek ze dne 30. 9. 2013, čj. 4 As 86/2012-28, řešil žalobu Ministerstva vnitra proti žalovanému Úřadu pro ochranu osobních údajů, a to v souvislosti se správním deliktem podle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, který mělo ministerstvo spáchat v souvislosti s vedením informačního systému evidence obyvatel [...]. Vedení tohoto informačního systému je nesporně výkonem vrchnostenské funkce státu, nicméně pro projednání věci správními soudy byla jistě klíčová skutečnost, že v řízení o správním deliktu ministerstvo již žádné vrchnostenské funkce z povahy věci nevykonávalo.

[53] Rozšířený senát proto odmítá opačný přístup třetího senátu, který chápe obdobné situace v podstatě jen jako specifické kompetenční spory mezi státními orgány. Třetí senát totiž vyhodnotil o dva roky později podobný případ, kdy Úřad pro ochranu osobních údajů uložil ministerstvu nápravné opatření, tak, že žalujícímu ministerstvu „nebyla rozhodnutím stěžovatele uložena veřejnoprávní povinnost, jež by vyplývala z postavení státu jako právnické osoby, sporným mezi oběma zúčastněnými úřady byl a je pouze výklad a způsob provádění jednoho kompetenčního ustanovení školského zákona“. Věc se proto „týká výhradně činnosti „uvnitř“ státní správy bez zjevných výstupů navenek. V tomto případě se však už nejedná o žádnou ochranu veřejných subjektivních práv státu jako právnické osoby, ale soud je tu správními úřady povoláván jako jakýsi nezávislý arbitř k rozhodnutí sporu o výklad zákona pro jeho další aplikaci při výkonu jim svěřené pravomoci a působnosti. To je ovšem již mimo rámec působnosti vymezené zákonem pro činnost správních soudů, a tedy i mimo rámec podmínek řízení o žalobě“ (viz rozsudek ze dne 12. 8. 2015, čj. 3 As 182/2014-34, srov. též opakovaně cit. rozsudek 9 Afs 365/2017, bod 24).

[54] Takovýto pohled je však nesprávný, neboť nepřípustně směšuje roli státu v jeho pozici vrchnostenské (autoritativní rozhodování o právech a povinnostech) a v jeho roli subjektu právních vztahů (adresáta veřejnoprávních povinností). Pokud stát nebo jiná veřejnoprávní korporace vystupuje v roli veřejné moci, jistě nemá žádná subjektivní práva. Právě proto např. nepochybně platí, že správní orgán nižšího stupně nemůže v případě nesouhlasu s rozhodováním odvolacího orgánu podat správní žalobu (viz takto již usnesení ze dne 15. 4. 2003, čj. 7 A 32/2002-23, č. 32/2003 Sb. NSS). Eventuální rozpor v právních názorech mezi instančně vyšším a instančně nižším orgánem uvnitř veřejné moci je vyřešen subordinací, tedy vztahem nadřízenosti a podřízenosti. Níže postavený správní orgán nemá žádné

„subjektivní právo na uplatnění pravomoci“, ostatně již jen samotné právě uvedené spojení je vnitřně rozporné. Pokud pak jde o kompetenční spor mezi úřady, které nejsou navzájem v postavení subordinační, ani zde nejde o žádná subjektivní práva, ale o spor o výkon pravomoci (spor o právo objektivní) ve smyslu § 97 násl. s. ř. s. Ve všech těchto případech vystupují státní orgány jako vykonavatelé veřejné moci. O nějakých subjektivních právech a povinnostech tu vůbec nelze mluvit.

[55] Od případů uvedených v předchozím bodě však třeba odlišit případy, kdy správní orgán rozhoduje autoritativně o nějakém „údu“ státní moci. V takovémto případě nejde o kompetenční spor v žádném možném významu toho slova, ale o (vertikální) veřejnoprávní vztah mezi veřejnou mocí a státem jako adresátem veřejnoprávního působení. Stát je tu z pohledu soudního řádu správního subjektem, který k ochraně svých práv coby veřejnoprávní korporace může podat správní žalobu.

[56] Třetí senát nemá v rozsudku 3 As 182/2014 pravdu, že v obdobných situacích nedochází k ukládání veřejnoprávní povinnosti státu. Je tomu přesně naopak. Obdobné kontroly či na ně navazující rozhodnutí, ať již formou opatření nebo rozhodnutí o správním deliktu, **ukládají povinnosti státu, respektive jeho organizační složce: zaměstnanci této organizační složky musí již během kontroly něco strpět, něco vykonat, něčeho se zdržet apod.** Jak již rozšířený senát vysvětlil, nejde proto o žádný kompetenční spor, ale o klasický vertikální vztah: orgán veřejné moci versus adresát veřejnoprávního působení.

[57] Třetí senát připouští žalobu státu „pouze na ty věci, v nichž má obdobné postavení jako ostatní právnické osoby, tedy na případy, kdy stojí jakoby vně státní moci jako jeden ze subjektů, vůči němuž je moc státu uplatňována“ (viz bod [53] shora). S touto premisou rozšířený senát souhlasí. Stát vskutku může podat správní žalobu tam, kde vystupoval nikoliv jako vykonavatel veřejné moci, ale jako nositel povinností, které by v obecné rovině mohly být stanoveny všem právnickým osobám bez rozdílu. V obou uvedených případech, tedy v rozsudcích 9 Aps 5/2012 a 3 As 182/2014, však ve skutečnosti postavení kontrolovaného státu (jeho orgánu) bylo zcela srovnatelné s jakoukoliv jinou kontrolovanou právnickou osobou (jistě i jiné osoby vedoucí nějaké záznamy a databáze mohly být Úřadem pro ochranu osobních údajů kontrolovány za podobných podmínek).

[58] Rozšířený senát pro pořádek dodává, že aktivní legitimace státu k žalobě podle § 65 odst. 1 s. ř. s. **není neomezená.** Je třeba souhlasit se závěry rozsudku 2 As 225/2018 (cit. v bodě [25] shora), že **nerozhodoval-li správní orgán přímo o právech a povinnostech státu, k žalobní legitimaci státu nestačí, že rozhodnutí správního orgánu má snad na stát nějaký nepřímý, zpravidla finanční dopad.**

Aktivní legitimace k podání žaloby v nynějším případě

[59] Má-li rozšířený senát aplikovat shora uvedené úvahy, je zjevné, že **uložením odvodu organizační složce státu v řízení daňovém dochází k zásahu do majetkových práv a povinností státu jako veřejnoprávní**

korporace, reprezentovaného jeho organizační složkou jako účastníkem (subjektem) daňového řízení.

