

Použitelnost záznamu z kamerového systému jako důkazu v řízení o přestupku¹⁾

I. Úvodem

K tomu aby správní orgán mohl obviněného z přestupku uznat vinným a potrestat, musí nashromáždit takové důkazy, na jejichž základě je možné nade vší rozumnou pochybnost vystavět závěr o vině. To vlastně znamená, že se musí přenést v čase do minulosti a zjistit, co se ve skutečnosti stalo, neboť jen důkaz vítězí nad domněnkou.²⁾

K opatření, resp. provedení důkazů pak nabízí platná právní úprava několik důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci. Podle § 51 odst. 1 ve spojení s § 53 až 56 správního řádu³⁾ jde zejména o důkaz listinou, důkaz ohledáním, důkaz svědeckou výpovědí a důkaz znaleckým posudkem. Vzhledem k tomu, že nejde o výčet taxativní, jsou v zásadě přípustné i důkazní prostředky jiné. Např. podle § 82 odst. 1 „nového“ přestupkového zákona⁴⁾ správní orgán v některých případech může a v některých případech dokonce musí provést výslech obviněného. Oproti tomu třeba důkaz úředním záznamem o podání vysvětlení sepsaným podle § 61 odst. 2 zákona o Policii ČR⁵⁾, § 137 odst. 4 správního řádu či dle někdejšího § 60 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích je v zásadě nepřístupný⁶⁾; to nicméně neznamená, že úřední záznamy jako takové, tedy nejen úřední záznamy o podání vysvětlení, nemohou být jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí (viz např. rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2015, sp. zn. 3 As 155/2014). K přípustnosti úředních záznamů v řízení o přestupku je navíc možno dodat, že judikatura NSS se v této záležitosti v průběhu let postupně vyvíjela, a tak například závěry uvedené v dřívějších rozsudcích ze dne 22. 1. 2009, sp. zn. 1 As 96/2008, a ze dne 9. 9. 2010, sp. zn. 1 As 34/2010,

¹⁾ Příspěvek je publikací části závěrů připravované práce autora na téma přípustnosti vybraných elektronických důkazů ve správním trestání.

²⁾ Obdobně in STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P.: *Základy správního trestání*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2019, s. 85.

³⁾ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“).

⁴⁾ Tj. zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v platném znění.

⁵⁾ Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Policii ČR“).

⁶⁾ K tomu viz např. bod 20 rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 29. 4. 2014, sp. zn. 8 As 105/2013, či podobně rozsudek NSS ze dne 20. 9. 2017, sp. zn. 4 As 135/2017.

o absolutní nepoužitelnosti úředních záznamů o přestupku jako „důkazu“ v řízení o přestupku modifikovala do té míry, že listiny předložené Policií ČR postačují k postihu pachatele přestupku, pokud nejsou v řízení před správním orgánem zpochybněny. I k tomu však později NSS ještě dodal, že úřední záznam je možné použít jako podklad pro rozhodnutí jen za podmínky, že skutkový závěr nespočívá pouze na něm (viz rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2019, sp. zn. 3 As 231/2017) a že úřední záznam ani oznámení přestupku nelze použít jako rozhodující důkazy (viz rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2019, sp. zn. 1 As 391/2018); zde lze mimochodem zaznamenat jistý rozdíl od trestního řízení, ve kterém je za určitých podmínek i úřední záznam jako důkaz připuštěn [viz § 158 odst. 6, § 211 odst. 6 a § 314d odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů]. A pro úplnost ve vztahu k otázce přípustnosti úředního záznamu o změření rychlosti vozidla pomocí rychloměru je pak možno upozornit na rozsudky NSS ze dne 18. 9. 2018, sp. zn. 7 As 293/2018, ze dne 16. 5. 2017, sp. zn. 1 As 53/2017, či ze dne 20. 9. 2017, sp. zn. 4 As 135/2017, z nichž v podstatě souhrnně vyplývá závěr, že pouze úřední záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkaz, to se však netýká jakéhokoliv jiného úředního záznamu (dále viz například rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2020, sp. zn. 3 As 185/2018, rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2016, sp. zn. 6 As 73/2016, nebo ze dne 26. 4. 2013, sp. zn. 4 As 17/2012).

Zajisté lze však shodu spatřovat v tom, že v zástupu všech možných důkazů jsou nenahraditelnými především ty, které mohou mít největší vypovídací (informační) hodnotu. K těm právě náleží i záznamy z kamer, resp. snímky či video sekvence, které mnohdy zachycují pachatele přímo při činu, popř. správnímu orgánu poskytují řadu jiných, užitečných informací. Přestože k opatřování dalších důležitých informací pro řízení mohou být neméně významné i jiné „lapací“ technologie, které jsou schopny účinně přispět k odhalování protiprávní činnosti a tím správnímu orgánu poskytnout silný podklad pro správní rozhodnutí (krásným příkladem tu budiž nedávný případ zemědělce z Tachovska, který vyzrál na zloděje balíků sena tím, že do nich instaloval GPS lokátory⁷⁾), strategickým cílem mého příspěvku je přednostně pojednat o výstupech z optických nebo audiovizuálních systémů určených pro detekci přestupků a o jejich možných úskalích,⁸⁾ tj. zda podle okolností případů vůbec mohou mít hodnotu důkazu, např. jde o problém autentičnosti záznamu (na autentičnost záznamu totiž může mít vliv

⁷⁾ Viz Zemědělec z Tachovska vyzrál na zloděje sena. Díky ukrytým GPS lokátorům ví, kde je hledat. *iRozhlas* [online]. © 1997-2020 Český rozhlas [vid. 13. 3. 2020]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/seno-kradeze-gps-lokator_1907100805_haf.

⁸⁾ Např. konflikt s jinými právy při pořízení záznamu. Kamery totiž představují velmi invazivní prostředek do našeho soukromí, našich osobnostních práv; k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 30. 10. 2012, sp. zn. 22 Cdo 583/2011 – obtěžování pohledem jako imise (soustavným fotografováním či filmováním). Z pohledu ochrany osobních údajů se každé provozování kamerového systému se záznamem fyzické osoby navíc považuje za zpracování osobních údajů, nejde-li přirozeně o záznamy, na kterých fyzické osoby nejsou.

řada faktorů, např. jeho zkopírování na jiné médium; zkopírování může ohrozit nejen kvalitu záznamu, ale způsobit i časový posun kamerou zaznamenaného bezpečnostního incidentu) nebo problém jeho uložení na pevném disku či cloudovém úložišti a prodlení jeho správy. S ohledem na šíři tématu nicméně upřesňuji, že pozornost bude zaměřena především na využívání záznamů z dopravních kamerových systémů pro účely přestupkového řízení jako důkazu a na vybrané problémy, které s tímto tématem souvisejí, pohledem recentní judikatury.

II. Kamerové systémy k detekci přestupků využívané v České republice (se zaměřením na dopravu)

Kamerovým systémem obvykle rozumíme automatický systém, který je schopný pořizovat a uchovávat obrazové, zvukové či jiné záznamy z míst, která jsou kamerami sledována.⁹⁾ V procesu předcházení či odhalování kriminality, ať už drobné či závažné, jde o nenahraditelného pomocníka, resp. poskytovatele informací rozmanitého druhu.

Kritériem členění může být např. okolnost, kdo tento systém provozuje, *ergo* využívá; zda je to obecní policie, státní policie, město nebo nějaký soukromý subjekt. Tato okolnost může mít zcela zásadní vliv na použitelnost kamerového záznamu jako důkazu v řízení o přestupku.

1) K detekci přestupků pochopitelně slouží především systémy provozované orgány veřejné moci, konkrétně státní policií¹⁰⁾, příp. v omezenějším rozsahu obecní policií. To však ještě nevylučuje možnost, aby si i soukromý subjekt, dneska nejčastěji za pomoci palubových kamer tzv. *dashboard cams* – malých kamer obvykle umístěovaných v autě na čelní skla (k nim viz dále) – zaznamenal např. viníka nehody¹¹⁾ anebo aby si prostřednictvím vlastního stacionárního kamerového systému nainstalovaného typicky na domě zabezpečil ochranu svého majetku před vandaly, byť je třeba připomenout, že v obou právě zmiňovaných příkladech bude nesmírně záležet také na tom, jak bude kamera použita, resp. jak budou kamery nainstalovány, a samozřejmě koho či jaká prostranství budou snímat.¹²⁾ Z pohledu přípustnosti takového záznamu

⁹⁾ Obdobně viz Kamerové systémy a Legislativa. *Securia.cz* [online]. © 2015 Securia.cz [vid. 13. 3. 2020]. Dostupné z: <https://securia.cz/informace-o-bezpecnostnich-systemech/85-kamerove-systemy-a-legislativa>.

¹⁰⁾ Podle § 62 odst. 1 zákona o Policii ČR *policie může, je-li to nezbytné pro plnění jejích úkolů, pořizovat zvukové, obrazové nebo jiné záznamy osob a věcí nacházejících se na místech veřejně přístupných a zvukové, obrazové nebo jiné záznamy o průběhu úkonu.*

¹¹⁾ Buť dodejme, že např. v Rakousku platí zákaz pořizovat z vozu soukromé videozáznamy veřejného prostranství pod pokutou 10.000 eur; příp. až 25.000 eur v případě opakovaného porušení zákazu.

¹²⁾ Krásným příkladem tu budiž kauza Ryneš, řešená jak tuzemskými soudy (viz rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2015, sp. zn. 1 As 113/2012), tak Evropským soudním dvorem (viz rozsudek ze dne 11. 12. 2014, C-212/13) - k ní např. MÍŠEK, J.: Kauza Ryneš. *Revue pro právo a technologie*. 2015, roč. 6, č. 11, s. 67-75. Popř. dále kauza Ekolo.cz (viz rozsudek NSS ze dne 8. 6. 2016, sp. zn. 3 As 118/2015), v níž šlo o to, že společnost Ekolo.cz s.r.o. na svém Facebookovém profilu zveřejnila fotografii ze záznamu kamerového systému, na které byla zachycena osoba podezřelá z krádeže kola. Ke kauze viz KASL, F. a kol.: Přehled aktuální judikatury II/2016. *Revue pro právo a technologie*. 2016, roč. 7, č. 14, s. 67-68.

jako důkazu je proto prioritně podstatná povaha záznamu a dále okolnost, zda při jeho obstarání a předložení správnímu orgánu byly dodrženy zákonné požadavky.

Bude-li záznam pořízen soukromou osobou, bude nutné řešit jeho použitelnost předně z důvodu jeho možné kolize s jinými právy. Tato kolize se řeší provedením testu proporcionality¹³⁾, který představuje posuzování míry vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti zásahu. Navíc lze dodat, že aktuálně na provedení testu mohou mít vliv pokyny Evropského sboru pro ochranu osobních údajů („EDPB“) ke kamerám a kamerovým systémům.¹⁴⁾ Podle mého názoru, zde však nadále platí závěr NSS, podle něhož pořízení takového záznamu a jeho předložení jako případného důkazu správnímu orgánu automaticky neznamená, že jde o důkaz nezákonný, a to i v případě, je-li kamerový systém, z něhož pochází posuzovaný záznam, provozován bez oznámení Úřadu pro ochranu osobních údajů („ÚOOÚ“).¹⁵⁾ To se však týká pouze situace, pořizuje-li záznam soukromá osoba. Pořídí-li totiž záznam orgán veřejné moci, zde je již chybovost v zásadě vyloučena¹⁶⁾ (zde patrně ani nehrozí, resp. doufám v to, že by záznam mohl být např. upraven pomocí softwaru FakeApp, který dokáže nahradit obličej jednoho člověka obličejem někoho jiného).

2) Dalším hlediskem členění kamerových systémů, což samozřejmě souvisí s již výše uvedeným, může být, k čemu, resp. k jakému účelu konkrétně tyto systémy slouží, tj. jakou oblast mají vlastně monitorovat, zabezpečovat a zda jsou životaschopné samy právě díky autonomnímu softwaru, anebo

¹³⁾ Kupříkladu správní orgán musí *ex ante factum* zvážit, zda veřejný zájem jím sledovaný převažuje nad veřejným zájmem na ochraně soukromí, jehož odnoží je i ochrana osobních údajů. K tomu např. rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2017, sp. zn. 10 As 245/2016, k zákazu nepřetržitého monitoringu řidiče a stevarda z důvodů prevence ochrany zdraví, majetku a života personálu i cestujících za pomoci kamerového systému umístěného v kabině autobusu ze strany jejich zaměstnavatele, společnosti STUDENT AGENCY.

¹⁴⁾ Tyto pokyny, známé jako „Guidelines 3/2019 on processing of personal data through video devices“, přijaté dne 29. 1. 2020, jsou dostupné na webových stránkách EDPB: https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb_guidelines_201903_video_devices_en_0.pdf.

¹⁵⁾ Dle rozsudku NSS ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. 2 As 45/2010. K němu je však nutno uvést následující: do přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), tzv. „GDPR“ byla v ČR registrační povinnost kamerového systému u ÚOOÚ.

¹⁶⁾ V této souvislosti lze odkázat např. na rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2013, sp. zn. 4 As 28/2013, v němž byl zmíněným soudem za nezákonný důkaz označen audiovizuální záznam pořízený policistou ve službě na jeho soukromý mobilní telefon, který byl správnímu orgánu předložen po několika měsících, aniž by do té doby byla jakkoli úředně zaznamenána jeho existence (ani v oznámení o přestupku nebyl pořízený obrazový a zvukový záznam nijak zmíněn, záznam nebyl evidován, uchováván a zabezpečen Policií ČR, naopak ještě několik měsíců po jeho pořízení s ním disponoval jeho pořizovatel – policista, který jej měl uložený ve svém soukromém mobilním telefonu). Pokud by však policista pořídil záznam na mobilní telefon a okamžitě by jej při zpracování zařadil do spisového materiálu, šlo by o postup *lege artis*.

zda fungují jen s něčí pomocí (tj. manuálně). Určení, zda je kamerový systém automatem, totiž může být zásadní např. z pohledu, zda došlo k naplnění skutkové podstaty přestupku provozovatele vozidla, je-li odpovědnost provozovatele vozidla podmíněna mimo jiné tím, že porušení pravidel silničního provozu bylo zjištěno automatem (viz rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 8 As 197/2018). Může jít o kamerové systémy přímo určené k zabezpečení veřejného pořádku na úseku silničního provozu, což jsou nejen městské kamerové systémy s rychloměry, ale třeba i jejich nefunkční makety, v podstatě „falešné kamery“ mající za úkol preventivně působit na motoristy (v Singapuru např. zvýrazněny jasně oranžovou barvou, aby je řidiči co nejvíce viděli¹⁷⁾). Popř. může jít o systémy, s nimiž na obdobné bázi za účelem monitoringu řidičů a zlepšení dopravní situace pracují drony¹⁸⁾, byť zrovna u těchto systémů se jako možný problém objevuje, že záběry jsou často pořízeny z velké výšky s malým rozlišením, což má pochopitelně vliv na důkazní sílu záznamu (např. je nečitelná SPZ). V tomto ohledu jsou už mnohem zajímavější záznamy z již zmiňovaných minikamer (*dashboard cams*) umístěných v autech. Tyto minikamerky se totiž vyznačují zpravidla vysokým rozlišením, kvalitním záznamem pořízeným i v noci a disponují také senzory, které umožňují pořízenou nahrávku uzamknout, aby nedošlo k jejímu poškození. K jejich (ne)použitelnosti jako „důkazu“ v řízení (přestupkovém či trestním) dnes existuje také poměrně zajímavá judikatura napříč Evropou. Zatímco v „trestních procesech“ tyto záznamy judikatura zpravidla nepřipouští pro jejich rozpor s předpisy na ochranu osobních údajů, v řízeních o náhradě škody ano. Kupříkladu podle rozsudku švýcarského federálního soudu 6B_1188/2018 ze dne 26. 9. 2019 (dostupný z: <https://www.bger.ch>), záznam z této kamery pořízený soukromou osobou – účastníkem silničního provozu – prokazující vinu jiného účastníka silničního provozu nelze použít jako důkaz v trestním řízení, byl-li pořízen „utajeně“, tedy v rozporu s čl. 4 odst. 4 federálního zákona o ochraně údajů (Bundesgesetz über den Datenschutz – „DSG“). Naproti tomu podle rozsudku německého Spolkového soudního dvora (BGH) v Karlsruhe ze dne 15. 5. 2018, VI ZR 233/17¹⁹⁾, i když záznamy z těchto autokamer byly pořízeny v rozporu s § 6b spolkového zákona o ochraně údajů (Bundesdatenschutzgesetz – „BDSG“), jejich použití v civilních procesech, týkajících se dopravních nehod (náhrady škody), je povoleno. Německá judikatura ovšem připouští použití záznamů z „dash cams“ jako důkazu i při řešení závažných dopravních přestupků,

¹⁷⁾ BASU, M.: Singapore use crime hotspots to plan traffic cameras. New kind of cameras to curb speeding violations. *GovInsider.asia* [online]. © 2018 GovInsider [vid. 13. 3. 2020]. Dostupné z: <https://govinsider.asia/smart-gov/singapore-uses-crime-hotspots-to-plan-traffic-cameras/>.