[60] Rozšířený senát konečně zvážil, kdo je aktivně legitimován k podání žaloby v této věci. Jak si správně povšiml třetí senát v rozsudku 9 Afs 365/2017, bodě 16, **zákon (rozpočtová pravidla) výslovně ukládá povinnost k odvodu za porušení rozpočtové kázně nikoli státu jako právnické osobě, ale právě jen té jeho organizační složce, která rozpočtovou kázeň porušila.** Třetí senát odkázal na § 44a odst. 1 rozpočtových pravidel, podle něhož organizační složka státu, která porušila rozpočtovou kázeň, je povinna provést prostřednictvím místně příslušného finančního úřadu odvod za porušení rozpočtové kázně. Podle § 44a odst. 11 věty druhé rozpočtových pravidel porušitel rozpočtové kázně má při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně postavení daňového subjektu.

[61] Rozšířený senát citovaná ustanovení rozpočtových pravidel hodnotí tak, že **zákon tu vytváří limitovanou subjektivitu organizační složky státu jen pro řízení o správě odvodů za porušení rozpočtové kázně. Rozhodnutím o odvodu a navazujícím rozhodnutím o penále je však na majetkových právech dotčen stát ve své pozici veřejnoprávní korporace, což se musí projevit též v jeho žalobní legitimaci.** Žalobcem v této věci je stát (tedy stěžovatelka Česká republika – Úřad vlády České republiky), nikoliv Úřad vlády jako organizační složka státu. Omezená subjektivita organizační složky státu pro řízení podle rozpočtových pravidel nemá přesahy do procesní subjektivity v řízení před správními soudy ve smyslu § 33 odst. 2 s. ř. s.

(jph)

Přezkum materiálního znaku přestupku (deliktu) ve správním soudnictví

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2020, čj. 10 As 156/2018-110, www.nssoud.cz.

řízení o žalobě proti rozhodnutí, žalobní body, lhůta pro podání žaloby, materiální znak přestupku (deliktu)

Také v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým byl uložen správní trest za přestupek (jiný správní delikt), soud přezkoumává rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 s. ř. s., uplatněných ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Soud nepřihlíží k neuplatněným důvodům nezákonnosti napadeného rozhodnutí, včetně nenaplnění materiálního znaku přestupku (deliktu).

[1] V posuzované věci jde o to, **zda správní soud při projednávání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve věcech správního trestání má povinnost vypořádat se s námitkou zpochybňující naplnění formálního či materiálního znaku přestupku (deliktu), přestože byla uplatněna po uplynutí lhůty pro podání žaloby.**

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 4. 2014 shledal žalobkyni vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, a uložil jí pokutu ve výši 30.000 Kč. Žalobkyně

dle odůvodnění tohoto rozhodnutí uzavřela dne 28. 2. 2011 smlouvu na zakázku [...] bez zadávacího řízení. [...] Předseda žalovaného rozhodnutím uvedeným v záhlaví zamítl rozklad žalobkyně a rozhodnutí žalovaného potvrdil.

[4] **V žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného žalobkyně namítala, že není veřejným zadavatelem ve smyslu zákona o veřejných zakázkách.** Dne 23. 3. 2018 žalobkyně **doplnila** žalobu tak, že i pokud by žalobkyně byla považována za veřejného zadavatele, její **pochybení při zadání posuzované zakázky bylo ryze formální a nebyla nijak narušena soutěž, neboť při zadání zakázky se žalobkyně řídila pokyny Ministerstva práce a sociálních věcí jako řídicího orgánu Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost. Nemohla být naplněna materiální stránka deliktu.**

[5] Krajský soud v Brně nadepsaným rozsudkem žalobu zamítl. Obsáhle vypořádal námitky žalobkyně týkající se otázky, zda ji žalovaný správně považoval za veřejného zadavatele. Co se týče **argumentace žalobkyně týkající se naplnění materiální stránky deliktu, krajský soud uvedl, že byla poprvé uplatněna v doplnění žaloby ze dne 23. 3. 2018, tedy po uplynutí lhůty pro podání žaloby dle 72 odst. 1 s. ř. s., a soud se jí proto nemohl zabývat (§ 71 odst. 2 s. ř. s.).**

[6] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně [...] včasnou kasační stížnost. V ní namítá, že se **měl krajský soud zabývat naplněním materiální stránky deliktu bez ohledu na to, zda tuto námitku uplatnila opožděně, či nikoliv.** V této souvislosti odkazuje na judikaturu NSS (zejména rozsudek ze dne 11. 6. 2015, čj. 9 As 172/2014-89, věc ZIMBO CZECHIA) a uzavírá, že je **třeba vždy zkoumat materiální stránku správních deliktů. Nezabývá-li se krajský soud z úřední povinnosti otázkou absence společenské nebezpečnosti správního deliktu, zatíží svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti.** Stěžovatelka je přesvědčena, že v posuzované kauze nebyla naplněna materiální stránka deliktu. Podotýká, že fakticky splnila všechny zákonné podmínky pro zjednodušené podlimitní řízení a dodržela rovněž základní zásady v § 6 zákona o veřejných zakázkách (zásadu transparentnosti, rovného zacházení a zákaz diskriminace). Tyto skutečnosti vylučují porušení či ohrožení právem chráněného zájmu společnosti. [...]

[7] Žalovaný ve vyjádření uvedl, že **naplněním formálních znaků skutkové podstaty v § 120 písm. a) zákona o veřejných zakázkách stěžovatelka naplnila také znaky materiální. Materiální stránka deliktu je vyjádřena přímo ve skutkové podstatě deliktu, a to jako možnost ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky.** Zadání zakázky mimo zadávací řízení podle zákona o veřejných zakázkách se považuje za **nejzávažnější delikt.** Stěžovatelka svým postupem narušila účinnou konkurenci a efektivní hospodářskou soutěž. [...] **Stěžovatelka ve správním řízení nezpochybňovala naplnění materiální stránky deliktu, jádrem sporu byla pouze otázka naplnění znaků veřejného zadavatele. Námitku nenaplnění materiální stránky deliktu poprvé účelově vznesla až dva roky po zahájení soudního řízení.**

[8] Stěžovatelka v replice nesouhlasila s tvrzením žalovaného, že námitku nenaplnění materiální stránky správního deliktu poprvé účelově vznesla

až v průběhu řízení před krajským soudem. Již ve správním řízení poukazovala na skutečnosti, ze kterých bylo zjevné, že fakticky postupovala podle zákona o veřejných zakázkách. Bylo tedy povinností žalovaného se materiální stránkou deliktu zabývat. Stěžovatelka dále trvá na tom, že naplnění materiální stránky deliktu měl krajský soud řešit z úřední povinnosti a nemůže se aplikovat zásada koncentrace. Stupeň nebezpečnosti se má posuzovat v každém jednotlivém případě. Podle stěžovatelky není možné na nynější věc přenášet závěry z rozsudku sp. zn. 1 As 24/2013 o tom, že posouzení materiální stránky deliktu nemusí být výslovně odůvodněno. V odkazované věci se již na první pohled jednalo o vysoce závažné porušení zákona (překročení rychlosti o 53 km/h). **V nyní posuzované věci se o zjevné porušení zákona nejednalo.**

[9] Žalovaný v duplice setrvává na svém názoru, že se stěžovatelka dopustila závažného porušení zákona, a **nejedná se tedy o hraniční případ**, u nějž by bylo nutné materiální stránku deliktu výslovně zvažovat v odůvodnění. Žalovaný se dále vymezuje vůči rozsudku ze dne 21. 11. 2018, čj. 6 As 130/2018-59, věc Okresní hospodářská komora v Jablonci nad Nisou, který řešil obdobnou věc. Šestý senát se při posouzení naplnění materiální stránky deliktu zabýval výhradně porušením dílčí povinnosti – neuveřejnění výzvy k podání nabídek zákonem stanoveným způsobem. Žalovaný však stěžovatelku jak v citovaném rozsudku, tak i v nynější kauze vinil z toho, že veřejnou zakázku nezadala v zadávacím řízení podle § 21 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Řádný postup podle tohoto ustanovení nespočívá pouze v uveřejnění výzvy stanoveným způsobem, ale týká se celého komplexu povinností podle zákona o veřejných zakázkách, které bylo třeba při hodnocení materiální stránky deliktu zohlednit. Žalovaný nadto poukazuje na rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2018, čj. 4 As 132/2018-59, věc Krajská hospodářská komora Královéhradeckého kraje. Přestože skutkový stav v kauzách řešených šestým a čtvrtým senátem byl v zásadě stejný, dospěly tyto senáty k odlišnému výsledku. Kromě nyní posuzované věci jsou na NSS další dvě neukončená řízení, ve kterých se řeší zakázky zadané okresními (regionálními) hospodářskými komorami mimo režim zákona o veřejných zakázkách. **Všechny tyto případy se liší pouze v tom smyslu, že v některých z nich hospodářská komora před krajským soudem vznesla opožděnou námitku nenaplnění materiální stránky deliktu, v jiných nikoliv.** Žalovaný navrhl postoupení věci rozšířenému senátu.“

III. Postoupení věci rozšířenému senátu a názor postupujícího senátu

[10] Desátý senát [...] věc postoupil rozšířenému senátu. [...]

[11] Na rozdíl od věci řešené čtvrtým senátem v případě řešeném šestým senátem stěžovatelka vznesla před krajským soudem opožděnou námitku o nenaplnění skutkové podstaty správního deliktu. Šestý senát konstatoval, že tato žalobní námitka byla vskutku opožděná. Přesto se jí však měl krajský soud zabývat. Podle šestého senátu je zde judikatura NSS, „která dost dobře neumožňuje, aby se jí navzdory opožděnosti krajský soud nezabýval vůbec. V rozsudku čj. 7 As 59/2012-38 ze dne 4. září 2012 totiž Nejvyšší správní soud konstatoval, že soudy jsou povinny z úřední povinnosti přihlížet k tomu, zda

jednání, za něž byl žalobce potrestán, mohlo vůbec naplnit znaky skutkové podstaty správního deliktu. Z toho sice nelze dovozovat, že by měl soud v každém případě vést úvahy o tom, zda žalobce naplnil formální i materiální znaky skutkové podstaty deliktu. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 2015, čj. 9 As 172/2014 – 89, lze nicméně dovodit, že za situace, kdy je námitka tohoto obsahu vznesena, byť opožděně, by se k ní soud vyjádřit měl“ (rozsudek 6 As 130/2018, Okresní hospodářská komora v Jablonci nad Nisou, bod 20, zvýraznění doplněno).

[12] Desátý senát se s tímto názorem [...] neztotožnil. Desátý senát nezpochybňuje tezi, že „[s]právní orgány jsou povinny zkoumat vždy, když rozhodují, zda určité jednání je přestupkem či nikoliv, také otázku, jestli došlo k naplnění obou znaků přestupku, tj. znaku formálního i znaku materiálního“ (viz již cit. rozsudek 5 As 104/2008, s odkazem na rozsudek ze dne 17. 2. 2005, čj. 7 As 18/2004-48).

[...]

[18] Desátý senát je naproti tomu přesvědčen, že správní soudy nejsou povinny zabývat se bez řádně a včas uplatněného žalobního bodu formální či materiální stránkou deliktu (přestupku). Bez existence konkrétní žalobní námítky jsou povinny tuto otázku v odůvodnění řešit jen výjimečně. Bude tomu tak tehdy, musel-li by správní soud přinejmenším implicitě potvrdit trestnost deliktu v rámci vypořádání žalobních námitek, které s určitým aspektem trestnosti deliktu přímo souvisí. Spíše výjimečným případem pak bude situace, kdy žalobce reaguje opožděným žalobním bodem na posun v judikatuře, eventuálně na jinou věc, kterou s ohledem na pozdější judikatorní vývoj nemohl předvídat a včas a řádně ji uplatnit v žalobním bodě (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2007, čj. 2 Afs 57/2007-92, věc Gaudea). Popsaná konstrukce pochopitelně platí nejen v případě, že žalobce nevznesl žádnou konkrétní žalobní námitku, ale také tehdy, pokud takovou námitku vznesl opožděně po lhůtě pro podání žaloby. V opačném případě by se jednalo o nepřipustný zásah do zásady koncentrace řízení vyjádřené v § 71 odst. 2 s. ř. s.

[...]

V. Posouzení věci rozšířeným senátem

[...]

[23] Postupující senát se hodlá odchýlit od názoru vysloveného v rozsudcích ZIMBO CZECHIA a Okresní hospodářská komora v Jablonci nad Nisou. V bodě 49 prvního citovaného rozsudku devátý senát uvedl: „Stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost rozsudku, neboť se městský soud nezabýval námitkou absence společenské nebezpečnosti posuzovaného jednání. S ohledem na rozsudky ze dne 4. 9. 2012, č. j. 7 As 59/2012 – 38 a ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008 – 46, je nutno přisvědčit názoru, že je třeba vždy zkoumat materiální stránku deliktů, a to ve všech řízeních, ve kterých je rozhodováno o odpovědnosti za veřejnoprávní delikt a o sankci za něj. V závěrech městského soudu neshledal soud závažné porušení principů

plynoucích z citované judikatury. Městský soud sice odmítl zabývat se konkrétní námitkou, která byla uplatněna opožděně, obiter dictum se však k problematice existence společenské nebezpečnosti v jednání stěžovatelky vyjádřil, a shledal materiální stránku správního deliktu zcela bez pochyb naplněnou a společenskou nebezpečnost jejího jednání velmi vysokou. Dospěl tak ke stejnému závěru jako Nejvyšší správní soud, který se toutéž námitkou zabýval z hmotně právního hlediska v bodech [44] a [45] tohoto rozsudku. Vyjádřil tedy svůj postoj k otázce namítané absence společenské nebezpečnosti, námitkou se tudíž fakticky zabýval, a jeho rozsudek tak netrpí vadou, která by způsobovala nepřezkoumatelnost.“