¹⁸⁾ Viz Policejní drony sledují nepovolené stanování nebo řidiče, kteří vjíždí, kam nemají. *Technika je stále dokonalejší. Česká televize* [online]. Česká televize © 1996-2020 [vid. 13. 3. 2020]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2925173-policejni-drony-sleduji-nepovolenne-stanovani-nebo-ridice-kteri-vjizdi-kam-nemajifbclid=IwAR12ER7ZLSE78cYkZrCM8FH7KGjKwNsvnpQ3P1-f3pFtwWa1XhQZq0aGBSo>.

¹⁹⁾ Dostupný z: <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&nr=85141&pos=0&anz=1>.

jak vyplývá např. z rozsudku Vrchního zemského soudu (OLG) ve Stuttgartu ze dne 4. 5. 2016, 4 Ss 543/15 (dostupný z: <https://openjur.de/u/891562.html>). Obdobné tendence lze přitom zaznamenat i na Slovensku, čemuž dopomohl poměrně nedávný případ tří polských řidičů, kteří svou bezohlednou jízdou způsobili v Dolním Kubíně hromadnou autonehodu se smrtelnými zraněními.²⁰⁾

Dále může jít rovněž o systémy, které monitorují určité oblasti, např. životní prostředí, které přímo neslouží k odhalování přestupků; zde může být řeč o fotopastech, které jsou specifickým druhem kamerového systému vhodným nejen ke sledování zvěře, ale třeba i k odhalování původců černých skládek.

Může se však jednat také o cílený monitoring neveřejných prostranství či soukromých objektů za pomoci bezpečnostních kamer (*Closed-circuit television* – „CCTV“ nebo proprietárních autonomních bezpečnostních robotů). Zde je vhodné poznamenat, že instalace průmyslové kamery a záznam jejím prostřednictvím získaný sám o sobě nenaplní znaky porušení ústavně zaručeného práva na ochranu soukromí.²¹⁾

Futuristickou „lahůdku“ pak představují zejména IP kamery, specializující se na sběr biometrických údajů. V této souvislosti je aktuálně řeč hlavně o technologiích rozpoznávání obličejů (*facial recognition system*), které jsou dnes hojně využívány např. v Singapuru²²⁾ nebo v Číně. Jen pro zajímavost stojí za zmínku, že Čína, jež vybudovala v podstatě největší světovou kamerovou monitorovací síť, zabudovala kamery s touto technologií i do brýlí čínské policie (což je, vpravdě řečeno, kuriózní příklad tzv. „body-worn cameras“, které častěji nosí i policisté v Evropě).²³⁾ V našich končinách o zavedení této technologie, která by sloužila k rychlejší detekci nebezpečných jedinců, již uvažovala např. Městská policie hl. m. Prahy²⁴⁾ a uvažovalo se o ní též v souvislosti se zabezpečením veřejného pořádku na stadionech. Přestože v některých státech USA je tato technologie zcela běžně využívána kupř. provozovateli kasín a u nás se s ní lze setkat např. v některých typech smartphonů nebo na Letišti Václava Havla v Praze, k využívání této technologie na stadionech není nakloněn český ÚOOÚ.²⁵⁾ S tímto postojem se osobně

²⁰⁾ Viz <https://myliptov.sme.sk/c/22006013/zaznam-z-autokamery-majitel-nesmie-zverejnit.html>.

²¹⁾ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 2. 2010, sp. zn. IV. ÚS 2425/09.

²²⁾ LIN, Ch. J.: Singapore to use facial recognition for national digital identity. The country will use biometrics, such as fingerprint, facial and voice recognition, for the new digital identity. *GovInsider.asia* [online]. © 2018 GovInsider [vid. 13. 3. 2020]. Dostupné z: <https://govinsider.asia/connected-gov/singapore-to-use-facial-recognition-for-national-digital-identity/>.

²³⁾ Chinese police get facial recognition glasses. *Nakedsecurity.sophos* [online]. © 1997 – 2019 Sophos Ltd. [vid. 13. 3. 2020]. Dostupné z: <https://nakedsecurity.sophos.com/2018/02/09/chinese-police-get-facial-recognition-glasses/>.

²⁴⁾ Viz Pražská policie chce testovat technologii rozpoznávání obličejů. Schválit to musí magistrát. *Lidovky.cz* [online]. Lidovky.cz © MAFRA, a.s., ISSN 1213-1385 [vid. 13. 3. 2020]. Dostupné z: https://www.lidovky.cz/domov/prazska-policie-by-rada-testovala-technologie-rozpoznavani-obliceju-schvalit-to-musi-magistratA191120_085159_ln_domov_rkj.

²⁵⁾ Viz stanovisko ÚOOÚ ze dne 16. 8. 2019 k biometrické identifikaci nežádoucích osob na fotbalových stadionech, které je dostupné z adresy: https://www.uoou.cz/vismo/dokumenty2.asp?id_org=200144&id=35541&n=uouu%2Dk%2Dbiometricke%2Didentifikaci%2Dnezhadoucich%2Dosob%2Dna%2Dfotbalovych%2Dstadionech&p1=1099

ztotožňuji, neboť se domnívám, že ani záznamy pořízené touto technologií nemusí být stoprocentní zárukou důkazu. Ostatně nemohu opomenout některé zprávy, podle nichž tato technologie může být snadno ošálena maskami vyhotovenými na 3D tiskárnách.²⁶⁾

Protože všechny tyto systémy nemusí nutně sloužit k odhalování přestupků, ale mohou být určeny třeba jenom pro pozorování zvířat²⁷⁾ nebo k tomu, jak máme např. správně zaparkovat (tzv. parkovací asistenti), je v této souvislosti vždy nutno reflektovat, jaká data konkrétně poskytují. Dále je třeba počítat s tím, že mohou fungovat na různých technických principech – může jít např. o analogové nebo digitální kamery²⁸⁾ – což může mít vliv na kvalitu jimi zpracovaného záznamu.

a) Zařízení sloužící k měření rychlosti silničních vozidel a jejich technická kalibrace a osvědčení

Vzhledem k tomu, že nejfrekventovanějšími přestupky v České republice, ale snad i obecně na světě, jsou přestupky na úseku silničního provozu a až kdesi daleko za nimi jsou pak třeba přestupky proti majetku, primárně nyní pojednám o zařízeních, která se v České republice využívají k měření rychlosti silničních vozidel, kdy v každém je zabudována kamera. Nejprve popíšu jejich rozdělení z hlediska jejich mobility a obsluhy, posléze se zaměřím na druhy měření, při kterých se využívají, a na jejich technické požadavky.

V České republice se ke kontrole dodržování pravidel silničního provozu využívají tzv. silniční rychloměry. Jedná se o radarové nebo laserové měřiče, jednoduše „radary“, popř. „lidary“²⁹⁾, které jsou po právní stránce zákonem o silničním provozu³⁰⁾ zpravidla subsumovány pod pojem „automatizovaného technického prostředku používaného bez obsluhy („ATP“)³¹⁾, nejedná-li se o zařízení, které vyžaduje obsluhu (tzn. ruční ovládání).

²⁶⁾ Viz Systémy zabezpečené rozpoznáváním obličejů lze obelstít maskou ze 3D tiskárny. CDR [online]. Copyright © 1998-2020 CDR server s.r.o., ISSN 1213-2225 [vid. 13. 3. 2020]. Dostupné z: <https://cdr.cz/clanek/systemy-zabezpecene-rozpoznavanim-obliceju-lze-obelstit-maskou-ze-3d-tiskarny/popularmechanics.co.za/tech/company-prints-3d-mask-that-fools-facial-recognition-systems>

²⁷⁾ Viz např. Denver WCT-5003 fotopast s CMOS senzorem 5 Mpx a vestavěným LCD displejem.

²⁸⁾ Viz Základní rozdělení kamerových systémů. Securia.cz [online]. © 2015 Securia.cz [vid. 13. 3. 2020]. Dostupné z: <https://securia.cz/informace-o-bezpecnostnich-systemech/226-z%C3%A1kladn%C3%AD-rozd%C4%Blen%C3%AD-kamerov%C3%BDch-syst%C3%A9m%C5%AF>.

²⁹⁾ „Laserový měřič rychlosti LIDAR (z anglického Light Detection And Ranging) využívá k měření laserového poprsku v neviditelném – infračerveném spektru. Paprsek dopadne na cíl, odrazí se od něj a je zachycen zpět optikou přístroje. Ze zpoždění paprsku je vypočtena okamžitá rychlost vozidla a jeho vzdálenost. Stopa, kterou laserový paprsek na cíli vytvoří, je velmi úzká, proto operátor může velmi přesně vybrat cíl, například vozidlo jedoucí v koloně.“ In Laserový silniční radar PROLASER III/PL-DOK II. Lavet s.r.o. [online]. 2019 © Kavva.cz [vid. 13. 3. 2020]. Dostupné z: <http://lavet.kavva.cz/laserovy-silnicni-rychlomer-prolaser-radar>

³⁰⁾ Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

³¹⁾ K tomu viz dále samostatně pojednání.

Fakticky lze přitom rozlišovat mobilní (*mobile road safety cameras*)³²⁾ nebo stacionární, tj. pevně stojící, nepřenosná zařízení (*fixed road safety cameras*)³³⁾, popř. zařízení splňující obě podmínky zároveň (*mobile and fixed road safety cameras*). Jednotlivá zařízení pak mohou být určena k měření rychlosti v reálném čase buď:

- v jednom místě (bodě) – tzn. se zaměřením na konkrétní projíždějící vozidlo, kdy „záměrný kříž“ v případě laserových měřidel musí být co nejvíce umístěn na ploše vozidla; to vyžaduje aktivitu řádně proškolené obsluhy zařízení (policisty), nebo

- v určitém úseku – zde je řeč o tzv. úsekovém měření, kde kamery, stacionárně zabudované ve sloupech (např. ve Zlíně nebo v Praze) snímají vozidlo ve chvíli, kdy do měřeného úseku vozidlo vjíždí, a posléze znovu, kdy měřený úsek opouští; následně systém vyhodnocuje rychlost jízdy předmětného vozidla.³⁴⁾

³²⁾ Pokud jde o mobilní zařízení, do této skupiny patří zejména laserové radary. Příkladem tu budiž Micro Digi-Cam LTI (využívající hlavici UltraLyte LR 100 nebo UltraLyte Compact), LTI 20/20 TruCam, LaserCam 4 či ProLaser III. Zatímco např. Micro Digi-Cam používá výhradně dopravní policie, ProLaser III používá zase výhradně obecní policie. Do této skupiny mobilních zařízení však mohou být zařazeny také mikrovlnné radary typu Ramer 10 (Ramer AD9, který je však t.č. již na ústupu), pokud nejsou vyložené stacionárního typu. To by ovšem musel být přístroj nainstalovaný přímo ve služebním vozidle Policie ČR (měření by se pak provádělo tak, že policejní vozidlo by stálo a přístroj by zaznamenával automaticky každé vozidlo, které by překročilo nejvyšší dovolenou rychlost v daném místě - viz např. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2018, sp. zn. 9 As 220/2018, nebo ze dne 31. 5. 2018, sp. zn. 9 As 213/2017). Měřiče Ramer, které vyrábí česká firma Ramet Kunovice, jsou velice oblíbené u dopravní a obecní policie. K poznání jednotlivých druhů radarů byly využity následující zdroje: judikatura, článek: Jak se v ČR měří? Má antiradar šanci? *Antiradary.net* [online]. © 2006-2020 AntiRadary.NET [vid. 13. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.antiradary.net/mereni-rychlosti-v-cr-ramer/> a dále konzultace s kolegou, Mgr. Michalem Tichým, právníkem oddělení dopravy a správních agend Krajského úřadu Zlínského kraje.

³³⁾ Pokud jde o „nepřenosná“ zařízení, tedy taková, která jsou nejčastěji umístěna ve sloupech, stožárech, budkách či kovových skříních podél silnic, jejich příkladem mohou být kamerové systémy, které v České republice vyrábí a distribuuje společnost CAMEA. Tyto systémy, které výhradně využívá městská policie a provozují je magistráty, jsou určeny buď k úsekovému měření (UnicamVELOCITY), k detekci a dokumentaci vozidel, která projedou na světelných křižovatkách na červenou (UnicamREDLIGHT) nebo třeba k měření okamžité rychlosti (UnicamSPEED). Podrobněji viz Měření úsekové rychlosti/ Detekce jízdy na červenou/Měření okamžité rychlosti. *Camea* [online]. © 1995 – 2020 CAMEA, spol. s r.o. [vid. 13. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.camea.cz/cz/doprava/mereni-rychlosti-v-cr/> Případně může jít také o stacionární měření pomocí systému TraffiPax, který využívá výhradně městská policie a provozují ho jen některá města (např. město Nepomuk, Plzeňský kraj). Tento radar se konkrétně skládá z digitální kamery, jádra a tří tlakových senzorů ve vozovce, kdy pokud přes ně vozidlo přejede, systém vypočítá jeho rychlost a kamera ji zaznamená spolu s registrační značkou, tváří řidiče, rychlosti, datem a časem přestupku (viz Jak se v ČR měří? Má antiradar šanci? *Antiradary.net* [online]. © 2006-2020 AntiRadary.NET [vid. 13. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.antiradary.net/mereni-rychlosti-v-cr-ramer/>). Využívají se stále častěji také měřiče Ramer 10T, což je modifikace výše zmíněných přístrojů určená právě pro stacionární použití formou instalace v ochranném boxu např. na sloupech veřejného osvětlení (např. Vsetín, Valašské Meziříčí, Přerov).

³⁴⁾ Tím ovšem není řečeno, že automatizované systémy k měření rychlosti pracují vždy

Po technické stránce však všechna zařízení musí splňovat požadavky stanovené příslušným předpisem k tomu vydaným Českým metrologickým institutem („ČMI“); přesněji jde o opatření obecné povahy č. 0111-OOP-C005-09³⁵⁾, kterým se stanovují metrologické a technické požadavky na stanovená měřidla, včetně metod jejich zkoušení při schvalování typu a ověřování stanovených měřidel: „silniční rychloměry používané při kontrole dodržování pravidel silničního provozu“ ze dne 19. 5. 2010, č. j.: 0313/005/09/Pos., účinné od 3. 6. 2010.³⁶⁾ V tomto poměrně obsáhlém opatření najdeme podrobnou specifikaci každého rychloměru. Tak např. základními částmi každého rychloměru jsou: *snímač nebo snímače, výpočetní jednotka, ovládací jednotka, zobrazovací jednotka, obrazová dokumentační jednotka, vyhodnocovací jednotka a software, příp. rozhraní pro přenos dat* (viz s. 3 a násl.; zvláště důležitá je v této souvislosti část 3.1.3 věnující se obrazové dokumentační jednotce).

Kalibraci jednotlivého typu rychloměru zajišťuje jeho výrobce, avšak schválení jeho výroby a proces jeho ověření zajišťuje a provádí podle § 9 odst. 2 zákona o metrologii ČMI nebo autorizované metrologické středisko (např. u radarů typu Ramer Autorizované metrologické středisko K22 fungující pod společností RAMET), jež pak vystavuje tzv. ověřovací list s omezenou dobou platnosti (max. na 1 rok).³⁷⁾

b) ATP a jeho právní úprava optikou metodiky Ministerstva dopravy a recentní judikatury NSS

O ATP se hovoří v souvislosti se skutkovou podstatou přestupku provozovatele vozidla; tu najdeme v § 125f zákona o silničním provozu. Přesněji řečeno, v § 125f odst. 2 písm. a) tento zákon přímo stanoví jako jednu z podmínek pro naplnění skutkové podstaty přestupku, že provozovatel vozidla

jen na principu úsekového měření. Přístroje Ramer 10T „zachytávají“ rovněž vozidlo v konkrétním bodě a přitom pracují zcela automaticky bez zásahu obsluhy. Naopak jiné úsekové měřiče, jako např. dnes již téměř nepoužívaný PolCam PC2006 (k němu viz např. rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2019, sp. zn. 8 As 228/2018) nebo Gesig vyžadují aktivní činnost obsluhy, protože pracují na principu „srovnání“ rychlosti policejního vozidla s vozidlem měřeným. Toto srovnání musí probíhat pro určitý úsek (např. 100 m), kdy vzdálenost mezi oběma vozidly se nesmí zmenšit, což je zdokumentováno pořízeným videozáznamem.