[24] Šestý senát v rozsudku Okresní hospodářská komora v Jablonci nad Nisou, bod 20, uvedl: „Stěžovatelka nicméně namítala absenci trestnosti, resp. materiálního znaku správního deliktu spočívající v tom, že fakticky dostala požadavkům zákona o veřejných zakázkách tím, že veřejnou zakázku zadala ve zjednodušeném podlimitním řízení (§ 38 zákona o veřejných zakázkách). [...] **Opožděná v skutku byla, nicméně je zde judikatura Nejvyššího správního soudu, která dost dobře neumožňuje, aby se jí navzdory opožděnosti krajský soud nezabýval vůbec.** V rozsudku č. j. 7 As 59/2012 – 38 ze dne 4. září 2012 totiž Nejvyšší správní soud konstatoval, že soudy jsou povinny z úřední povinnosti přihlížet k tomu, zda jednání, za něž byl žalobce potrestán, mohlo vůbec naplnit znaky skutkové podstaty správního deliktu. Z toho sice nelze dovozovat, že by měl soud v každém případě vést úvahy o tom, zda žalobce naplnil formální i materiální znaky skutkové podstaty deliktu. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 2015, č. j. 9 As 172/2014 – 89, lze nicméně dovodit, že za situace, kdy je námitka tohoto obsahu vznesena, byť opožděně, by se k ní soud vyjádřit měl.“

[25] Postupující senát naproti tomu zastává názor, že § 75 odst. 2 s. ř. s. stanoví, že soud **přezkoumá napadené rozhodnutí správního orgánu v mezích žalobních bodů, brání tomu, aby se správní soud věcně zabýval opožděně uplatněnou námitkou zpochybňující naplnění materiální (či formální) stránky přestupku (deliktu), resp. aby se takovými otázkami zaobíral dokonce z moci úřední.**

[...]

V.2. Názor rozšířeného senátu

[27] Rozšířený senát se již opakovaně zabýval otázkou soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů, kterými je uložena sankce za přestupky či jiné správní delikty. V usnesení ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS (věc „AQUA SERVIS“, se rozšířený senát přihlásil k dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu, vycházející rovněž z nálezů Ústavního soudu, která zdůrazňuje, že „[n]elze opomenout, že i na rozhodování o jiných správních deliktech dopadají požadavky článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb.).“ [...]

[28] V právě citovaném usnesení AQUA SERVIS ovšem rozšířený

senát rovněž zdůraznil, že – i ve věcech správního trestání – „**správní soudnictví stojí na zásadě dispoziční, pokud z ní zákon výslovně nestanoví výjimky.**“ Jako výjimky (vady rozhodnutí správního orgánu, k nimž je třeba přihlížet z úřední povinnosti) pak uvádí **nicotnost či nepřezkoumatelnost** napadeného rozhodnutí, pokud brání přezkumu v mezích žalobních bodů. Zvláštním případem vady rozhodnutí správního orgánu (bez ohledu na to, zda jde o správní trestání) zohlednitelné ex officio v soudním řízení je pak to, že správní orgán použil **ustanovení právního předpisu, které nebylo na danou věc vůbec aplikovatelné**, ovšem za podmínky, že žalobce uplatnil včasné žalobní námitky týkající se zákonnosti napadeného rozhodnutí, jejichž vypořádáním by musel soud akceptovat aplikovatelnost takové právní úpravy na projednávaný případ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007 – 87, č. 1926/2009 Sb. NSS).

[29] V některých dalších rozhodnutích rozšířený senát dovodil i **určité jiné skutečnosti, které je třeba v rámci soudního přezkumu rozhodnutí ve věcech správního trestání zohlednit i bez námítky.** V usnesení ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 – 46, č. 3528/2017 Sb. NSS, rozšířený senát potvrdil, že i bez návrhu je krajský soud povinen zrušit rozhodnutí správního orgánu o deliktu či přestupku v případě, že po vydání napadeného rozhodnutí došlo ke změně právní úpravy, v důsledku níž by postižené jednání již nebylo trestné, či již byla zmírněna sankce za něj stanovená. **Prolomení lhůty pro uplatnění žalobních bodů pak připadá v úvahu tehdy, pokud by došlo ke změně judikatury, která by otevřela žalobci novou cestu k ochraně jeho práv** (cit. usnesení AQUA SERVIS). V návaznosti na judikaturu Ústavního soudu rovněž Nejvyšší správní soud akceptoval povinnost zohlednění prekluze odpovědnosti za delikt (přestupek) jako důvodu pro zrušení rozhodnutí správního orgánu (nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2009, sp. zn. II. ÚS 1416/07, a ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07).

[30] Všechny uvedené okolnosti, k nimž je soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve věci správního trestání povinen přihlídnout z moci úřední, představují toliko **výjimky z obecných zásad dispoziční (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) a koncentrační (§ 71 odst. 2 s. ř. s.).** Obě tyto zásady umožňují přesné vymezení otázek, které má soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu posuzovat, a jejich včasné uchopení soudem. Zároveň jsou projevem zásady kontradiktornosti řízení a rovnosti účastníků (§ 36 odst. 1 s. ř. s.). Koncentrace řízení spolu se zásadou dispoziční tak přispívají k rychlému a efektivnímu rozhodování soudů v těchto věcech, a tím k účinné ochraně veřejných subjektivních práv, která je hlavním úkolem správních soudů. Bezdůvodné prolamování těchto v zákoně výslovně stanovených pravidel dalšími výjimkami, pokud je nevyžaduje ústavní pořádek nebo předpisy mezinárodního či evropského práva, pak znamená nevyhnutelně zmatení, rozostření a zpochybnění okruhu otázek, k nimž se účastníci mají vyjadřovat a kterými se soud má zabývat, a tím také znejistění výsledku řízení.

[31] Rozšířený senát se tedy zabýval dále otázkou, zda ústavní či mezinárodní právo vyžadují ex officio posouzení společenské nebezpečnosti trestaného

jednání, ve skutečnosti však - v podání šestého senátu v rozsudku Okresní hospodářská komora v Jablonci nad Nisou - komplexní posouzení otázky trestnosti postiženého jednání žalobce. Jde konkrétně o to, zda požadavek ochrany vykonávané soudem s plnou jurisdikcí vyplývající z čl. 6 Úmluvy není v rozporu s procesní úpravou zahrnující dispoziční a koncentrační zásadu obsaženou v soudním řádu správním.