³⁵⁾ K němu je vhodno poznamenat následující. ČMI jako certifikační autorita postupuje podle zákona č. 505 o metrologii z roku 1990. Ten v minulosti obsahoval § 24c, který stanovil: „*Opatření obecné povahy stanoví metrologické a technické požadavky na stanovené měřidlo. Opatření obecné povahy též stanoví metody zkoušení při schvalování typu a při ověřování stanoveného měřidla.*“ K tomu ČMI vydal opatření obecné povahy č. 0111-OOP-C005-09. Zákonem č. 85/2015 Sb. byl však § 24c zrušen, tedy je poněkud ironií osudu, že předmětné opatření obecné povahy, vztahující se k rychloměrům, je stále účinné, slouží ale k provedení již neexistujícího § 24c. V zákoně o metrologii se o opatření obecné povahy nicméně hovoří např. v § 9 odst. 1.

³⁶⁾ Konečná znění. ČMI – Český metrologický institut [online]. [vid. 13. 3. 2020]. Dostupné z: https://www.cmi.cz/sites/all/files/public/download/Uredni_deska/3405-ID-C_3405-ID-C.pdf.

³⁷⁾ Dle vyhlášky Ministerstva průmyslu a obchodu č. 345/2002 Sb., kterou se stanoví měřidla k povinnému ověřování a měřidla podléhající schválení typu, ve znění pozdějších předpisů (viz její příloha bod 2.2.1 – *Silniční rychloměry používané při kontrole dodržování pravidel silničního provozu*).

může odpovídat za tento přestupek, je-li porušení pravidel silničního provozu zjištěno právě pomocí ATP. Pak se o ATP dočteme ještě v § 125j v jeho odstavci 2; ten je však použitelný pouze pro případy, je-li podezřelým z přestupku osoba s bydlištěm v jiném členském státě EU. Takové osobě se totiž spolu s oznámením o zahájení řízení musí zaslat i informační formulář, který v případě skutku zjištěného pomocí ATP musí obsahovat rovněž identifikační údaje o tomto prostředku. Dále se s pojmem „ATP“ v zákoně již nesetkáme a nenajdeme v něm ani jeho legální definici. Z toho důvodu je tento pojem precizován pouze doktrinárně či pomocí judikatury.

Východiskem pro vyložení tohoto pojmu však může být metodický (tj. právně nezávazný) materiál Ministerstva dopravy ze dne 8. 2. 2017, č. j. 25/2017-160-OST, který v podstatě později potvrdil NSS svým rozsudkem ze dne 27. 9. 2018, sp. zn. 9 As 220/2018.

V tomto metodickém materiálu je mj. uvedeno, že „pod pojem ATP zcela jasně spadají všechny radary a kamerové systémy napevno nainstalované a zabudované na předem určených místech, které nevyžadují přítomnost obsluhy, jedná se tedy o všechna stacionární bezobslužná zařízení a případy úsekových měření rychlosti, o čemž nebylo dosud pochyb. Nicméně za ATP, v rámci dovětku „používaného bez obsluhy“, je důvodné shledat **i případy, kdy je technické zařízení** (např. právě typu Ramer) **zabudované v policejním vozidle**, kdy policista je tím, kdo vozidlo pouze zastaví na určeném stanovišti a manuálně jej nastaví a zapne. Je však **nutné vyloučit jakoukoli průběžnou či operativní obsluhu** takového zařízení v určeném čase a místě, tedy jakýkoliv zásah do samotného výběru vozidel, s nímž je pácháno protiprávní jednání v silničním provozu.“³⁸⁾

NSS v citovaném rozsudku zkonstatoval, že „Žádný právní předpis nedefinuje, co se rozumí *automatem* ve smyslu § 125f odst. 2 písm. a) zákona o silničním provozu. Jedná se především o technické prostředky trvale nainstalované a zpravidla pevně zabudované na určitém místě, které nevyžadují přítomnost obsluhujícího personálu. Takové měřidlo je obsluhou toliko umístěno, nainstalováno, případně spuštěno, avšak samotné měření již probíhá automaticky bez toho, aby obsluha takové zařízení ovládala. Charakter automatu je tak dán automatizovaným měřením, které probíhá bez vlivu obsluhy.“

c) Orgány veřejné moci oprávněné měřit rychlost silničních vozidel

Oprávnění měřit rychlost silničních vozidel v České republice primárně náleží státní policii. Jistá oprávnění má však také obecní (městská) policie, jak vyplývá z § 79a zákona o silničním provozu: *Za účelem zvýšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích je policie a obecní policie oprávněna měřit rychlost vozidel.*

³⁸⁾ Viz Ministerstvo dopravy, Odbor agend řidičů, 8. 2. 2017. *Komplexní metodické stanovisko k objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla dle ust. § 125f a násl. zákona č. 361/2000 Sb.* [online]. [vid. 13. 3. 2020]. Dostupné z: [https://www.mdcr.cz/getattachment/Dokumenty/Silnicni-doprava/Legislativa-silnicni-doprava-\(1\)/Silnicni-doprava-metodika-MD/komplexni-metodika-k-OOPV-finalni-verze.pdf.aspx?lang=cs-CZ](https://www.mdcr.cz/getattachment/Dokumenty/Silnicni-doprava/Legislativa-silnicni-doprava-(1)/Silnicni-doprava-metodika-MD/komplexni-metodika-k-OOPV-finalni-verze.pdf.aspx?lang=cs-CZ).

Obecní policie tuto činnost vykonává výhradně na místech určených policií, přitom postupuje v součinnosti s policií.

Uvedené ustanovení NSS vyložil tak, že „Z jazykového výkladu ustanovení § 79a zákona o silničním provozu plyne, že užitý termín „výhradně“ znamená výlučně, tj. toliko a pouze za těchto podmínek musí obecní policie při výkonu činnosti měření vozidel následovat pokyny Policie ČR; soudy a správní orgány při posuzování dopravních přestupků a při zkoumání oprávnění obecní policie měřit rychlost ve smyslu § 79a zákona o silničním provozu shromažďují podklady prokazující naplnění uvedené podmínky, a to např. dohodami mezi Policií ČR a obecní policií, příp. stanovisky Policie ČR.“³⁹⁾ Tyto dokumenty pak logicky musejí být součástí správních spisů v řízení o přestupcích spočívajících v překročení nejvyšší dovolené rychlosti.

Požíraje-li obecní policie záznamy prostřednictvím stálého ATP, je podle § 24b odst. 2 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, povinna informace o zřízení takového systému vhodným způsobem uveřejnit. Podle rozsudku NSS ze dne 16. 12. 2019, sp. zn. 9 As 280/2019: „Povinnost uveřejnění informace o zřízení stálého automatického technického systému k pořizování zvukových, obrazových nebo jiných záznamů z míst veřejně přístupných podle § 24b odst. 2 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, je naplněna i uveřejněním informace v lokálním periodiku dostupném způsobem umožňujícím dálkový přístup.“

III. Obecně k dokazování v řízení o přestupku

Řízení o přestupku je druhem správního řízení, které primárně podléhá režimu přestupkového zákona, jenž je *lex specialis* ke správnímu řádu. Ovšem přestupkový zákon je zároveň *lex generalis*, stanoví-li zvláštní zákon odchylky.

Tím, že je přestupkové řízení svou povahou velice blízké trestnímu řízení, neboť i zde se rozhoduje o vině a trestu, v mnoha ohledech pro něj platí celá řada zvláštností. Není to jen fakt, že řízení je zásadně ovládáno oficiální a vyšetřovací zásadou, tzn. že důkazní břemeno v zásadě leží na správním orgánu, či že zde platí zásada *presumpce nevinny* nebo zásada zákazu sebeobviňování (*nemo tenetur se ipsum accusare*), ale zásadní důraz je kladen na rovinu dokazování a zásadu materiální pravdy.⁴⁰⁾ V českém právním řádu přitom platí princip neomezeného provedení důkazů a jejich volného hodnocení příslušným orgánem veřejné moci.⁴¹⁾

S ohledem na tyto podobnosti i z toho důvodu zásadu písemnosti, která je vlastní běžnému správnímu řízení (např. u vyřizování občanek), často prolamuje potřeba nařízení ústního jednání, které je zpravidla těžištěm

³⁹⁾ Viz rozsudek NSS ze dne 1. 6. 2017, sp. zn. 9 As 274/2016.

⁴⁰⁾ Obdobně jako v trestním právu by ani v přestupkovém právu neměla platit zásada *unus testis nullus testis* (jeden svědek žádný svědek) – srov. s usnesením Nejvyššího soudu ze dne 13. 11. 2019, sp. zn. 7 Tdo 1307/2019, s usnesením Nejvyššího soudu ze dne 20. 7. 2017, sp. zn. 11 Tdo 342/2017, a s poněkud předmětnou věc komplikujícím náležením Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2016, sp. zn. I. ÚS 520/16.

⁴¹⁾ SMEJKAL, V.: *Kybernetická kriminalita*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018, s. 693.

dokazování.⁴²⁾ Na ústním jednání se provádějí např. výslechy svědků, čtou se listiny (např. pořízené záznamy) a o všem se sepisuje protokol, který je veřejnou listinou. Jsou-li mezi podklady elektronická data, ta musejí být na datovém nosiči (CD, DVD apod.) a ten musí být součástí spisu. Účastník má při nahlížení do spisu právo nejen na kopie listin, ale i na kopie digitální. Mezi práva obviněného, byť to „nový“ přestupkový zákon takto výslovně neuvádí (alespoň ne ve vztahu k řízení před správním orgánem prvního stupně)⁴³⁾, samozřejmě patří i jeho právo předkládat důkazy opatřené vlastní aktivitou (projekce čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění jejich pozdějších protokolů).

Ústní jednání, jež vede oprávněná úřední osoba, však není vždy povinné⁴⁴⁾, to z logiky věci znamená, že k dokazování nedochází jen v rámci ústního jednání, ale v podstatě po celou dobu řízení, včetně jeho vedení před odvolacím správním orgánem, neboť v přestupkovém řízení, oproti jiným druhům správního řízení, neplatí pro obviněného zásada koncentrace řízení.⁴⁵⁾ Je však třeba dodat, že dokazování by v odvolacím řízení nemělo suplovat dokazování prioritně spadající do gesce správního orgánu prvního stupně (typicky tak v odvolacím řízení u přestupků zjištěných zrakem, např. držení telefonu za jízdy, nemůže odvolací orgán sám vyslechnout policisty, pokud tito nebyli vyslechnuti správním orgánem prvního stupně a správní orgán své dokazování založil např. toliko na úředních záznamech). Na druhou stranu některé odvolací orgány v řízení o přestupku zapomínají, že jejich role je také nalézací, a jejich rozhodovací činnost je spíše kasačního rázu spočívající v tom, že zjištěné vady prvostupňového řízení nenapravují, ale opakovaně ruší prvostupňová rozhodnutí s tím, aby si to správní orgán „opravil“ sám. Takový postup je přitom v rozporu s ustálenou judikaturou NSS. Za všechny lze zmínit např. rozsudek ze dne 10. 12. 2018, sp. zn. 6 As 286/2018.⁴⁶⁾

⁴²⁾ Pro úplnost se však podotýká, že o ústní jednání ve smyslu přestupkového zákona (§ 80), jak se někteří mylně domnívají, se nejedná tam, kde ho správní orgán přímo nenařídí a účastník řízení se ke správnímu orgánu jen dostaví v rámci své možnosti vyjádřit se k podkladům před vydáním rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu. V tomto případě se ani neseписuje protokol o ústním jednání, ale protokol o dostavení se účastníka řízení k realizaci jiného úkonu (zde využití § 36 odst. 3 správního řádu) související s řízením v dané věci (viz § 18 odst. 1 správního řádu).

⁴³⁾ Srov. s § 73 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

⁴⁴⁾ Viz § 80 přestupkového zákona.

⁴⁵⁾ Viz § 97 odst. 1 přestupkového zákona. Dále srov. s rozsudkem NSS ze dne 22. 1. 2009, sp. zn. 1 As 96/2008, vztahujícím se k dnes již zrušenému zákonu č. 200/1990 Sb. (starému přestupkovému zákonu), podle jehož výroku II.: „Obviněný z přestupku může uplatňovat nové skutečnosti a navrhnout nové důkazy (§ 73 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) i v odvolání; omezení stanovené v § 82 odst. 4 správního řádu z roku 2004 na řízení o přestupku nedopadá.“

⁴⁶⁾ „Zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem zpět na první stupeň [§ 90 odst. 1 písm. a) správního řádu] je až krajní možností, jak řešit vady rozhodnutí prvního stupně zjištěné v odvolacím řízení. Pokud je možné napadené rozhodnutí změnit [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu], je odvolací orgán povinen tak v zájmu hospodárnosti řízení učinit (§ 6 odst. 2 správního řádu). Za tímto účelem je oprávněn provést v odvolacím řízení potřebné důkazy a doplnit další nezbytné podklady, musí s nimi ovšem seznámit účastníky řízení a umožnit jim se k nim vyjádřit. Stejně tak je odvolací orgán oprávněn zaujmout jiný právní názor a posoudit zjištěný skutkový stav po právní stránce odlišně

Řízení ve věcech přestupků na úseku zákona o silničním provozu je navíc v mnoha ohledech specifické. Ona specifická je dána již samotným zákonem o silničním provozu, neboť ten stanoví odchylky v postupu od přestupkového zákona.

V případě přestupku provozovatele vozidla podle § 125f předně platí objektivní odpovědnost⁴⁷⁾, tzn. nezkoumá se zavinění, a to ani v případě, je-li provozovatelem vozidla fyzická osoba (viz § 125f odst. 3 zákona o silničním provozu). Tento přestupek projednává obecní úřad obce s rozšířenou působností, který je podle zákona a při splnění jeho podmínek nejprve povinen postupem podle § 125h vyzvat provozovatele vozidla, kterým došlo ke spáchání přestupku, k uhrazení určené částky s tím, že pokud k jejímu uhrazení nedojde, pokračuje v šetření přestupku. V rámci navazujícího řízení, které v porovnání s trestním řízením může být vedeno jen proti konkrétnímu pachateli (což ovšem obecně platí pro jakékoliv přestupkové řízení), se otevírá prostor pro obhajobu obviněného a další dokazování, které leží především na správním orgánu. Ten musí nalézat pravdu, kterou „svými smysly“ zjistí,⁴⁸⁾ a to za pomoci opatřených podkladů, z nichž mohou v řízení vzejít důkazy. Ty však, aby byly použitelné, musí být získány a musí být také provedeny v souladu s právními předpisy, v opačném případě k nim totiž nelze přihlížet.⁴⁹⁾ Může jít tedy o problém nezákonného důkazu anebo o problém tzv. „opomenutých důkazů“, tedy např. důkazů, které byly správnímu orgánu navrženy účastníkem řízení k provedení, avšak správní orgán, aniž by v odůvodnění svého rozhodnutí jakkoli vysvětlil, proč je neprovedl nebo k nim nepřihlížel, nezávisle na nich rozhodne (k opomenutým důkazům lze v podrobnostech odkázat na judikaturu Ústavního soudu, která v uvedeném spatřuje významné porušení práva na spravedlivý proces; např. náleze ze dne 8. 12. 2009, sp. zn. I. ÚS 118/09).

než správní orgán prvního stupně. I zde ovšem musí účastníky řízení na možný odlišný právní náhled na věc předem upozornit a dát jim možnost se k němu vyjádřit, pokud by pro ně nové právní posouzení mohlo být s ohledem na dosavadní průběh řízení překoapivé.“

⁴⁷⁾ Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16, není objektivní odpovědnost provozovatele vozidla za porušení povinností řidiče podle zákona o silničním provozu protiústavní.

⁴⁸⁾ Obdobně viz KNAPP, V.: *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 218.