[32] Evropský soud pro lidská práva ve své četné judikatuře opakovaně uvedl, že právní úprava svěřující oblast trestání typově méně závažných provinění, zahrnující i trestní obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, do kompetence správních orgánů, není v rozporu s Úmluvou, pokud má jednotlivec následně právo obrátit se na orgán naplňující znaky soudu ve smyslu cit. článku Úmluvy, který má pravomoc přezkoumat veškeré skutkové a právní otázky věci v plné jurisdikci (např. rozsudek ESLP z 20. 12. 2001, Baischer proti Rakousku, č. 32381/96, bod 23, rozsudek ESLP z 23. 9. 1998, Malige proti Francii, č. 27812/95, bod 45). V žádném z rozsudků však Evropský soud pro lidská práva **nedovožoval povinnost takového přezkumného soudu zkoumat ex officio všechny aspekty daného případu**. Pouze zcela výjimečně je povinen správní soud z úřední povinnosti přihlédnout k určitým okolnostem vylučujícím trestnost jednotlivci vytýkaného jednání. Tak v rozsudku velkého senátu z 15. 11. 2016, A. a B. proti Norsku, č. 24130/11 a 29758/11, bod 69, ESLP dovodil, že v případě souběžně vedeného administrativního a soudně trestního postihu téhož jednání jsou správní orgány (a správní soudy) povinny ex officio zohlednit zprošťující rozsudek v soudně trestní větvi stíhání a z něj vyplývající absolutní zákaz pokračovat v administrativním postihu stejné osoby za totéž jednání.

[33] Rovněž omezení přístupu k soudu **lhůtami** stanovenými zákonem pro různé úkony, např. i pro podání opravného prostředku a uplatnění konkrétních důvodů tohoto opravného prostředku, **je také v trestních věcech souladné s Úmluvou** a členské státy disponují uvážením pro způsob jejich zavedení. Stanovení takových procesních omezení přístupu k soudu ovšem nesmí popřít podstatu práva na soudní ochranu, musí sledovat legitimní cíl a musí být v rozumném poměru přiměřenosti mezi sledovaným cílem a prostředky, kterými jej má být dosaženo. Evropský soud pro lidská práva tak zpravidla zasahuje především v případech, kdy formalistická aplikace procesních limitů brání reálné možnosti dosažení soudní ochrany. Tak tomu bylo např. ve věci zakončené rozsudkem ze dne 16. 3. 2010, Mamikonyan proti Arménii, č. 25083/05, v níž bylo aplikováno jinak nezávadné ustanovení. 25083/05, v níž bylo aplikováno jinak nezávadné ustanovení arménského trestního řádu stanovící koncentrační lhůtu pro doplnění důvodů kasačního opravného prostředku (deset dnů od vyhlášení rozsudku odvolacího soudu), ovšem za situace, kdy v důsledku procesního pochybení bylo stěžovateli doručeno písemné vyhotovení rozsudku odvolacího soudu až po uplynutí této desetidenní lhůty, a stěžovatel tak nemohl důvody pro svůj opravný prostředek ve lhůtě zformulovat.

[34] Z uvedeného vyplývá, že česká právní úprava omezující (až na shora uvedené výjimky) soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů na skutkové a právní důvody žalobcem uplatněné v běhu koncentrační lhůty **není v případě správné aplikace v rozporu s Úmluvou**. Totéž lze ostatně dovodit z pravděpodobně dosud jediného rozhodnutí ESLP, které se touto otázkou přímo zabývalo, a to rozhodnutí ESLP o nepřijatelnosti ze dne 25. 9. 2007, Jablonský proti České republice, č. 22272/02. V této věci se soud zabýval souladem soudního přezkumu (poskytovaného ještě podle tehdejší části páté občanského soudního řádu) rozhodnutí o pokutě uložené stěžovateli živnostenským úřadem. Stěžovatel napadl žalobou u Městského soudu v Praze právní posouzení věci a výši uložené pokuty. Až při jednání u městského soudu pak žalobce uplatnil konkrétní důvody zpochybňující skutková zjištění správních orgánů. Městský soud vypořádal pečlivě včas uplatněné žalobní body a dodatečně vznesenými námitkami týkajícími se skutkových zjištění se odmítl zabývat. ESLP tento postup nepovažoval za rozporný s čl. 6 odst. 1 Úmluvy [„Jestliže městský soud odmítl svou pravomoc k posouzení námitek týkajících se nedostatečně zjištěného skutkového stavu správními orgány, stalo se tak proto, že tyto námitky byly uplatněny podle příslušných ustanovení zákona opožděně.“ (pracovní překlad NSS)].

[35] Rovněž **Soudní dvůr EU, resp. Tribunál, který rozhoduje o správních žalobách proti rozhodnutím Evropské komise ve věci různých sankcí (např. za soutěžní delikty), přezkoumává tato rozhodnutí „správního orgánu“ pouze v rozsahu uplatněných žalobních námitek**. V rozsudku ze dne 8. 12. 2011, ve věci C-272/09 P, KME Germany AG, KME France SAS a KME Italy SpA v Evropská komise, Soudní dvůr shledal, že tento způsob soudního přezkumu je v souladu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 47 Listiny základních práv EU zakotvujícím právo na účinnou soudní ochranu. V bodě 104 cit. rozsudku Soudní dvůr výslovně potvrdil, že přezkum rozhodnutí Komise se pohybuje výlučně v mezích žalobcem řádně uplatněných námitek a Tribunál není oprávněn (nad rámec dříve dovozené výjimky důvodů týkajících se veřejného pořádku) z moci úřední vyhledávat důvody nezákonnosti správního rozhodnutí. [...]

[36] **Otázkou souladu dispoziční a koncentrační zásady při přezkumu rozhodnutí správních orgánů ve věcech správních deliktů se zabýval i Ústavní soud** v nálezu ve věci Lion Communications, z nějž citoval i desátý senát v usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu. Shledal, že omezení soudního přezkumu dispoziční zásadou dle § 75 odst. 2 s. ř. s. a koncentrační zásadou vyplývající z § 71 odst. 2 s. ř. s. **neporušují právo na soudní ochranu** zaručené čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. čl. 6 odst. 1 Úmluvy. V bodě 17 nálezu Ústavní soud uvedl, že tato omezení napomáhají rozhodnout věci v přiměřené lhůtě a že po aktivně legitimovaných účastnících lze spravedlivě požadovat, aby uplatnili veškeré důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí správního orgánu ve stanovené lhůtě. Opačný přístup by byl v rozporu s rovností účastníků řízení a rozhodnutí soudu, založené na jiných než žalobcem ve lhůtě uplatněných důvodech, by bylo pro účastníky

překvapivé a znamenalo by porušení jejich práva na spravedlivý proces, neboť by se k důvodům takto soudem dovozeným nemohli vyjádřit.

[37] Ústavní soud sice posléze dovodil, že Nejvyšší správní soud v projednávané věci měl výjimečně z úřední povinnosti přihlédnout k důvodu žalobcem neuplatněnému, a to k předchozímu svému rozsudku ve stejné věci, kdy soud k žalobě jiné osoby ve stejném případě potrestané rovněž za shodné jednání vyhověl a rozhodnutí správního orgánu zrušil, jedná se však o zcela mimořádnou výjimku korespondující s ex officio přezkumem dovozeným Evropským soudem pro lidská práva v rozsudku A. a B. proti Norsku (srov. bod [32] výše). Systémově však Ústavní soud aproboval i pro věci správního trestání omezení soudního přezkumu zásadou dispoziční a koncentrační, jak uvedeno shora.