⁴⁹⁾ K tomu ale viz náleze Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2012, sp. zn. III. ÚS 2260/10: „I kdyby bylo zjištěno, že některý důkaz byl v trestním řízení získán nezákonným, nebo dokonce protiústavním postupem, znamenalo by to toliko to, že tento konkrétní vadně provedený důkaz je v daném řízení nepoužitelný a nelze k němu při dokazování viny přihlídnout. Je-li však pachatelova vina spolehlivě prokázána též jinými důkazy, které nemají původ v nezákonném postupu, nic nebrání tomu, opřít odsuzující rozsudek o tyto jiné důkazy. Jinými slovy řečeno, výskyt nezákonného důkazu nevede k nepoužitelnosti všech ostatních (jiných) důkazů. Ani tak rigorózní důkazní teorie, jako je doktrína ovoce z otráveného stromu (fruits of poisonous tree doctrine), nezastává názor, že výskyt nezákonného důkazu způsobuje nepoužitelnost všech důkazů, opatřených v daném řízení. Nepoužitelnost se týká toliko těch důkazů, jež jsou od nezákonného důkazu kauzálně odvozeny.“ Obdobně in STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P.: *Základy správního trestání. Základy správního trestání*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2019, s. 85.

IV. Přípustnost důkazu z hlediska způsobu provedeního měření

A) Neodborná manipulace s komponenty rychloměru

Nejčastější příčinou sporů ohledně použitelnosti záznamu z měřicího zařízení (který, jak již opakovaně připomíná NSS, povětšinou slouží jako podstatný důkaz o vině řidičů⁵⁰⁾), bývá jeho následné zpochybňování z důvodu nesprávně provedené instalace zařízení, které ho vyhotovilo. Tedy jde o případy, kdy je zařízení nainstalováno v exteriéru v rozporu s návodem k jeho obsluze, což má vliv na relevantnost údajů, které zaznamenává. Velice často proto bývá namítáno, že zařízení obsluhovala řádně neproškolená osoba, či že nebylo spuštěno do automatického modu a obvykle z těchto důvodů se obvinění dožadují výsledku svědků – policistů anebo požadují vyhotovení znaleckých posudků. Výpovědi policistů však bývají následně zpochybňovány jako nevěrohodné; znalecké posudky jsou poměrně nákladné. Je proto třeba říci, že ne vždy je provedení těchto dalších důkazních prostředků na místě. Ostatně pokaždé záleží na okolnostech konkrétně řešeného případu. Obsah kamerového záznamu nemusí být důkazem, k jehož vyhodnocení by bylo nutno *a priori* přizvat znalce.⁵¹⁾ Policisty sice lze zpravidla považovat za nestranné svědky události, kteří nejsou žádným způsobem motivováni, ať již negativně či pozitivně, aby jejich svědectví vedlo k určitému výsledku řízení⁵²⁾, protože z toho důvodu tedy nelze spatřovat v jejich výsledku problém, na druhou stranu je ale třeba reflektovat, že pokud se nejedná o přestupky typu držení telefonu za jízdy⁵³⁾ či nepřipoutání se bezpečnostním pásem, kdy v těchto věcech jde o situace, v nichž jediným důkazem jsou právě výpovědi zasahujících policistů, pak jak již uvádí NSS, nemělo by být smyslem takového výsledku, aby správní orgán zkoušel policisty ze znalosti manuálu k obsluze měřicího přístroje, ledaže by účastník snesl věrohodné argumenty, které by tyto znalosti u zasahujících policistů zpochybnily.⁵⁴⁾

„K účinnému zpochybnění zjištěných skutečností by však musely být nepochybným způsobem identifikovány nosné důkazy.“⁵⁵⁾ Takovým nosným důkazem by tak mohlo např. být zjištění, že správní orgán opřel své zjišťování i samo rozhodnutí ohledně správnosti měření o návod na obsluhu měřiče, který však

⁵⁰⁾ Viz např. rozsudek NSS ze dne 4. 4. 2019, sp. zn. 1 As 476/2018.

⁵¹⁾ Dle rozsudku NSS ze dne 6. 6. 2013, sp. zn. 2 As 73/2012 (nahrávka provozu ulice pořízená soukromým kamerovým systémem jako důkaz), byť v tomto byla primárně řešena srážka dvou vozidel. *„Za klíčový důkazní prostředek správní orgány považovaly záznam z kamerového systému umístěného na sportovní hale Lokomotiva, provozovaného městem Plzeň jako soukromou osobou, a to bez řádné registrace u Úřadu pro ochranu osobních údajů. Žalobce tento důkaz považoval za procesně nepřipustný, neboť jeho použitím mělo být zasaženo do jeho osobnostních práv a jeho provozování nebylo povoleno žádným právním aktem.“*

⁵²⁾ K tomu např. rozsudek NSS ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. 4 As 46/2014, nebo ze dne 24. 7. 2014, sp. zn. 10 As 108/2014.

⁵³⁾ K tomu např. rozsudek NSS ze dne 4. 4. 2019, sp. zn. 9 As 400/2017 (kauza „kolibří“ telefon).

⁵⁴⁾ Dle rozsudku NSS ze dne 29. 5. 2014, sp. zn. 10 As 25/2014.

⁵⁵⁾ Dle rozsudku NSS ze dne 22. 2. 2017, sp. zn. 5 As 157/2016.

v přestupkovém spisu chybí.⁵⁶⁾ V takovém případě by účastník řízení v podstatě ani nemusel v rámci řízení před správními orgány uvedené nějak aktivně namítat, neboť tato okolnost by šla již sama o sobě k jejich tíži.⁵⁷⁾

Na druhou stranu pokud by např. byla aktivně namítána nezákonnost napadeného rozhodnutí plynoucí z neprovedení důkazu prostřednictvím návodu k použití laserového rychloměru (který by však ve spise byl) a dále neprovedení důkazu znaleckým posudkem, k tomu je vhodné zmínit závěr vyslovený v rozsudku NSS ze dne 12. 3. 2015, sp. zn. 9 As 100/2014. Ve zde řešeném případě totiž správní orgán provedl dokazování prostřednictvím výsledku zasahujících policistů, další dokazování za pomoci znalce však považoval za nadbytečné, neboť správnost měření dovozoval ze stanoviska metrologa 1. kvalifikačního stupně v oboru silničních rychloměrů získaného na základě e-mailové komunikace. Tento rozsudek je výjimečný právě v tom, že v něm NSS připustil e-mailovou komunikaci jako dostačující podklad pro správní rozhodnutí.

Vraťme se však ještě k chybovosti obsluhy zařízení. Konkrétně tady lze zmínit případ, kterým se zabýval NSS v rozsudku ze dne 16. 5. 2017, sp. zn. 1 As 53/2017. Podle tohoto rozsudku správní orgán prvního stupně shledal obviněného (dále též „stěžovatel“) vinným z přestupku překročení nejvyšší dovolené rychlosti v obci (§ 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona o silničním provozu). Zmíněný přestupek byl detekován rychloměrem Ramer 10 C s fotozáznamem. Proti rozhodnutí prvního stupně brojil obviněný prostřednictvím svého zástupce blanketním odvoláním, které následně odvolací správní orgán zamítl. I krajský soud, na který se obviněný následně obrátil se správní žalobou, neshledal v postupu správních orgánů pochybení. V podané kasační stížnosti ale obviněný namítl, že se „*krajský soud nevypořádal s námitkou nepřípustnosti úředního záznamu o podezření z přestupku z důvodu nedodržení návodu k obsluze při měření rychlosti vozidla rychloměrem Ramer 10 C, neboť odklon osy měřeného vozidla a osy kamery měřicího zařízení byl nižší, než jaký stanoví návod k obsluze (tj. 14,1° namísto požadovaných 19°)*.“ NSS však k této námitce uvedl, že obviněný ani jeho zástupce nejsou odborníky na měření rychlosti a že podle jeho názoru se krajský soud s uvedenou námitkou vypořádal. Stěžovateli dal nicméně za pravdu v tom, že z judikátu, na který krajský soud odkázal, vyplýval jen závěr ohledně fungování laserového měřicího zařízení, zatímco v tomto případě bylo řešeno radarové zařízení typu Ramer. A právě za tím účelem připomněl dva své dřívější rozsudky,

⁵⁶⁾ Srov. s rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 2. 2014, sp. zn. 58 A 33/2012.

⁵⁷⁾ Viz rozsudek NSS ze dne 6. 1. 2016, sp. zn. 2 As 217/2015: „II. Pokud správní orgány v rámci přestupkového řízení neprovedou dostatečně úplné dokazování rozhodných skutečností (§ 3 správního řádu z roku 2004), postačí i obviněnému z přestupku, který byl v řízení před správními orgány pasivní, aby poukázal na možné jiné varianty rozhodného skutkového děje, jež nebyly provedeným dokazováním vyvráceny, k tomu, aby byl v řízení před soudem úspěšný. Je případně na správním soudu, aby v mezích možností daných povahou soudního přezkumu správních rozhodnutí důkazně „oddělil zrna od plev“ a případně zcela nepravděpodobné či jinak bizarní námitky obviněného provedením důkazů eliminoval.“

které jsou pro účely mého příspěvku a zde řešeného problému do jisté míry významné.

Předně jde o rozsudek ze dne 16. 1. 2013, sp. zn. **3 As 82/2012**, v němž je uvedeno, že: „*laserový měřicí přístroj funguje automaticky, tedy při jakémkoliv chybném měření nebo při ztrátě napětí dojde automaticky k vypnutí přístroje*“. **Pokud tedy není dodržen návod k obsluze, rychlost vozidla měřicím zařízením zaznamenaná vůbec není.**

Dále jde o rozsudek téhož soudu ze dne 17. 8. 2016, sp. zn. **7 As 309/2015**, v němž bylo řečeno, že totéž platí i pro radarové měřicí zařízení Ramer 10 C: „*Pokud by nebyl dodržen návod k obsluze, tak by neproběhly správně interní testy a verifikace měření a snímek by byl anulován, tedy vůbec by nedošlo k jeho zobrazení na displeji měřicího zařízení, ani k jeho uložení. Pokud je vytvořen radarem záznam, tak měřicí jednotka vyhodnotila proces měření jako správný.*“ Byť dodejme, že tento závěr není zcela přesný. Příléhavěji totiž vyznívá argumentace v rozsudku téhož soudu ze dne 24. 5. 2017, sp. zn. **3 As 93/2015** (v následujícím textu dále zmiňovaný), podle níž správnost měření přístrojem Ramer lze verifikovat pomocí „kontrolní šablony“ mající podobu mřížky, která je dnes již součástí snímků, na nichž je zachyceno vozidlo překračující rychlost, není ji tedy nutné dodatečně přikládat. Ona mřížka představuje svazek paprsků vyslaných radarovou hlavou na měřené vozidlo, a pokud se určitá část vozidla nachází v prostoru mřížkou specificky vymezeném (podle nastavení zoomu kamery), pak měření je správné.

Konečně lze uvést, že v souvislosti s neodbornou manipulací s laserovým měřičem bývá někdy namítána také existence tzv. *slip efektu*. *Slip efekt* představuje efekt skluzu, tedy jev, který vzniká např. při pohybu ruky při měření. Důsledkem toho se tak laserový paprsek po celou dobu měření neodráží od stále stejného místa (na vozidle).⁵⁸⁾

B) Nepoužití správné šablony u měřiče typu Ramer AD 9

Šablona (kontrolní mřížka) představuje nástroj, který byl vyvinut jako pomůcka firmou RAMET pro lepší vyhodnocování měření staršími typy Ramerů (u těch novějších je již přímo součástí jejich softwaru – k tomu již viz výše). Ač jde tedy pohledem dneška víceméně o archaickou záležitost, sluší se k tomuto problému pár vět uvést. Šablona byla ve tvaru lichoběžníku. Tento tvar zobrazoval radarový svazek dopadající na vozidlo v momentu měření. Šablonu pak bylo možno provést jako důkaz – přiložením na elektronický snímek – zejména tam, kde obviněný napadal výsledné měření (např. měření v rozporu s návodem). Pokud však byl takový důkaz správním orgánem připuštěn, nutno zdůraznit, že dokonce nahrazoval výsledky policistů, proto musel být samozřejmě obsažen ve spise, neboť co není ve spise, jako kdyby neexistovalo. Problém zde však spočíval v občasně nesprávné aplikaci šablony, protože šablon bylo několik typů, přičemž

⁵⁸⁾ K tomu viz např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 8. 2019, sp. zn. 72 A 21/2018, nebo rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2019, sp. zn. 1 As 105/2019.

správný typ se odvíjel od zaparkování policejního vozidla na pozemní komunikaci, pokud nebyla šablona využita při měření za jízdy. K důležitosti těchto šablon se přitom v minulosti přiklonily i správní soudy.⁵⁹⁾

C) Nevhodně zvolené kamerové stanoviště

Místo spáchání přestupku je naprosto určující z mnoha důvodů. Jedním z nich je, že jde o jednu z obligatorních náležitostí rozhodnutí o přestupku.⁶⁰⁾ Již z toho důvodu je zapotřebí správně zvolit i kamerové stanoviště. Zejména pokud jde o stacionární zařízení určené k úsekovému měření, o ATP. Tady je třeba zohlednit nejen výšku umístění zařízení, ale také třeba vzdálenost od objektů, odrazivost světla a mnohé další elementy. Pokud totiž záměrný kříž, který dokumentuje polohu měřicího laserového paprsku nebude na vozidle, byť vozidlo zaznamenáno bude, nebo na něm bude, ale jen zčásti, je v zásadě logické, že je ohroženo použití takového podkladu jako důkazu v řízení. V této souvislosti je však třeba upozornit na rozsudek NSS ze dne 16. 1. 2013, sp. zn. 3 As 82/2012, v němž NSS překvapivě uvedl, že ani chyby v měření spočívající v nevhodně zvoleném místě měření a pořízení fotografie v momentě, kdy záměrný kříž se nenacházel na vozidle, nýbrž na sloupu pouličního osvětlení, nemusí mít nutně vliv na legalitu záznamu.⁶¹⁾

D) Měření rychlosti za jízdy

Některá zařízení, jak již bylo zmíněno, mohou být součástí přímo policejního vozu, kdy k měření dochází během jízdy. Fakticky to probíhá tak, že policejní vůz se na určitou vzdálenost přiblíží k předem vytypovanému podezřelému vozu, který začne měřit tím, že vyhotoví vstupní snímek. Další snímek je vyhotoven ve stejné vzdálenosti při ukončení měření. V tomto směru docela zajímavý případ řešil Krajský soud v Ostravě. Jednalo se o situaci, kdy policejní vozidlo stíhalo jiné vozidlo ve stotřicetkilometrové rychlosti, kdy v řízení byla namítána nezákonnost získaného důkazu o přestupku nedovolené rychlosti

⁵⁹⁾ Např. NSS v rozsudku ze dne 24. 5. 2017, sp. zn. 3 As 93/2015 – „...je mu z jeho rozhodovací činnosti známo, že za účelem verifikace správnosti měření rychlosti byla výrobcem silničních radarových měřičů RAMER (včetně typu RAMER 10, AD9, užitého v nyní posuzované věci) vydána pomůcka v podobě šablon, respektive mřížek, jež jsou součástí návodu k jejich užití. Příložením této pomůcky na fotografii měřeného vozidla pořízenou rychloměrem (ve standardním rozměru, odpovídajícím formuláři Záznam o přestupku), lze velmi jednoduchým způsobem ověřit, zda byl dodržen předepsaný úhel měření.“ Dále např. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 8. 2015, sp. zn. 10 A 77/2015. Obdobně i Krajský soud v Plzni v rozsudku ze dne 31. 5. 2017, sp. zn. 17 A 44/2016, konstatoval, že: „Nelze dovodit, a to ani ze snímku z radaru, že by při měření došlo k nějakým pochybením. Vozidlo je na snímku ve správné pozici, odpovídající výsledkům prováděného dokazování, zejména žalovaným opatřenému a výše shrnutému dokumentu Výhodnocení měření. Podle tohoto dokumentu je v dané věci snímek pořízen správně, neboť vozidlo na snímku zabírá většinu snímku a je tak nepochybné, že i zasahuje do radarového svazku dle vyobrazené šablony.“

⁶⁰⁾ Obdobně viz rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2017, sp. zn. 2 As 293/2016.

⁶¹⁾ NSS v předmětném rozsudku vyšel z odborného vyjádření, na jehož základě dospěl k závěru, že ačkoli nebylo vhodně zvoleno místo měření, neboť sloup pouličního osvětlení tvořil překážku ve výhledu, neměla tato skutečnost vliv na správnost výsledku měření.

záznamem o měření vozidla z důvodu změření rychlosti daného vozidla a následného dostižení a zastavení pachatele také nedovolenou rychlostí.⁶²⁾

V. Hodnota důkazu pořízeného obecní policií mimo její působnost

Pokud je záznam z měření vyhotoven orgánem veřejné moci, který k tomu nemá oprávnění, nelze než říci, že jde o fatální chybu, která má pochopitelně fatální dopady na takto pořízený podklad, který by za jiných okolností třeba mohl být v řízení při projednávání přestupku jako důkaz použit. To se bohužel v minulosti stalo v případě obecní policie. Ta totiž před 1. 7. 2017 neměla oprávnění řešit přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 5. zákona o silničním provozu, což mělo za následek, že NSS v rozsudku ze dne 7. 6. 2018, sp. zn. 10 As 15/2018, uzavřel, že pokud obecní policie provozovala kamerový systém za účelem odhalování takového přestupku, pak takový kamerový systém byl provozován v rozporu s § 24b odst. 1 zákona o obecní policii a důkazy z takového systému vzešlé je třeba označit za nezákonné a procesně nepoužitelné.