[38] Rozšířený senát se tak ztotožňuje s názorem postupujícího senátu, že **omezení soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů, a to i ve věcech správního trestání, na skutkové a právní důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí uplatněné ve lhůtě pro podání žaloby** (žalobní body), zakotvené v § 71 odst. 2 a § 75 odst. 2 s. ř. s., **je v souladu s ústavním pořádkem i s čl. 6 Úmluvy.** Důvody, k nimž je soud výjimečně povinen nad rámec žalobních bodů přihlédnout z úřední povinnosti, dovozené judikaturou specifikovanou v bodech [28] a [29] výše, kterou rozšířený senát nehodlá jakkoli měnit, nelze extenzivně rozšiřovat tak, že by soud měl sám posuzovat naplnění jednotlivých znaků trestnosti jednáním, za něž byl žalobce poškozen, aniž by je žalobce řádně a včas zpochybnil.

V.3. Shrnutí

[39] Rozšířený senát shrnuje, že **také v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým byl uložen správní trest za přestupek (jiný správní delikt), soud přezkoumává rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 s. ř. s., uplatněných ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s.).** Soud nepřihlíží k žalobcem neuplatněným důvodům nezákonnosti napadeného rozhodnutí, včetně nenaplnění materiálního znaku přestupku (deliktu).

(jph)

Lhůta pro žalobu Ministerstvem vnitra proti opatření územní samosprávy je 3 roky

Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 19. 5. 2020, 8 As 125/2018-37.

Pakliže není v zákonné lhůtě 30 dnů stanovené pro zjednání nápravy podána žaloba na zrušení napadeného opatření v samostatné působnosti obce či kraje, zanikají účinky pozastavení výkonu napadeného opatření. Samotná žaloba však může být podána i po této lhůtě, která je tak pro vlastní žalobu lhůtou pořádkovou. Lhůta pro podání žaloby je omezena obecnými lhůtami pro podání správních žalob dle soudního řádu správního. Pro podání žaloby Ministerstvem vnitra vůči usnesení zastupitelstva, které se nedotýká práv a povinností osob, je nutno použít lhůtu tří let pro žaloby orgánem se zvláštní

žalobní legitimací určeným zákonem pro ochranu veřejného zájmu (§ 66 odst. 1 a § 72 odst. 2 soudního řádu správního č. 150/2002 Sb.). Lhůta počíná běžet dnem přijetí žalovaného usnesení.

Nejvyšší správní soud zrušil na základě kasační stížnosti žalobce Ministerstva vnitra usnesení Krajského soudu v Brně, který odmítl jako opožděnou žalobu Ministerstva vnitra na zrušení usnesení Zastupitelstva města Uherský Brod, neboť byla podána po 30 dnech od uplynutí lhůty pro zjednání nápravy.

Z odůvodnění

[12] Při posuzování povahy lhůty stanovené § 124 odst. 3 zákona o obcích nelze v první řadě pominout gramatický výklad daného ustanovení. Na jeho základě nelze bez pochybností dovodit, že zmeškání lhůty třiceti dnů má znamenat nemožnost přezkumu příslušného usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu obce a odmítnutí žaloby pro opožděnost. V návaznosti na odstavec 2 téhož ustanovení lze naopak dovodit, stejně jako u totožně znějícího ustanovení v případě právních předpisů obce, že dodržení lhůty má pouze za následek trvání pozastavení výkonu opatření orgánu obce až do doby, než o takové žalobě rozhodne soud.

[13] Podle § 124 odst. 4 zákona o obcích „zjedná-li příslušný orgán obce před rozhodnutím soudu o návrhu podle odstavce 3 nápravu, sdělí obec neprodleně tuto skutečnost soudu a Ministerstvu vnitra. Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti zruší do 15 dnů od doručení sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti, kterým byla zjednána náprava“. Z citovaného ustanovení je rovněž zřejmá návaznost trvání účinků pozastavení výkonu opatření na dodržení lhůty stanovené § 124 odst. 3 zákona o obcích. Je tomu tak s ohledem na skutečnost, že zákon blíže neřeší, kdy pominou účinky pozastavení výkonu opatření orgánu obce, pokud nebude podána žaloba ve lhůtě třiceti dnů. V takovém případě je třeba jako nelogickou vyloučit variantu, že by pozastavení výkonu trvalo i nadále, a naopak upřednostnit výklad, že účinky pozastavení pominou marným uplynutím stanovené lhůty. Jiný důsledek z citovaných ustanovení explicitně nevyplývá, a to ani pro účely včasnosti podané žaloby. Tomu, že zákon o obcích upravuje pouze lhůtu, s jejímž dodržením je spojeno trvání účinků pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce, nikoli lhůtu pro podání žaloby obecně, nasvědčuje i § 124 odst. 5 zákona o obcích. Podle něj „Ministerstvo vnitra o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti nerozhodne, jestliže již bylo vykonáno; v takovém případě podá pouze návrh soudu na jeho zrušení“. Citované ustanovení nestanoví žádnou lhůtu pro podání návrhu soudu. Je zřejmé, že návrh nemůže být podán ve lhůtě podle § 124 odst. 3 zákona o obcích, protože její běh počíná běžet právní mocí rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení výkonu dotčeného úkonu orgánu obce či rozhodnutí o rozkladu proti takovému rozhodnutí Ministerstva vnitra. Žádné takové rozhodnutí podle § 124 odst. 5 zákona o obcích však vydáváno není. Pro postup Ministerstva

vnitřa podle § 124 odst. 3 i 5 zákona o obcích je třeba počítat se stejnou lhůtou pro podání žaloby, neboť pro opačný přístup není rozumného důvodu. Jediná odlišnost spočívá pouze v tom, že v druhém uvedeném případě již bylo usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce vykonáno, proto není důvodu pozastavovat jeho výkon, pouze jej zrušit.

[14] V projednávané věci nelze pominout náleze Ústavního soudu Pl.ÚS 9/04, který interpretoval sice jiné ustanovení zákona o obcích, to však bylo koncipováno stejným způsobem jako nyní aplikované. Není rozumného důvodu pro to, aby nebylo postupováno obdobně a dodržen tak princip bezrozpornosti a jednoty právního řádu. K němu Nejvyšší správní soud v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, č. 2 Afs 81/2004–54, č. 791/2006 Sb. NSS, uvedl, že „právní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích“. Nejvyšší správní soud též v rozsudku z 13. 5. 2004, č. 1 As 9/2003–90, č. 360/2004 Sb. NSS, konstatoval, že „má každý adresát právní normy právo očekávat, že řešení, která zákonodárce zvolí, jsou racionální a směřují k funkčnímu uspořádání společenských vztahů, a nikoliv naopak. Jestliže zákonodárce z nejrozumnějších důvodů zvolí řešení jiné, musí je tím spíše přesně, jasně, určitě a srozumitelně vyjádřit v právních předpisech, jimiž jsou právní normy komunikovány svým adresátům“. Uvedeným principům bezrozpornosti právního řádu i právní jistoty, které by měl sledovat racionální zákonodárce, odpovídá obdobný náhled na obdobný institut obsažený ve stejném právním předpisu. Je nerozhodné, zda se jedná o „pouhé“ usnesení obce, nebo o její právní předpis jako v citovaném nálezu.

[15] S přihlédnutím k nálezu Ústavního soudu je tak třeba zaujmout dílčí závěr, že dodržení lhůty podle § 124 odst. 3 zákona o obcích má za následek pouze trvání účinků pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu obce do doby, než o návrhu Ministerstva vnitřa na jeho zrušení rozhodne soud. Uvedenou lhůtu tedy nelze považovat za prekluzivní ve vztahu ke včasnosti podání žaloby, jak uvedl krajský soud. Není-li v jejím průběhu podán příslušný návrh soudu, jejím uplynutím se pozastavené opatření obce obnovuje. To však nebrání jeho soudnímu přezkumu.

[16] Přijetí závěru, že nedodržení uvedené lhůty má vést k odmítnutí žaloby pro opožděnost, by ostatně vedlo k absurdnímu důsledku. Nebylo by totiž vyloučeno, aby výkon takto „opožděně“ napadeného usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu obce byl opakovaně pozastavován Ministerstvem vnitřa, dokud by se mu nepodařilo podat soudu návrh na jeho zrušení ve lhůtě třiceti dnů plynoucí od právní moci rozhodnutí o pozastavení výkonu příslušného opatření obce nebo rozhodnutí o rozkladu proti takovému rozhodnutí. Právní jistotě adresátů takového usnesení, rozhodnutí nebo opatření by taková situace jistě nijak nepřispěla.

[17] Je-li zřejmé, že zákon o obcích žádnou lhůtu pro podání žaloby Ministerstvu vnitřa, s jejímž marným uplynutím by byl spojen následek

v podobě vyloučení soudního přezkumu usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu územní samosprávy, nestanoví, je třeba, aby se Nejvyšší správní soud vyjádřil i k tomu, zda je podání daného návrhu vůbec časově omezeno a jakým způsobem.

[18] Přestože Nejvyšší správní soud respektuje shora zmiňovaný princip bezrozpornosti právního řádu, nelze přejmout všechny závěry citovaného nálezu. Je třeba z jeho závěrů přejmout pouze ty závěry, které jsou analogické nyní posuzované věci. Přes shodné znaky vymezení postupu Ministerstva vnitra před podáním příslušného návrhu na zrušení právního předpisu obce nebo usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření obce, je třeba reflektovat odlišnou navazující právní úpravu přezkumu takových kroků obce. K vydání právního předpisu je obec zmocněna čl. 104 odst. 3 Ústavy. Právní předpis obce jako akt s obecnou působností vůči blíže neurčenému počtu subjektů je předmětem přezkumu u Ústavního soudu, přičemž zákon o Ústavním soudu nestanovuje pro podání takového návrhu žádnou lhůtu. Nyní je však předmětem posuzování nikoli právní předpis obce, ale usnesení orgánu obce v samostatné působnosti podléhající přezkumu podle soudního řádu správního. V rozsudku z 10. 11. 2016, čj. 7 As 161/2016–62, Nejvyšší správní soud konstatoval k obdobné argumentaci žalobce v jiné věci, že nelze podat žalobu ve věcech samosprávy kdykoli, neboť „by bylo možno zasahovat výše uvedeným postupem do činnosti samosprávy i po uplynutí několika desetiletí či staletí. Takový výklad by dozajista nebylo možno považovat za výklad odpovídající principům demokratického právního státu.“ Jestliže nelze podat návrh kdykoli, musí zde být ohraničený časový úsek, v němž takovou žalobu podat nejen lze, ale je to rovněž bezpodmínečně nutné. Zásah do práva na samosprávu je třeba vykládat velmi restriktivně, k čemuž by měla sloužit nepřekročitelná lhůta k jeho realizaci.

[19] Účelem správního soudnictví je poskytnout dotčeným subjektům možnost, aby v omezené lhůtě (s výjimkou zvláštních typů řízení) podrobily soudnímu přezkumu aktivity veřejné moci v jejich různých formách – např. rozhodnutí, faktické úkony, nečinnost, pokud v nich spatřují zásah do svých subjektivních práv (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 2. 7. 2010, čj. 7 As 21/2010–232, č. 2364/2011 Sb. NSS). I u aktů s obecným dopadem určeným blíže neurčenému okruhu subjektů např. opatření obecné povahy je stanovena lhůta k podání návrhu na jeho přezkum. Výjimka byla judikatorně dovozena pro případy, kdy je správní rozhodnutí vydáno na základě opatření obecné povahy. Tehdy je umožněn incidenční přezkum takového opatření podle § 101b odst. 1 s. ř. s. s přihlédnutím k závěrům usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014–36, č. 3470/2016 Sb. NSS, byť již lhůta k jeho samostatnému podrobení soudnímu přezkumu uplynula. I v takovém případě však je třeba dodržet lhůtu k podání žaloby proti správnímu rozhodnutí. Omezená lhůta je stanovena z důvodu právní jistoty adresátů uvedených výsledků činnosti orgánů veřejné moci. K tomu je třeba uvést, že u všech typů řízení podle soudního řádu správního, u nichž je stanovena lhůta k podání návrhu, jsou tyto lhůty prekluzivní, jejichž marné uplynutí vede k odmítnutí návrhu

podaného po lhůtě pro opožděnost podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Totéž platí i pro kasační stížnost.

[20] Podle § 67 písm. a) s. ř. s. „ustanovení tohoto dílu (díl o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu – upřesnění doplněno NSS) se přiměřeně použijí též v případech, kdy zvláštní zákon svěřuje správnímu úřadu pravomoc podat žalobu proti usnesení nebo opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti“. V podrobnostech je tak odkázáno na právní úpravu zákona o obcích, přičemž soudní řád správní se na řízení o žalobách ve věcech samosprávy použije přiměřeně. Zákon o obcích vymezuje aktivní legitimaci k podání takového návrhu, předmět přezkumu a rovněž důsledky spojené s podáním žaloby, pokud jde o trvání účinků pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu obce. Samotnou prekluzivní lhůtu k podání návrhu však zákon o obcích nestanovuje. Přiměřeně je třeba použít ta ustanovení, jež v soudním řádu správním zbývají a jejichž uplatnění není vyloučeno speciální úpravou zákona o obcích či povahou věci, tedy včetně lhůty, formy a způsobu rozhodnutí soudu o takovém návrhu. Je proto třeba rovněž uvažovat o aplikaci lhůt pro podání žaloby podle § 72 s. ř. s.