VI. Přípustnost důkazu pořízeného kamerovým systémem, na němž participuje obchodní společnost

Za zřejmě největší problém, který by se mohl v souvislosti s opatřováním záznamů z měření objevit, by šlo označit situaci, pokud by měření neprováděla státní nebo obecní policie, ale přímo soukromý subjekt, tedy subjekt, který k tomu není podle § 79a zákona o silničním provozu oprávněn. K těmto praktikám přitom v České republice běžně docházelo, dokud jim v roce 2008 nevystavil NSS „stopku“. Právě v rozsudcích ze dne 2. 4. 2008, sp. zn. 1 As 12/2008, a ze dne 24. 4. 2008, sp. zn. 7 As 39/2007, totiž NSS uvedl, že pokud správní orgány vycházejí při svém rozhodování z výsledku měření provedeného soukromou společností, byť i aurizovanou podle zákona o metrologii (zde v obou případech obchodní společnosti VP INVEST, s. r. o., která v prvním případě prováděla měření rychlosti na základě uzavřené smlouvy s obcí Nový Bydžov, v druhém případě na základě smlouvy s obcí Batňovice), není takový postup akceptovatelný. *„Pokuta uložená orgánem obce totiž má být příjmem obce, jejíž orgán ve věci rozhodoval v prvním stupni nikoli příjmem „soukromého měřiče rychlosti“. Základní principy správního řízení (rovnost subjektů) jsou pak právě takovýmito způsobem zatlačovány do pozadí v důsledku hmotné zainteresovanosti soukromého subjektu na postihu obviněného z přestupku, když ze zaplacené pokuty je mu dána část jako „kořist“.*“⁶³⁾

⁶²⁾ Viz rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 2. 2010, sp. zn. 58 Ca 46/2009.

⁶³⁾ Dle rozsudku NSS ze dne 17. 12. 2014, sp. zn. 9 As 185/2014. Zvláště v tomto rozsudku je hezky popsáno, jak fungovala spolupráce mezi obcí a obchodní společností CZECH RADAR, a.s.: *„Měření rychlosti vozidel v daném místě je prováděno nepřetržitě 24 hodin denně automatickým radarem. Při měření rychlosti jízdy v daném místě není přítomen strážník městské policie, ale ani pracovník společnosti CZECH RADAR, a.s. Stacionární měřič rychlosti, který má v pronájmu Město Turnov, je plně automatizován a data zjištěná tímto automatizovaným systémem jsou přenášena na služebnu Městské policie v Turnově. Tento měřič rychlosti byl vyroben*

Ačkoliv tedy výše uvedené rozsudky potvrdily nepřipustnost přenášení tohoto vrchnostenského výkonu veřejné správy na třetí subjekty, a případy, kdy měření prováděly a záznamy z měření vyhotovovaly přímo soukromé společnosti, např. CZECH RADAR, a.s., tak byly potlačeny, obce si posléze začaly pronajímat k využívání měřící zařízení s tím, že společnosti budou zajišťovat pouze jejich instalaci, nastavení a údržbu; a to i nepochybně s přihlédnutím ke konstatování v rozsudku NSS ze dne 17. 12. 2014, sp. zn. 9 As 185/2014: „Po městské policii nelze požadovat, aby zaměstnávala techniky schopné instalace a nastavení stacionárních měřících zařízení. Je proto přípustné, aby tuto instalaci a nastavení prováděl externí subjekt.“ I zde však již byla NSS řešena situace, kdy byť společnost M & T s. r. o. již neparticipovala na úkonech měření a prováděla pouze instalaci softwaru, jeho upgrade a celkový servis, této společnosti plynula na základě nájemní smlouvy odměna ve výši 65 Kč za každý zaznamenaný přestupek. To NSS odsoudil v rozsudku ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. 10 As 107/2018. Je však třeba zdůraznit, že v tomto rozsudku NSS neřekl, že obchodní společnost snad z toho důvodu „fixlovala“, ale že již pouhá okolnost, že „fixlovat“ může, je špatně. To pak podle NSS i zásadním způsobem problematizuje výpovědní hodnotu důkazů shromážděných spornými zařízeními. Ostatně jak již příhodně připomíná také Filip Rigel ve svém komentáři k nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16: „aplikace § 125f zákona o silničním provozu má být střizlivá, tj. například rozmístění automatizovaných technických prostředků k měření rychlosti má kopírovat problematická dopravní místa, nikoliv sloužit k naplnění obecních rozpočtů.“⁶⁴⁾

VI. Shrnutí poznatků a závěr

V tomto příspěvku jsem se pokusil zmapovat jednotlivé druhy kamerových systémů využívaných v dopravě a zároveň zanalyzovat stěžejní problémy spojené s využíváním jejich výstupů v řízení o přestupku optikou recentní judikatury. Tyto problémy lze shrnout následovně:

1) První problém, který může mít vliv na legalitu záznamu, je třeba spatřovat v neodborné manipulaci s přístrojem. Zpravidla půjde o chybné nastavení měřiče, tedy jeho nastavení v rozporu s návodem nebo manuálem k obsluze; chybou tu může být např. nezohlednění vzdálenostního dosahu použitého

a instalován proto, aby vykonával měření rychlosti jízdy bez nutnosti přítomnosti fyzické osoby, zcela samostatně a automaticky. [...] Krajský soud v napadeném rozsudku [...] odkázal na znalecký posudek č. 21-2011 vypracovaný ústavem kvalifikovaným pro znaleckou činnost Cetag, s.r.o., z něhož plyne, že naměřenými údaji na pronajatých měřících zařízeních nedisponuje výlučně nájemce, že k němu nejdou přímo, nýbrž že se k němu dostávají zprostředkovaně z dočasného úložiště dat v Přerově. [...] Nelze v této souvislosti rovněž nevidět, že ačkoliv jsou podle § 13 odst. 3 (starého) přestupkového zákona pokuty uloženy orgánem obce jejím příjmem, tak že podle dané nájemní smlouvy „odplyne“ z uložené pokuty cca 80 % z její výše pronajímateli, respektive tato částka je vyvedena z veřejného rozpočtu obce zpátky pronajímateli a zahrnuje i DPH, které jinak pokuty nepodléhají.“

⁶⁴⁾ RIGEL, F.: Objektivní odpovědnost provozovatele vozidla za porušení povinností řidiče podle ProvPoz. Soudní rozhledy. 2018, roč. 24, č. 7/8, s. 228-229.

zařízení.⁶⁵⁾ Analýzou bylo zjištěno, že právě nedodržení návodu k obsluze zařízení považuje NSS za fatální pro případné dokazování v řízení o přestupku. Tento problém tedy není technické povahy, ale je ryze lidský. To samozřejmě nevylučuje, že chyba může být i na straně přístroje, avšak se zřetelem k poměrně složitému procesu jeho schvalování a ověřování ho lze označit za víceméně sporadický. Příčiny nesprávného fungování zařízení, pokud bylo postupováno v souladu s jeho návodem, lze hledat spíše v tom, zda nebyla užita antiradarová rušička, což je však v České republice od 1. 8. 2011 postihováno jako přestupek podle § 125c odst. 1 písm. j) zákona o silničním provozu, za který lze uložit pokutu od 5000 Kč do 10 000 Kč.

2) Oproti předchozímu zjištění, však bylo dále zjištěno, že vybrání nevhodného kamerového stanoviště, nemusí nutně znamenat nepoužitelnost záznamu z měření v řízení. Pokud samozřejmě nepůjde o případy, kdy je zařízení umístěno na místě, které není schváleno státní policií anebo by obecní policie prováděla měření k těm přestupkům, kde ze zákona měřit nesmí. Opět jde však o problém obsluhy zařízení – tedy lidský, nikoliv technický faktor.

3) Jako největší problém se ukázalo riziko, že kamerový systém provozuje pro veřejnou správu soukromý subjekt. Pokud sám neprovádí měření (což je zcela nepřípustné s ohledem na dikci § 79a zákona o silničním provozu), hrozí zde jeho vliv na projednávání přestupků z hlediska existence hmotného zájmu na výsledcích měření. V prvním případě jsou záznamy zcela nepoužitelné pro řízení, v druhém případě nanejvýše problematické. Lze proto obecně doporučit, že pokud dochází k druhému případu (první případ беру tak, že se snad již nevyskytuje), je důležité zaměřit se na celý proces zpracovávání a vyhodnocování dat. Datové záznamy z měření by měly primárně procházet rukama státní anebo obecní policie, v opačném případě se může jednat o jednání rozporné s GDPR, přesahující i do civilní roviny práva na soukromí. Ostatně bylo též zjištěno, že ač v případech takovýchto pronájmů správní orgány téměř vždy uvádějí, že k záznamům z měření mají přístup jen ony, ve smlouvách o pronájmu předmětných zařízení často bývá obsažena klauzule, podle níž se pronajímatel zařízení zavazuje zachovávat povinnost mlčenlivosti o výsledcích měření, což je samo o sobě poněkud podivné ujednání, vezme-li se v úvahu, že pronajímatel nemá mít k těmto záznamům přístup.

4) Konečně může být problémem, byť tento nebyl v judikatuře NSS přímo zachycen i dodatečná úprava, resp. změna obsahu pořízených snímků a naměřených dat, ať už použitím nevhodného barevného rozlišení (např. pixely na tváři podezřelého budou změkčeny, aby se odstranila zrnitost, budou použity zesvětlovací efekty s cílem zdůraznit kontrast) či roztříštěním jednotlivých informací do různých datových souborů. Zde je totiž třeba evidovat,

⁶⁵⁾ Tak např. zatímco Ramery mají 3 volitelné měřící vzdálenosti: 20, 30 a 60 metrů (ty se volí podle polohy měřidla vůči měřeným vozidlům – za jízdy před sebou, při stání u cesty a měření třeba přes 3 pruhy), ruční laserový měřič ProLaser III má dosah až 1000 metrů.

že softwary umožňují verifikovat přestupky obsluhou. Může jít tedy i o problém možné neautenticity záznamu.

Tento problém, tj. problém prokázání pravosti a pravdivosti záznamu pak považují za nejzávažnější ze všech, neboť má zásadní vliv na důkazní spolehlivost záznamu.

Závěrem lze přesto kamerové systémy využívané v dopravě vyzdvihnout, neboť naprostou předností elektronických důkazů, které jsou schopny tyto systémy vyprodukovat, je zejména jejich trvalost a jejich autenticita oproti třeba důkazům výpověďmi svědků, kteří událost popisují mnohdy subjektivně. Tím lze lépe naplňovat požadavek hledání materiální pravdy, který je na správní orgány kladen ustanovením § 3 správního řádu. Záznam z měření má rovněž směrodatnou vypovídací hodnotu pro úvahy správního orgánu z hlediska volby správního trestu. Ten, jak je obecně známo, musí být v rozhodnutí o přestupku zvláště pečlivě odůvodněn. Význam kamer lze spatřovat již v tom, že pouhá jejich přítomnost podél silnic, aniž by fungovaly, má ve vztahu k motoristům zastrašující efekt; to přirozeně vede k většímu respektu pravidel silničního provozu, celkovému snižování nehodovosti, menší míře případů přestupků a tedy i k menší zátěži veřejné správy. Potenciál, který tyto systémy nabízejí, přitom není v České republice doposud naplno využit a třebaže některé příklady z Asie v tomto příspěvku zmíněné se mohou jevit jako hodné následování, spíše od nich odrazují, neboť jsou enormně nebezpečné pro naše soukromí. Příhodnější by bylo zaměřit se spíše na zdokonalení české infrastruktury a na to, aby správní orgány nepostihovaly díky záznamům z měření jen české řidiče, ale řešily i přestupky, které byly spáchány vozidlem provozovaným v zahraničí.

The aim of this paper has been to analyse camera systems (enforcement) which are used in the Czech Republic for the detection of traffic offenses - summary:

The aim of this paper has been to analyse camera systems (enforcement) which are used in the Czech Republic for the detection of traffic offenses. First, we discussed their types (about radars, lidars, etc.), functionalities and their anchoring in the Czech legislation. We agreed that it is among one of the most important Intelligent Traffic Systems and that the data, which they produce are very helpful to the administrative authorities in dealing with offenses. Then has been to discuss about individual problems, which related to their using, and which may affect the value of the evidence. There has been a use of the decisions of the Supreme Administrative Court of the Czech Republic. The biggest problem has emerged when camera systems are not operated directly by a public authority but by a private company, and is used to measure speed. In such a situation, the electronic evidence produced by the cameras are not useless.

In conclusion, was emphasised the potential of these systems in the future, especially the facial recognition system, which is mainly used in Asia (also for punishment). Simultaneously it was emphasised a risk of these systems for our privacy (although there is a lot of public and media interest in the use of road safety cameras).

Možnosti revize rozhodnutí u nepovolených staveb

I. Přehled revizních možností

Podle § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, lze vydat dva typy rozhodnutí, jimiž se řízení končí – jednak správní rozhodnutí v užším smyslu a jednak usnesení. Usnesením se řízení zastavuje z procesních důvodů, např. pokud žadatel o dodatečné stavební povolení nedoplní ani na výzvu stavebního úřadu nezbytné náležitosti své žádosti. Rozhodnutím se rozhoduje ve věci samé a může mít tři různé varianty výroku. Za prvé lze nařídít odstranění nepovolené stavby. Za druhé lze stavbu dodatečně nebo opakovaně povolit. Za třetí lze vynést výrok, že se odstranění stavby nenařizuje, pokud stavební úřad dojde v průběhu řízení k závěru, že se ve skutečnosti o nelegální stavbu nejedná (rozsudky NSS 5 As 30/2011-93, 8 As 76/2012-35 a stanoviska ombudsmana 898/2011/VOP, 3450/2012/VOP a 4708/2014/VOP).²⁾

Proti usnesení, jímž se zastavuje řízení o žádosti o dodatečné stavební povolení, se mohou účastníci – zejména žadatel – odvolat (§ 76 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů). Odvolat se naopak nelze proti usnesením, jimiž se zastavuje řízení o odstranění stavby, neboť řízení zahájené z moci úřední se zásadně zastavuje usnesením, jež se pouze poznamenává do spisu a proti němuž není odvolání přípustné (§ 66 odst. 2 správního řádu). Pokud jde o správní rozhodnutí ve věci samé, proti tomu je naproti tomu přípustné odvolání vždy.

Vedle řádného opravného prostředku v podobě odvolání nabízí správní řád ještě prostředky mimořádné. V první řadě jde o přezkumné řízení (§ 94 a násl. správního řádu), jehož smyslem je zrušit či změnit rozhodnutí, které již nabylo právní moci, nicméně nadřízený orgán (či sám orgán, který je vydal) je vyhodnotí jako nezákonné. Může jít např. o rozhodnutí o odstranění stavby vydané v řízení, v němž se vůbec jejímu vlastníkovvi nedostalo poučení o možnosti dodatečného povolení stavby (jak ukládá § 129 odst. 2 věta druhá stavebního zákona), a ten z toho důvodu nepodal příslušnou žádost. Nebo se může předmětem přezkumu stát dodatečné stavební povolení vydané pro stavbu v rozporu s požadavky obsaženými v prováděcích předpisech ke stavebnímu zákonu.

¹⁾ Autor je soudcem Krajského soudu v Brně.

²⁾ Toto řešení je v dané situaci vhodnější než řízení zastavovat podle § 66 odst. 2 správního řádu, jak vyplývá i z odborné literatury (srov. PŮČEK P.: K judikatuře NSS a otázce ukončení řízení z moci úřední v režimu § 129 stavebního zákona. *Stavební právo: Bulletin* č. 4/2019).

Za druhé se pak jedná o obnovu řízení (§ 100 a násl. správního řádu), která má řešit situace, kdy dodatečně vyjdou najevo skutečnosti důkazy, které nebyly k dispozici v době původního řízení (např. že rozhodnutí o dodatečném povolení stavby vydala podjatá úřední osoba) nebo kdy je zrušeno podkladové či podmiňující rozhodnutí (např. územní rozhodnutí, z něhož dodatečné povolení stavby vycházelo). Mimořádné opravné prostředky lze ovšem uplatnit i vůči zamítnutí žádosti o dodatečné stavební povolení. Vlastník stavby tak může podle mého názoru například těžit z toho, že soud poté, co stavební úřad nařídí její odstranění, zruší územní plán v té části, jež bránila dodatečnému povolení daného záměru. Zde totiž přichází v úvahu obnova řízení o dodatečném povolení stavby podle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu, který umožňuje obnovit řízení po zrušení podkladového rozhodnutí. Pojem rozhodnutí je zde po mém soudu použit v širším smyslu a zahrnuje i zrušení územního plánu jakožto opatření obecné povahy.

Posledním prostředkem, jak dosáhnout změny pravomocného výsledku řízení, je pak nové rozhodnutí v téže věci (§ 101 správního řádu).

Z hlediska soudní obrany je významná zejména úprava žaloby proti nezákonnému rozhodnutí správního orgánu v § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Tou se lze bránit proti jakémukoliv výše uvedenému rozhodnutí ve věci samé (dodatečné či opakované stavební povolení, rozhodnutí nařizující nucené odstranění stavby, stejně jako rozhodnutí, jímž se odstranění stavby nenařizuje). V průběhu řízení pak může sehrát roli i žaloba na nečinnost stavebního úřadu podle § 79 a násl. soudního řádu správního.

V následujících kapitolách budu věnovat bližší pozornost jednak otázce vydání nového rozhodnutí ve věci a jednak soudní obraně proti vydaným správním rozhodnutím.

II. Nové rozhodnutí o odstranění stavby

Institut nového rozhodnutí je upraven v § 101 správního řádu. Jeho smyslem je umožnit správnímu orgánu, aby znovu rozhodl ve věci, ve které už dříve řízení vedl a pravomocně ho ukončil. V řízení podle § 129 stavebního zákona může stavební úřad cítit potřebu využít nového rozhodnutí zejména ve dvou situacích.

Za prvé, stavební úřad rozhodl o odstranění stavby, avšak opomněl stanovit lhůtu, do kdy má být stavba odstraněna. Nebo sice lhůtu stanovil, ale vlastník stavby či stavebník jakožto povinná osoba úřadu sdělí, že z objektivních důvodů, jež nastaly po vydání rozhodnutí, nebude schopen stanovenou lhůtu dodržet. Objektivními důvody mohou být zhoršené povětrnostní podmínky, neočekávané technologické překážky, zhoršení zdravotního stavu povinného apod. V těchto případech může stavební úřad novým rozhodnutím dodatečně stanovit nebo změnit lhůtu ke splnění povinnosti [§ 101 písm. c) správního řádu].

Stavební úřad však v žádném případě nemůže prostřednictvím nového rozhodnutí „dohánět“ to, že zmeškal lhůtu pro náhradní výkon svého rozhodnutí o odstranění stavby. Tato lhůta je 5 let pro nařízení exekuce

a 10 let pro její dokončení (§ 108 odst. 4 správního řádu). Jestliže tato lhůta marně uplyne, není možné novým rozhodnutím opět uložit povinnost odstranit stavbu nebo pro její splnění stanovit novou lhůtu, neboť by šlo o dvojí uložení stejné povinnosti téže osobě z týchž důvodů, což je nepřípustné (§ 48 odst. 2 správního řádu). Tento závěr vyplývá pro rozhodnutí o odstranění stavby nepřímou z judikatury správních soudů z jiných oblastí správního práva, konkrétně z oblasti ochrany vod (rozsudek MS Praha 9 A 89/2013-64) a z oblasti výběru daní (rozsudek NSS 2 Afs 206/2004-65). Obdobné závěry byly sice vysloveny i ve stavebních věcech, ovšem pouze v nepublikovaných dokumentech (srov. VARVAŘOVSKÝ, P., a kol.: Odstraňování staveb. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s nakladatelstvím Wolters Kluwer. 2013. s. 72).

Jedinou výjimkou, kdy by mohlo být přípustné i po uplynutí lhůty k výkonu původního rozhodnutí uložit novým rozhodnutím povinnému znovu, aby stavbu odstranil a stanovit mu k tomu novou lhůtu, je podstatná změna skutkových okolností. I k tomu existuje pouze nepublikovaný závěr (stanovisko ombudsmana 4310/2004/VOP), který se vztahuje k situaci, kdy vlastník stavby v minulosti s jejím odstraněním započal a uvedeným zásahem se podstatně změnil stav stavby, z něhož vycházel správní orgán v rámci původního řízení. Nebylo možno vyloučit, že v důsledku provedeného zásahu může stavba svým současným stavem ohrožovat okolí, resp. zapříčinit vznik škody na sousedních nemovitostech. Ovšem v takovém případě by podle mého názoru bylo vhodnější situaci řešit nařízením neodkladného odstranění stavby podle § 135 stavebního zákona, takže je otázka, zda by vůbec šlo o uložení téže povinnosti z téhož důvodu ve smyslu § 48 odst. 2 správního řádu. Navíc by nebylo třeba řešit otázku, zda by změna rozhodnutí založená na změně okolností neměla mít výslovnou oporu v zákoně.

Jestliže k podstatné změně skutkového stavu nedojde, může se tedy v území vyskytovat nepovolená stavba, kterou již není možné s ohledem na uplynulou lhůtu k výkonu rozhodnutí odstranit. Takových staveb mohou být na území České republiky desítky (viz tisková zpráva „Ombudsmanka žádá vládu o nápravu nezákonné praxe v oblasti stavebního řádu“, www.ochrance.cz). V takovém případě zřejmě stavebnímu úřadu nezbyvá, než existenci stavby tiše trpět a stavebníka případně opakovaně postihovat za její užívání bez kolaudace (stavba, která nebyla povolena v opakovaném stavebním řízení, však může být zkolaudována, neboť ke zrušení původního stavebního povolení zásahem soudu někdy dochází až se značným časovým odstupem po kolaudaci). Uvažovat by bylo možné snad jedině o nařízení nezbytných úprav takové stavby podle § 137 stavebního zákona, pokud by to vedlo ke zmírnění dopadů na veřejný zájem (např. doplnění protihlukových opatření, aby nepovolená stavba přestala ohrožovat veřejné zdraví), samozřejmě bez náhrady vynaložených nákladů vlastníkovu stavby ze strany státu. Celou problematiku by mohl vyřešit jedině zákonodárce, pokud by například ve stavebním zákoně výslovně umožnil, aby v těchto případech stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby znovu. Jistě by takový zásah do právní jistoty bylo nutno nějak kompenzovat, např. by musel stavební úřad z moci úřední zvažovat vydání dodatečného stavebního povolení, samozřejmě

se stanovením podmínek pro dokončení a další užívání nepovolené stavby, jež by ji uvedly do souladu s veřejným zájmem.

III. Nové posouzení žádosti o dodatečné povolení

Druhá typová situace pro využití nového rozhodnutí u nepovolené stavby nastává, jestliže stavební úřad zamítl žádost o dodatečné povolení stavby a vlastníkově nařídil její odstranění, nicméně vydání dodatečného povolení by (v současnosti) nic nebránilo. Musíme ovšem rozlišit, zda vlastník stavby podává novou žádost o dodatečné povolení, nebo zda žádá, aby stavební úřad znovu posoudil jeho původní žádost (tedy aby vydal nové rozhodnutí podle § 101 správního řádu). Nová žádost o dodatečné povolení v situaci, kdy už existuje pravomocné rozhodnutí o odstranění stavby, je zjevně právně nepřipustná, neboť stavební zákon umožňuje zahájit řízení o dodatečném povolení jenom v rámci běžícího řízení o odstranění stavby. Řízení o takové žádosti musí stavební úřad zastavit podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu (rozsudky NSS 1 Ans 9/2009-87, 2 As 166/2015-33). Naproti tomu nové rozhodnutí, jímž se vyhová původní žádosti, stavební úřad podle některých názorů vydat může (rozsudek NSS 3 As 35/2015-32 – zde pouze hypoteticky a nad rámec nutného odůvodnění, dále stanoviska ombudsmana 6240/2006/VOP, 967/2009/VOP a 1054/2010/VOP). Vlastník tak může dosáhnout dodatečného povolení své stavby, jestliže např. až po vydání zamítavého rozhodnutí dojde ke změně územního plánu v jeho prospěch, jestliže upraví účel užívání stavby tak, aby jej uvedl do souladu se stávajícím územním plánem, nebo pokud získá *ex post* právo k pozemku pod stavbou.

Pro úplnost je třeba uvést, že v jedné kauze Nejvyšší správní soud jednak omezil úspěšnost žádosti o nové rozhodnutí jen na případy, kdy došlo po zamítnutí původní žádosti ke změně skutkových okolností (nedošlo-li k ní, může stavební úřad řízení o novém rozhodnutí zastavit podle § 102 odst. 4 správního řádu), a zejména zde výslovně popřel, že by bylo možné vydat nové rozhodnutí po pravomocném skončení řízení o odstranění stavby, tedy po nařízení nucené demolice (opět však jen nad rámec nutného odůvodnění – viz rozsudek NSS 5 As 235/2015-68, bod 37, obdobně i rozsudek KS Praha 45 A 69/2015-59). Otázka, zda je přípustné stavbu dodatečně povolit i poté, co stavební úřad nařídil její odstranění, tak zůstává zatím otevřená. Připomeňme, že kromě nového rozhodnutí lze v některých situacích uvažovat i o obnově řízení o dodatečném povolení, jak bylo popsáno v úvodní kapitole.

Jelikož se domnívám, že nové rozhodnutí o zamítnuté žádosti o dodatečné či opakované stavební povolení je řešením praktickým, pokusím se v následujících odstavcích vyjasnit některé problémy, které by s dodatečným povolením stavby, vydaným až po právní moci rozhodnutí o jejím odstranění, byly spojeny.

Nejvyšší správní soud ani veřejný ochránce práv neuvádějí, co se má stát s rozhodnutím nařizujícím vlastníkově stavbu odstranit, jestliže bude novým rozhodnutím dodatečně povolena. Striktně nahlíženo tu pak totiž vedle sebe stojí dvě rozhodnutí týkající se téže věci (stavby), jejichž výroky se navzájem vylučují. Při „obvyklém“ využití nového rozhodnutí tato situace nenastává

– je tu jen zamítavé rozhodnutí o téže žádosti, které je však „překonáno“ novým rozhodnutím vyhovujícím. Mám nicméně za to, že pokud už jednou připustíme vydání nového rozhodnutí o dodatečném povolení stavby v době, kdy je řízení o jejím odstranění pravomocně skončeno, musíme na nově vydané dodatečné povolení nahlížet jako na překážku bránící exekuci rozhodnutí o odstranění stavby. Toto rozhodnutí se tedy stane nevykonatelným, aniž by bylo potřeba ho rušit např. cestou přezkumného řízení. Jestliže již správní orgán s jeho výkonem započal, bude vydání nového rozhodnutí důvodem pro přerušení či zastavení exekuce [§ 113, resp. § 115 písm. b) správního řádu].

To, že veřejný ochránce práv (a zčásti i správní soudy) připouští vydání nového rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, představuje velký ústupek černým stavebníkům. Nicméně akceptujeme-li jej, měli bychom zákon vykládat ve prospěch adresáta veřejné správy. Jestliže tedy nebude zřejmé, o co žadatel po vydání pravomocného rozhodnutí o odstranění stavby usiluje – zda žádá o nové rozhodnutí či o (nepřípustné) zahájení nového řízení o dodatečném povolení – měl by jej stavební úřad poučit o důsledcích obou možností a na základě toho jej vyzvat k upřesnění žádosti. Na druhou stranu v judikatuře se objevuje i přehnaně aktivistický přístup, podle něhož je každá další žádost o dodatečné povolení vždy automaticky žádostí o nové rozhodnutí, a to dokonce i v rámci dosud neukončeného řízení o odstranění stavby (rozsudek KS Praha 45 A 30/2014-39).

Na závěr znovu upozorňuji na to, že pokud vlastník stavby, potažmo stavebník, o dodatečné povolení stavby v průběhu řízení o jejím odstranění nepožádal, pak vydání nového rozhodnutí vůbec nepřipadá v úvahu. Není totiž splněna základní podmínka – žádná žádost nebyla zamítnuta, proto jí nelze nově vyhovět (rozsudek NSS 1 As 272/2017-82). Stejně tak by nebylo možné naříditi ani obnovu řízení. Žadatele, který byl v průběhu řízení o odstranění stavby laxní, tedy žádný ze zvažovaných způsobů revize nezachrání (leďa by jeho nečinnost byla důsledkem nedostatečného poučení ze strany stavebního úřadu, pak by mohlo být rozhodnutí o odstranění stavby zrušeno v přezkumu pro vadu řízení).

IV. Soudní přezkum z pohledu vlastníka stavby

V následujících dvou kapitolách zmapujeme možnosti soudní obrany proti postupu stavebního úřadu v řízení o odstranění stavby, a to nejprve z pohledu vlastníka stavby.

První obecné pravidlo zní, že primárně se musí vlastník stavby bránit proti zamítnutí své žádosti o dodatečné stavební povolení (pochoptelně musí takovou žádost nejprve podat). V žalobě proti tomuto rozhodnutí může rozvést všechny důvody svědčící pro to, že stavba měla být dodatečně povolena, poukázat na to, že předložil veškeré požadované podklady apod. Pokud by chtěl tento typ argumentů vlastník stavby uplatnit až v žalobě proti rozhodnutí nařizujícímu mu stavbu odstranit, soud se jimi vůbec nebude zabývat, neboť v tomto řízení má stavební úřad řešit pouze otázku, zda jde o stavbu povolenou, či nikoliv (rozsudek NSS 6 As 138/2014 – 45). Fakt, že je stavba nepovolená, pak vede bez dalšího k rozhodnutí o její nucené demolici, leďaže účastník řízení podá žádost o dodatečné povolení, o níž se pak vede samostatné řízení.

Druhé obecné pravidlo říká, že nemá smysl napadat samostatně jednotlivé procesní úkony stavebního úřadu. Vady, k nimž v řízení došlo, by měl vlastník stavby popsat v žalobě proti výslednému rozhodnutí ve věci samé, tj. buď proti rozhodnutí zamítajícímu žádost o dodatečné stavební povolení, nebo proti rozhodnutí nařizujícímu odstranění stavby. Příkladem může být situace, kdy by stavební úřad nesprávně a v rozporu se zákonem stanovil vlastníkovu stavby pro podání žádosti o dodatečné povolení lhůtu kratší než 30 dnů. Zde nemá smysl se soudně bránit již proti usnesení o stanovení lhůty, neboť to je ze soudního přezkumu vyloučeno (rozsudek KS Plzeň 57 A 22/2013-21). Vlastník stavby by tak měl podat žádost o dodatečné povolení v zákonem stanovené třicetidenní lhůtě, a poté podat odvolání a následně i správní žalobu až proti rozhodnutí, kterým by případně stavební úřad žádost pro marné uplynutí nesprávně stanovené lhůty zamítl. Analogicky to bude platit i pro stanovení nepřiměřeně krátké lhůty pro doplnění žádosti.

Jiným příkladem je rozhodnutí stavebního úřadu o povinnosti předložit projektovou dokumentaci nebo jiné podklady (§ 129 odst. 9 stavebního zákona). Také toto rozhodnutí nelze samostatně napadnout žalobou, tentokrát však z jiného důvodu. Nejedná se sice o rozhodnutí ryze procesní, neboť stanovuje vlastníkovu stavby poměrně citelnou povinnost obstarat namísto stavebního úřadu určité podklady nutné pro vydání rozhodnutí, jde však v tomto případě o rozhodnutí, jež závisí výlučně na posouzení technického (zde stavebně technického) stavu věci, tudíž se na ně vztahuje soudní výluka podle § 70 písm. d) soudního řádu správního (rozsudek KS Praha 47 A 19/2015-15).

V. Soudní přezkum z pohledu vlastníka sousední nemovitosti

Sousedů se může postup stavebního úřadu dotknout zejména v případě, že úřad vyhodnotí jako řádně povolenou stavbu, jež je podle názoru dotčených osob naopak stavbou černou. V první řadě se může stát, že stavební úřad usoudí, že ke stavbě se pouze nedochovaly doklady, proto přistoupí k ověření dokumentace skutečného provedení stavby, tzv. pasportizaci (§ 125 stavebního zákona). Jestliže mají sousedé za to, že podmínky pro takový postup nebyly splněny (zejména že stavba ve skutečnosti nikdy povolena nebyla), může se proti nezákonnému postupu stavebního úřadu bránit tzv. zásahovou žalobou podle § 82 s. ř. s. (rozsudek NSS 1 As 344/2016-42). Musí tak ovšem učinit v zákonem stanovené lhůtě, neboť se jedná o zásah jednorázový (rozsudek NSS 9 As 83/2019-35).