[21] V zásadě nelze vyloučit situaci, kdy usnesení orgánu obce bude mít účinky individuálního právního aktu, stejně jako jiné usnesení může mít obecnější dopady. Předmětem soudního přezkumu v projednávané věci není rozhodnutí ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť usnesení zastupitelstva není rozhodnutím o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Usnesení zastupitelstva v projednávané věci je opatřením vůči jinému orgánu obce, jakýmsi interním pokynem či pravidlem chování při výkonu samostatné působnosti. Jedná se nikoli o stanovení práva či povinnosti jinému subjektu, ale o určité vymezení vlastní role zastupitelstva vůči radě města v konkrétním případě. Na přezkum takového usnesení nelze uplatnit obecně stanovenou lhůtu k podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s., a to již z důvodu, že takové usnesení se žalobci, kterým může být pouze Ministerstvo vnitra, neoznamuje ani nedoručuje, a žalobcem není subjekt vymezený § 65 s. ř. s.

[22] Pro účely stanovení lhůty k podání žaloby podle § 67 písm. a) s. ř. s. je třeba zohlednit cíl, který sleduje Ministerstvo vnitra při plnění svých úkolů podle § 124 zákona o obcích. Tím je dohled nad zákonností činnosti obce, tedy ochrana veřejného zájmu spočívajícího v souladu postupů orgánů územní samosprávy s obecně závaznými právními předpisy. Jde tak o žalobu podávanou nikoliv k ochraně veřejných subjektivních práv, ale ve veřejném zájmu. Aktivní legitimace k podání žaloby ve veřejném zájmu je upravena samotným zákonem o obcích, který je třeba považovat za normu, na kterou obecným způsobem odkazuje § 66 odst. 4 s. ř. s., podle něhož „žalobu je oprávněn podat také ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu“. Na uvedené ustanovení navazuje § 72 odst. 2 s. ř. s., které stanovuje lhůtu k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu v trvání tří let. S ohledem

na to je třeba aplikovat § 72 odst. 2 s. ř. s. a uzavřít, že Ministerstvo vnitra je oprávněno žalobu podat ve lhůtě tří let.

[23] Jakkoli je uvedená lhůta relativně dlouhá, plyne její délka mimo jiné právě z konstrukce aktivní legitimace za účelem ochrany veřejného zájmu. Subjekt aktivní legitimací vybavený není účastníkem řízení, v němž je takové usnesení, rozhodnutí či opatření vydáno a sám není dotčen na svých právech (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 22. 11. 2012, čj. 7 As 147/2012–23, č. 2930/2013 Sb. NSS), ale chrání veřejný zájem. Protože se takovému subjektu příslušné usnesení, rozhodnutí či opatření nedoručuje, nelze vyloučit, že se o něm může dovědět až se značným zpožděním, přičemž příliš krátká lhůta by mu mohla v ochraně veřejného zájmu zabránit. Lhůta v trvání tří let je dostatečně dlouhá, aby tuto svoji úlohu aktivně legitimovaný subjekt plnil a zároveň nebylo nepřiměřeným způsobem dotčeno právo obce na samosprávu. Uvedenými důsledky se ostatně zabýval i Krajský soud v Praze v usnesení z 30. 6. 2016, čj. 46 A 6/2015–22.

[24] Skutečnost, že Ministerstvo vnitra je jediným subjektem aktivně legitimovaným k podání žaloby podle § 67 písm. a) s. ř. s., nijak neznemožňuje ochranu zájmů i dalších subjektů, pokud se cítí být dotčeny na svých právech postupem obce navazujícím na usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce. Takovým osobám není umožněn incidenční přezkum, jako je tomu u opatření obecné povahy podle § 101b odst. 1 s. ř. s., a podání žaloby ve správním soudnictví proti takovému úkonu orgánu obce. Soud si však může takový úkon obce z hlediska souladu se zákonem posoudit v civilním řízení podle § 135 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v rámci posuzování platnosti určitého navazujícího úkonu (např. rozsudek Nejvyššího soudu z 28. 1. 2015, sp. zn. 30 Cdo 3328/2014, nebo z 5. 3. 2015, sp. zn. 21 Cdo 500/2014). Posoudit zákonnost úkonu orgánu obce může nicméně i soud ve správním soudnictví v souladu s § 52 odst. 2 s. ř. s. nebo § 75 odst. 2 s. ř. s., byl-li by aktem navazujícím na usnesení, rozhodnutí či jiné opatření orgánu obce takový akt, proti němuž se lze bránit postupem podle soudního řádu správního. To, jakou formou by správní soud postupoval, bude záviset na povaze usnesení, opatření či jiného úkonu orgánu obce i navazujícího aktu orgánu obce.

[25] V souvislosti s určením délky lhůty k podání žaloby je též třeba vyřešit otázku počátku jejího běhu. I pro účely určení počátku běhu lhůty je na místě aplikovat přiměřeně § 72 odst. 2 s. ř. s., podle kterého může oprávněný žalobce podle § 66 odst. 1 až 3 s. ř. s. žalobu podat ve lhůtě „tří let od právní moci rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, a nenabývá-li rozhodnutí právní moci, od doručení rozhodnutí poslednímu účastníku, který proti němu mohl žalobu sám podat“. Žalobu podle § 66 odst. 4 s. ř. s., o níž jde v projednávané věci, „může oprávněný žalobce podat, dokud neuplynula lhůta pro podání žaloby všem účastníkům, nestanoví-li zvláštní zákon jinak“. Usnesení zastupitelstva, jež je předmětem přezkumu v nyní projednávané věci, není rozhodnutím, které by nabývalo právní moci, nelze hovořit o žádném řízení, jehož by někdo byl účastníkem, proto se rovněž žádnému nedoručuje, a nikdo

jiný než Ministerstvo vnitra nemůže takové usnesení žalobou napadnout. Rovněž je podstatné, že Ministerstvu vnitra není oznamováno každé usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce (podle § 128 odst. 3 zákona o obcích se takové usnesení, rozhodnutí nebo opatření pouze na vyžádání Ministerstvu vnitra zasílá). Je třeba odmítnout variantu, z níž by plynulo, že lhůta běží od okamžiku, kdy se Ministerstvo vnitra o takovém úkonu orgánu obce dovědělo. K tomu by mohlo dojít i se značným časovým odstupem, což je na místě vyloučit s odkazem na již citovaný rozsudek zdejšího soudu z 10. 11. 2016, čj. 7 As 161/2016–62, a restriktivnost pojetí zásahu orgánů moci výkonné do ústavně zaručeného práva na samosprávu.

[26] Za situace, kdy není jiný subjekt, který by mohl brojit proti příslušnému usnesení zastupitelstva obce žalobou, je podle Nejvyššího správního soudu třeba počátek běhu uvedené lhůty spojit s objektivní možností žalobce se s takovým usnesením seznámit. K tomu může dojít poté, co je usnesení zastupitelstva přijato. V projednávané věci je tedy pro počátek běhu lhůty k podání žaloby na ochranu veřejného zájmu rozhodný okamžik přijetí příslušného usnesení zastupitelstvem.

(zk)