Jestliže má stavební úřad stavbu nejen za povolenou, ale dokonce i příslušné doklady se podle něj dochovaly v potřebném rozsahu a stavba je s nimi v souladu, nebude zpravidla činit vůbec nic. Z pohledu sousedů, podle nichž stavba povolení postrádá nebo se od něj odchyluje, se sice jedná o nečinnost, nemohou se však proti ní podle současné judikatury nijak bránit. Správní soudy prozatím stojí na stanovisku, že zahájení řízení o odstranění stavby si nelze soudní cestou vynutit, jelikož jde o řízení zahajované z moci úřední (*ex officio*). Nepříznávají tak žalobcům ochranu ani na základě žaloby proti nečinnosti, ani na základě žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu (rozsudky NSS 4 Ans 6/2006-162 a 9 Ans 8/2011-62). Otázka účinné soudní

obranu v takové situaci je ale nyní předložena k vyřešení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu (usnesení NSS 6 As 108/2019 – 28).

Na druhou stranu, pokud už jednou stavební úřad řízení o odstranění stavby z moci úřední zahájí, pak se proti jeho nesprávným závěrům soudně bránit lze. Jestliže stavební úřad řízení nijak nezakončí, ani v něm nepokračuje, lze si vydání rozhodnutí ve věci vynutit prostřednictvím žaloby na nečinnost (rozsudky NSS 4 Aps 7/2013 - 25 a 4 As 34/2013 – 24, přímo k řízení o odstranění stavby pak rozsudek KS v Plzni 57 Ca 62/2006 - 39). Jestliže stavební úřad sice nečinný není, ale řízení zakončí rozhodnutím, jímž odstranění stavby nenařídí, protože dojde k závěru, že jde o stavbu legální, mohou takovému rozhodnutí sousedé čelit žalobou proti nezákonnému rozhodnutí. Účastenství v řízení o odstranění stavby je sice v § 129 odst. 10 stavebního zákona omezeno pouze na ty osoby, které mohou být bezprostředně dotčeny buď průběhem, anebo výsledkem demolice, nicméně § 65 odst. 1 soudního řádu správního nestanovuje, že by žalobu proti rozhodnutí mohl podat jen účastník řízení před správním orgánem. Naopak, i taková osoba, která účastníkem řízení nebyla, může žalobu proti rozhodnutí podat, je-li jím dotčena na právech. Po takovém žalobci pak samozřejmě nelze požadovat, aby před podáním žaloby vyčerpal řádné opravné prostředky (rozsudek NSS 4 As 157/2013-33) a lhůta k podání žaloby mu běží teprve od chvíle, kdy se o vydání nepříznivého rozhodnutí dozvěděl (rozsudek NSS 5 Afs 10/2011 – 94).

Jinou formou nečinnosti stavebního úřadu je otálení s výkonem již vydaného a pravomocného rozhodnutí o odstranění stavby. K tomu v praxi dochází poměrně často. Názory soudů se rozcházejí v otázce, zda mají osoby dotčené existencí černé stavby nějaký nástroj k soudnímu řešení popsané patové situace. Podle některých soudců může návrh na exekuci rozhodnutí o odstranění stavby podat i ten, jehož vlastnické právo k sousední nemovitosti je nedovolenou stavbou dotčeno, ačkoliv výrok odstraňovacího rozhodnutí mu přímý nárok na odstranění stavby nestanoví (rozsudek KS Ostrava 22 A 86/2015-68). Vyskytují se však i názory opačné, podle nichž se soused černého stavebníka úspěšně domáhat exekuce správního rozhodnutí nemůže (rozsudek KS Praha 46 A 111/2015-33).

Jestliže se stavební úřad žádné nečinnosti nedopouští, v řízení řádně pokračuje a dokončí ho, budou výhrady sousedů zřejmě směřovat zejména proti případnému dodatečnému povolení stavby. Toto rozhodnutí se napadá standardně žalobou proti rozhodnutí podle § 65 soudního řádu správního. Dotčení sousedé zde již jsou bezpochyby účastníky správního řízení, proto tento revizní nástroj nevykazuje žádné zvláštnosti.

VI. „Obživení“ soudem zrušeného povolení

Opakované stavební řízení je specifický nástroj stavebního zákona upravený v § 129 odst. 5 stavebního zákona. Vede se tehdy, pokud bylo pravomocné stavební povolení následně zrušeno nadřízeným správním orgánem nebo soudem a jeho výsledkem může být buď opakované stavební povolení, nebo rozhodnutí, jímž se nařídí stavbu odstranit.

V opakovaném stavebním řízení může dojít ke specifické situaci, kdy původní stavební povolení znovu ožije. Je tomu tak proto, že rozsudky krajských soudů,

kteřé rozhodují ve správním soudnictví v prvním stupni, nabývají právní moci v okamžiku doručení všem účastníkům. Některý z nich sice může podat proti rozsudku kasační stížnost, ale ta nemá ze zákona odkladný účinek; lze pouze požádat Nejvyšší správní soud, aby ji ho v konkrétním případě ze závažných důvodů přiznal. Jestliže tedy krajský soud původní stavební povolení zruší, musí stavební úřad zahájit opakované stavební řízení. Jenomže pokud dá Nejvyšší správní soud posléze stěžovateli za pravdu a zruší rozsudek krajského soudu, tak se původní stavební povolení obnoví a důvod vedení opakovaného stavebního řízení odpadne. V takovém případě by měl stavební úřad opakované stavební řízení zastavit dle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu s tím, že žádost se stala zjevně bezpředmětnou (míněna je sice původní žádost, nicméně chápána v tomto řízení jako žádost o opakované stavební povolení).

Situace ovšem může být i nepřehlednější. Krajský soud mohl zrušit pouze odvolací rozhodnutí a teprve odvolací správní orgán mohl novým odvolacím rozhodnutím zrušit původní stavební povolení. I v tomto případě ale podle mého názoru zrušením rozsudku krajského soudu ožívá původní odvolací rozhodnutí a s ním i původní stavební povolení, proto je namíste opakované stavební řízení zastavit pro bezpředmětnost. Celá nová větev správního řízení, tj. nové odvolací řízení a opakované stavební řízení, je zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu odřata a hledí se na ni jako omyl či slepé rameno vývoje – až dokud případně krajský soud znovu ono původní odvolací rozhodnutí nezruší.

Ještě horší procesní propletenec nastává, pokud opakované stavební řízení nelze zastavit, protože už mezitím stavební úřad vydal opakované stavební povolení, jež nabylo právní moci. V tu chvíli vedle sebe existují dvě rozhodnutí v téže věci, tj. původní a opakované stavební povolení. Tato rozhodnutí nadto nemusí být zcela totožná, ale mohou se lišit například stanovenými podmínkami pro dokončení stavby. Jestliže dosud neuplynula roční zákonná lhůta, domnívám se, že lze věc řešit tak, že se opakované stavební povolení zruší v přezkumném řízení. Po jejím uplynutí už lze uvažovat snad jediné o obnově řízení s odvoláním na to, že vyšly najevo nové skutečnosti (původní stavební povolení nakonec nebylo platně zrušeno). Mohu jen přát stavebním úřadům, aby k takovýmto spletitým situacím docházelo v praxi co nejméně.

Shrnutí:

O nuceném odstranění či naopak dodatečném povolení tzv. černé stavby rozhoduje stavební úřad v řízení podle § 129 stavebního zákona. Proti takovému rozhodnutí se lze bránit jak řádnými, tak mimořádnými opravnými prostředky, a stejně tak i soudní cestou. Článek nabízí přehled všech možností, jak zrušit či změnit již vydané rozhodnutí, a hlouběji pak analyzuje jednak vydání nového rozhodnutí v téže věci, a dále specifika soudní obrany u nepovolených staveb. Text bude součástí připravovaného praktického komentáře ke stavebnímu zákonu vydaného nakladatelstvem Wolters Kluwer.

Výklad ve prospěch adresátů správního práva a jeho limity

Úvod

Správní právo, jakožto typický obor veřejného práva, je založeno na nadřazenosti veřejné moci vůči adresátům práva. Tato nadřazenost samozřejmě není absolutní a je především omezena principy ústavního pořádku, jako je suverenity lidu, enumerativnost veřejnoprávních pretenzí či výhrada zákona. Nikdo nebude pochybovat o tom, že ukládat povinnosti lze pouze na základě aktu vydaného demokraticky legitimovaným zákonodárcem. Mimo tyto nejobecnější a všeobecně uznávané koncepty můžeme ve správním právu – alespoň v tom českém – nalézt i jemnější nástroje, kterým je jednotlivcům poskytováno určité zvýhodnění v jejich vztahu s orgány veřejné moci. Po vydání právního předpisu se totiž začnou objevovat problémy jeho interpretace. Přitom se může stát, že v úvahu přichází více možných výkladů, nebo dokonce po vyčerpání všech interpretačních metod zjistíme, že existují dvě srovnatelně přesvědčivé výkladové alternativy.

České správní soudy (a Ústavní soud) dovodily, že v takovém případě se musí aplikovat zásada *in dubio pro libertate*, které je věnována stěžejní část článku. Popisují, jak s touto zásadou judikatura zachází, a z čeho vůbec vyvozuje její platnost. Následně poukazují na několik množin situací, kdy lze o aplikovatelnosti této zásady pochybovat. Z mého pohledu nejzajímavější problematikou jsou trojstranné právní vztahy, typické pro některé oblasti správního práva. V nich může dojít k tomu, že při výkladu práva vstřícném vůči jednomu adresátu práva dojde k újmě na straně jiného adresáta.

Následně se věnuji problematice ustálené správní praxe a legitimního očekávání, přičemž upozorňuji na podobnosti se zásadou *in dubio pro libertate*. Tato podobnost spočívá i v tom, že také zde může dojít k poškození práv třetích osob.

¹⁾ Autor je magisterským studentem Právnické fakulty UK. Tento text vznikl v rámci projektu SVV č. 260 497 (Současné problémy ústavního práva) a vychází z práce *Postup správního soudu in dubio*, která se v česko-slovenském kole Studentské vědecké a odborné činnosti 2019 umístila na 2. místě v sekci Správní právo, finanční právo, právo sociálního zabezpečení a právo životního prostředí. Kontakt: jaromir.fronc@gmail.com.

Tento problém trojstranných vztahů poté dávám do souvislosti s posledním rozebíraným beneficiem adresátů práva, kterým je přímý účinek směrnic. Právě unijní judikatura se pokusila rozpracovat otázku „trojúhelníkových situací“, a může tak působit jako inspirační zdroj.

Závěrem uvažuji, zda nelze některé nesnáze spojené s aplikací výše popsanych institutů vyřešit tak, že se naopak přízná větší prostor při interpretaci práva veřejné správě.

1. *In dubio pro libertate*

Svoboda patří mezi základní hodnoty v právu.²⁾ Její konkretizací je zásada *in dubio pro libertate* (v pochybnostech ve prospěch svobody), podle které je v pochybnostech o výkladu práva nutné přiklonit se ve prospěch takového výkladu, který poskytuje větší svobodu, tj. je příznivější pro adresáta práva. Odkazy na tuto zásadu nalezneme již v římském právu.³⁾

Speciální místo má v daňovém právu, kde je často zvána *in dubio mitius* (v pochybnostech mírněji) nebo *in dubio contra fiscum*. Pod označením *in dubio pro tributario* je velmi populární v Polsku,⁴⁾ kde se dočkala i pozitivněprávního zakotvení,⁵⁾ obecně ale její význam ustupuje.⁶⁾ V Německu se – přes jisté náznaky – jako obecné pravidlo neprosadila.⁷⁾

Její uplatnění však v zahraničí nalezneme i v jiných oblastech správního práva. Příkladem, judikatura Nejvyššího soudu USA interpretuje nejasná ustanovení stanovující práva veteránů v jejich prospěch⁸⁾ a ustanovení týkající se vyhoštění ve prospěch cizince.⁹⁾

Zásadu *in dubio pro libertate* lze označit za tzv. metaprávní pravidlo.¹⁰⁾ Metaprávní pravidlo striktně vzato není pravidlem *interpretace*, nýbrž (relativně obecným) pravidlem, co dělat *po interpretaci*,¹¹⁾ pokud ta nepřinese jediný nejpřesvědčivější výsledek. Vychází ani ne tak z okolností konkrétního případu, ale spíše ze vztahů mezi subjekty soudního řízení. Právě ve správním soudnictví se použití metaprávních pravidel nabízí nejsilněji, neboť zde můžeme identifikovat hned dva typické vztahy.

²⁾ WINTR, J.: *Říše principů: obecné a odpovědné principy současného českého práva*. Praha: Karolinum, 2006, ISBN 80-246-1246-1, s. 75–76 a 196.

³⁾ WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2019, ISBN 978-80-87284-75-9, s. 43.

⁴⁾ KOPYSCIANSKA, K.: *The Principle in Dubio Pro Tributario in the Polish Judicial Decisions*. In *System of Financial Law: System of Tax Law: Conference Proceedings*, Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, ISBN 978-80-210-7827-7, s. 110–120.

⁵⁾ Čl. 2a polského daňového řádu.

⁶⁾ THURONYI, V., BROOKS, K., KOLOZS, B.: *Comparative Tax Law*. 2. vydání. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2016, ISBN 978-90-411-6719-4, s. 118.

⁷⁾ RICHERS, D.: *Rechtslast: Lastregeln als Mittel der Überwindung von Zweifeln in der Rechtsanwendung*. Berlin: De Gruyter, 2017, ISBN 978-31-10539-33-2, s. 184–186.

⁸⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu USA *Henderson v. Shinseki*, 562 U.S. 428, 441 (2016).

⁹⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu USA *Immigration and Naturalization Service v. Cardoza-Fonseca*, 480 U.S. 421, 449 (1987), a cit. judikatura.

¹⁰⁾ Srov. PRICE, Z. *The Rule of Lenity as a Rule of Structure*. *Fordham Law Review*, 2014, č. 4, s. 889.

¹¹⁾ Srov. rozhodnutí finančního arbitra ze dne 6. 6. 2018, č. j. FA/SR/ZP/1889/2016-7.

Za prvé, jednou procesní stranou je orgán veřejné moci a druhou adresát práva.¹²⁾ Za druhé, správní soudy fungují primárně na kasačním principu, kdy ve věci již rozhodoval správní orgán.¹³⁾ Použití zásady *in dubio pro libertate* tedy vždy značí vyhovění žalobci a zrušení napadeného aktu.

1.1 Aplikace v české judikatuře

Již podle prvorepublikové judikatury každý zákon, jímž se omezují svobody a ukládají povinnosti, musel být vykládán přesně, a v případě pochybností spíše ve prospěch svobody jednotlivce.¹⁴⁾

Podívejme se na tři rozhodnutí, která položila základ pro novodobé použití metaprávidla *in dubio pro libertate* a byla dalšími rozhodnutími často citována. Ústavní soud pravidlo aplikoval v situaci, kdy správce daně uložil na základě dvou ustanovení zákona daňovou povinnost ze stejného příjmu plátců daně i poplatníků: „Z hlediska ryze formálněprávního lze sice pro oba způsoby zdanění shledat zákonný podklad, avšak za situace, kdy právo umožňuje dvojí výklad, nelze při řešení případu pominout, že na poli veřejného práva mohou státní orgány činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje (na rozdíl od občanů, kteří mohou činit vše, co není zákonem zakázáno – čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy). Z této maximy pak plyne, že při ukládání a vymáhání daní podle zákona (čl. 11 odst. 5 Listiny), tedy při *de facto* odnětí části nabytého vlastnictví, jsou orgány veřejné moci povinny podle čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod. Jinak řečeno, v případě pochybností jsou povinny postupovat mírněji (*in dubio mitius*).“¹⁵⁾

Na půdě Nejvyššího správního soudu byl klíčový dissent ke stanovisku pléna týkajícímu se započtení daňového přeplatku po prohlášení konkursu: „Z ústavního pořádku České republiky lze rovněž dovodit zásadu *in dubio pro libertate* přikazující dát přednost interpretaci šetřící práva a svobody jednotlivce, jestliže vyvstanou pochybnosti, zda přijmout výklad svědčící autonomii jedince na straně jedné, nebo výklad svědčící veřejné moci na straně druhé. V platném ústavním právu má tato zásada oporu v preambuli Ústavy, odvolávající se na osvědčené principy právního státu, článku 1 odst. 1 Ústavy, prohlášujícího Českou republiku za právní stát, článku 2 odst. 3 a 4 Ústavy a článku 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod, podle nichž je při realizaci veřejné moci zakázáno vše, co není výslovně dovoleno, zatímco v privátní sféře je vše dovoleno, co není zakázáno, a konečně i v článku 4 Listiny základních práv a svobod, podle něhož mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona, v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod, přičemž zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky, a při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu;

¹²⁾ Hlavními výjimkami jsou v české úpravě žaloby podle § 66 soudního řádu správního a kompetenční žaloby.

¹³⁾ Zejm. v řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí a o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

¹⁴⁾ Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 1923, Boh. A 2592/23.

¹⁵⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02.

taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.“¹⁶⁾

Třetí význačný judikát vzešel z kauzy globálních celních záruk: „Je-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Tento princip *„in dubio pro libertate“* plyne přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny, viz i stanovisko menšiny pléna NSS in usnesení ze dne 29. 4. 2004 č. 215/2004 Sb. NSS). Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu, vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem“¹⁷⁾

Do dnešních dní lze napočítat řádově tisíce rozhodnutí, kde metaprávní¹⁸⁾ zmínila některá z procesních stran, stovky rozhodnutí, ve kterých soud připustil jeho obecnou platnost, a desítky rozhodnutí, kde bylo skutečně aplikováno.

Podmínkou aplikace metaprávního pravidla jsou rovnocenné výklady práva, což judikatura vyjadřuje různými obraty:

- zákon připouští dvě možná řešení¹⁹⁾
- zákon umožňuje vícero argumentačně podložených výkladů²⁰⁾
- žádná výkladová alternativa není zjevně a jednoznačně přesvědčivější než ostatní²¹⁾
- oba výklady dávají smysl²²⁾
- právní otázka je sporná či nejasná²³⁾

Žalobci jsou při argumentaci metaprávním pravidlem často neúspěšní, neboť soud o správné interpretaci pochybnosti nemá.²⁴⁾ Začasté ale přesto explicitně existenci metaprávního pravidla uzná s tím, že v tomto případě ho však netřeba aplikovat. Takové konstatování je vlastně zbytečné,²⁵⁾ domnívám se však, že soudy jsou k tomu vedeny povinností vypořádat se se všemi žalobními body,²⁶⁾ byť si nemyslím, že by jen kvůli tomu rozsudek mohl být označen za nepřezkoumatelný. Tím, že se soud přikloní k jedné interpretaci, říká implicitně, že metaprávní pravidlo není třeba použít.

¹⁶⁾ Odlišné stanovisko soudců J. Baxy, B. Chrástilové, V. Novotného, M. Součkové, M. Tomkové a M. Turkové ke stanovisku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2004, č. j. Sst 2/2003-225.

¹⁷⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, bod 50.

¹⁸⁾ Pro úspornost budu zásadu *in dubio pro libertate* v dalším textu označovat také jen jako „metaprávní“.

¹⁹⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2002, sp. zn. IV. ÚS 273/02.

²⁰⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2011, č. j. 2 Afs 20/2011-77, bod 18.

²¹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2017, č. j. 2 Afs 62/2017-37, bod 33.

²²⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Afs 399/2017-26, bod 26.

²³⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, č. j. 1 Afs 1/2010-59.

²⁴⁾ Shodně WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2019, ISBN 978-80-87284-75-9, s. 202.

²⁵⁾ Srov. KADLEC, O.: Interpretací pravidlo v pochybnostech ve prospěch: účinný nástroj, nebo rétorická ozdoba? *Právník*, 2016, č. 6, s. 537.

²⁶⁾ SOCHOROVÁ, V.: § 103 [Důvody kasační stížnosti]. In *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016.

S obdobnou redundancí se lze setkat i v některých rozhodnutích vyhovujících žalobci, která zmiňují metapravidlo, poněkud nepatříčně, podpůrně. Tak Nejvyšší správní soud poté, co dospěl k přesvědčivému výkladu zákona, nadbytečně dodává: „Nelze opomenout ani aplikaci žalobcem zmiňovaného obecného principu in dubio pro libertate [...], byť na základě výše provedených výkladových postupů již zde mnoho prostoru pro ‚pochybnosti‘ nezbývá.“²⁷⁾ Jinou formou zmínky o metapravidlu jaksi obiter dictum bylo upozornění soudu poté, co označil postup finančního úřadu za nezákonný, že „i kdyby se přiklonil k výkladu ust. § 259c odst. 2 a 3 daňového řádu dle žalovaného, který uvedl v napadeném rozhodnutí, pak by zde byly dva srovnatelně relevantní interpretační výsledky a nešlo by se vyhnout aplikaci zásady in dubio pro libertate“.²⁸⁾

Cennější je, pokud se soud pokusí o zobecňující úvahu, za jakých okolností se může jednat o srovnatelně přesvědčivé interpretace. Podle Nejvyššího správního soudu například není rovnocenným výkladem ten, který vždy povede k porušení zákona.²⁹⁾ Uzavřel tak, že zákaz protisměrného zastavení a stání³⁰⁾ se vztahuje i na jednosměrné pozemní komunikace. Na takové komunikaci totiž lze protisměrně zaparkovat (a odjet) jen jízdou v protisměru či zakázaným³¹⁾ otáčením.

Jak je zjevné z úvodních výňatků, pionýrská judikatura se zabývala problematikou daní a cel. V této oblasti se ostatně pohybuje i valná většina dalších rozhodnutí zmiňujících toto metapravidlo, dále je poměrně populární ve správním trestání,³²⁾ příkladem jeho aplikace v hmotném právu mimo tyto dva okruhy jsou místní referenda³³⁾ a otázka způsobilosti k výkonu povolání.³⁴⁾

V procesním právu se uplatnilo pro úpravu správního řízení i řízení ve správním soudnictví (lhůty,³⁵⁾ dokazování,³⁶⁾ soudní poplatky³⁷⁾), stejně tak metapravidlo soudy použily pro procesní normy při soudním přezkumu voleb,³⁸⁾ v občanském soudním řízení³⁹⁾ i trestním řízení⁴⁰⁾.

²⁷⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2011, č. j. 2 Afs 43/2011-66, bod 21.

²⁸⁾ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 12. 2018, č. j. 25 Af 9/2018-36.

²⁹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2018, č. j. 8 As 274/2018-23, bod 19.

³⁰⁾ § 25 odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákona č. 411/2005 Sb.

³¹⁾ § 24 odst. 4 písm. g) zákona o silničním provozu.

³²⁾ Namátkou rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2011, č. j. 1 Afs 91/2010-45.

³³⁾ Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26, bod 14, a ze dne 31. 8. 2017, sp. zn. Ars 2/2017-60, bod 42.

³⁴⁾ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 9. 2011, č. j. 9 A 22/2011-127.

³⁵⁾ Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2016, č. j. 6 As 231/2015-44, bod 46, a ze dne 7. 2. 2020, č. j. 9 Afs 366/2019-20, bod 45.

³⁶⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 5. 3. 2009, sp. zn. II. ÚS 281/09, bod 18.

³⁷⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 10 Afs 186/2014-60, bod 34.

³⁸⁾ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č. j. Vol 7/2012-69, bod 22.

³⁹⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2014, sp. zn. I. ÚS 2472/13, bod 33, a cit. judikatura.

⁴⁰⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. I. ÚS 1119/15, bod 30.

1.2 Ústavní základ

Pokud máme zásadu *in dubio pro libertate* považovat za součást českého ústavního pořádku, ačkoliv není v žádném pramenu ústavního práva výslovně vyjádřena, musíme si odpovědět na otázku, zda je vyjádřena implicitně, tedy zda ji lze z nějakých ustanovení ústavních zákonů vydedukovat.⁴¹⁾ Na tomto základě je pak možné dovodit, v jakých případech se bude aplikovat.

Nutno podotknout, že judikatura v tomto ohledu rozhodně neposkytuje jasnou odpověď.

Jedna linie úvah se opírá o zásadu legality podle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny v protikladu k zásadě legální licence podle čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny. To implikuje všeobecné omezení veřejné správy (zejm. pokud zákonodárce nebyl schopen formulovat přesně). Státní (resp. veřejná) moc musí být uplatňována v mezích zákona při všech činnostech vrchnostenské veřejné správy, tzn. při rozhodování o právech i povinnostech. Při rozhodování o povinnostech to znamená restriktivní přístup, který působí ve prospěch jednotlivce. Tento princip dále konkretizuje generální výhrada zákona podle čl. 4 odst. 1 Listiny. V některých rozhodnutích se argumentuje speciální výhradou zákona, a to zejm. čl. 11 odst. 5 Listiny,⁴²⁾ dále se můžeme setkat s odkazem na čl. 8 odst. 2⁴³⁾ a čl. 21 odst. 3⁴⁴⁾ Listiny.

V tomto smyslu se judikatura podobá jiné, nezávislé „judikatorní linii“, která požaduje určitost právních předpisů s tím, že nejasnost úpravy (pochybení normotvůrce) nelze přičítat k tíži soukromým subjektům.⁴⁵⁾ „Nelze se totiž ztotožnit s tím, aby negativní důsledky nedostatků v právní úpravě, ať už jde o absenci příslušných norem (jako je tomu v daném případě), nebo jejich nesrozumitelnou formulaci, pokud jsou jimi ze strany státu ukládány povinnosti občanům (jednotlivcům), nesly právě tyto subjekty. Jestliže nastane právní situace, že v úvahu připadá více možností jednání (v daném případě lze hovořit spíše o nutnosti), pak je nezbytné volbu jednotlivce pro některou z nich respektovat.“⁴⁶⁾ Tato linie si přitom vystačí bez zásady *in dubio pro libertate*, když argumentuje právním státem (čl. 1 Ústavy) a právě výhradou zákona (čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny). Ze zásady přísné vázanosti veřejné moci zákonem vyvozuje příkaz k použití striktně jazykového výkladu, tedy nemožnost dointerpretovat předpis (ve prospěch státu) teleologicky.

⁴¹⁾ SVOBODA, P.: *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007, ISBN 978-80-7201-676-1, s. 30–31.

⁴²⁾ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2009, č. j. 7 Afs 103/2008-71.

⁴³⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2014, č. j. 6 As 146/2013-44, bod 33.

⁴⁴⁾ Odlišné stanovisko soudce R. Waltra ke stanovisku Nejvyššího soudu ze dne 15. 2. 2017, sp. zn. Cpjn 23/2016.

⁴⁵⁾ Počínaje nálezem Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99.

⁴⁶⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2001, sp. zn. II. ÚS 487/2000.

Někteří autoři tvrdí, že i zásada *in dubio pro libertate* spočívá (pouze) v zákazu teleologické interpretace.⁴⁷⁾ Tento pohled by však neposkytl úplný obrázek o české judikatuře. Aplikace metaprávidla sice vskutku mnohdy vede k upřednostnění textualismu, pokud se orgány veřejné moci dovolávají úmyslu zákonodárce.⁴⁸⁾ Při interpretaci zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, tak NSS učinil dokonce přesto, že byl vítězný výklad v rozporu se základními strukturálními principy DPH.⁴⁹⁾ Stejně tak ale v jiných případech dostává přednost výklad dosažený nadstandardními metodami, pokud je ve prospěch jednotlivce.⁵⁰⁾ V tomto směru má tedy metaprávidlo širší dosah než judikatura popsaná v předchozím odstavci.

Dalším ustanovením používaným pro ospravedlnění metaprávidla je čl. 4 odst. 4 Listiny, dle kterého musí být šetřeno podstaty a smyslu základních práv a svobod.⁵¹⁾ Toto ustanovení má akcesorickou povahu, tzn. je aplikovatelné pouze ve spojení s konkrétním právem, a to nikoliv s každým (veřejným) subjektivním právem, nýbrž pouze s právem vyplývajícím z ústavního pořádku.⁵²⁾

Dalším užívaným ustanovením je čl. 1 odst. 1 Ústavy, zpravidla jako doplněk, zřídkakdy samostatně.⁵³⁾ Originálním byl poukaz na čl. 4 Ústavy v rozsudku ohledně zdaňování sportovců, podle kterého správní soud nemůže „použít bez dalšího výklad, který je zjevně nevýhodný a nechtěný pro obě strany daného smluvního vztahu, tzn. pro sportovce i jeho klub.“⁵⁴⁾

Předchozími odstavci jsem se snažil ukázat, že ústavní základ metaprávidla není v judikatuře vyložen ani zdaleka jednotně. To jednak snižuje přesvědčivost samotného tvrzení o existenci metaprávidla v českém ústavním pořádku, jednak to znejasňuje, pro jakou množinu právních vztahů je vlastně použitelné. Tím se zabývám v následující části.

1.3 Aplikovatelnost na podústavní právo

Většina rozhodnutí pro podporu metaprávidla cituje vícero ustanovení ústavního pořádku. To pravidelně vede k paradoxu, že soud nejdříve vysvětlí na základě čl. 2 Ústavy a Listiny, že ukládání jakýchkoli *veřejnoprávních povinností* musí být jednoznačné, a následně vysvětluje s poukazem na čl. 4

⁴⁷⁾ THURONYI, V., BROOKS, K., KOLOZS, B.: *Comparative Tax Law*. 2. vydání. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2016, ISBN 978-90-411-6719-4, s. 128.

⁴⁸⁾ Např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2008, č. j. 11 Ca 371/2006-55, či rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 11. 2016, č. j. 62 Af 23/2015-112.

⁴⁹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2008, č. j. 7 Afs 54/2006-155, body 59–60.

⁵⁰⁾ Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2010, č. j. 2 Afs 75/2009-42, a ze dne 18. 8. 2016, č. j. 4 Afs 109/2016-26, body 24–26.

⁵¹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Ans 5/2013-47, bod 37.

⁵²⁾ Nálež Ústavního soudu ze dne 12. 4. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 12/94.

⁵³⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2003, č. j. 2 As 19/2003-58.

⁵⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2011, č. j. 2 Afs 16/2011-78, bod 44.

odst. 4 Listiny, jaké *základní právo* bylo zasaženo, aby mohl metaprávní pravidlo aplikovat.⁵⁵⁾

Veřejná subjektivní práva přitom nelze zcela ztotožnit se základními právy a svobodami, jak indikuje i čl. 36 odst. 2 Listiny. Může tedy správní soud metaprávní pravidlo použít v případě, že se o základní práva nejedná? Analýzu této otázky poněkud ztěžuje fakt, že zákonodárce v těchto věcech velmi agilně, často i nad rámec Listiny,⁵⁶⁾ uplatňuje vylouku ze soudního přezkumu.

Přesto však v jednotlivých předpisech správního práva poměrně snadno nalezneme širokou paletu veřejných subjektivních práv, která nemají ústavní povahu, a zároveň není stanovena kompetenční vylouka. Namátkou se může jednat o právo na přístup ke školnímu stravování,⁵⁷⁾ „právo na adresu“⁵⁸⁾ či právo podat kasační stížnost.⁵⁹⁾

V dosavadní judikatuře aplikující metaprávní pravidlo se o podústavní právo nejednoznačněji jednalo ve věci povolení přechodného pobytu cizince⁶⁰⁾ (srov. čl. 14 odst. 4 ve spojení s čl. 42 odst. 2 Listiny).

Chladně se judikatura k použití metaprávního pravidla staví v oblasti práva sociálního zabezpečení, kde *„je třeba dospět k jednoznačnému výkladu rozsahu nároku či povinnosti a není možné použít rozšiřující výklad právních předpisů.“*⁶¹⁾ Nejvyšší správní soud ovšem metaprávní pravidlo aplikoval „analogicky“ vůči čl. 30 odst. 1 Listiny, a to dokonce pokud šlo o posudky o zdravotní způsobilosti k práci.⁶²⁾ Byť potenciál lékařských posudků zasáhnout do základních práv potvrdil i Ústavní soud,⁶³⁾ jejich povaha je dlouhodobě nejasná; současná judikatura se kloní k tomu, že se nejedná o (s)právní akt, nýbrž o pouhé odborné dobrozdání, tedy důkaz.⁶⁴⁾ V tomto smyslu se tedy jednalo o vstřícnou interpretaci skutkových, nikoliv právních otázek. Jinak používají správní soudy zásadu *in dubio mitius* při pochybnostech o skutkovém stavu (mimo správní trestání) jen výjimečně.⁶⁵⁾

⁵⁵⁾ Např. již nález Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02.

⁵⁶⁾ Srov. např. derogační nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07, ze dne 16. 12. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 9/14, a ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14.

⁵⁷⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2011, č. j. 2 Aps 3/2010-112.

⁵⁸⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2013, č. j. 6 Ans 1/2013-66, bod 16.

⁵⁹⁾ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2018, č. j. 3 Azs 361/2017-28, bod 14.

⁶⁰⁾ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2011, č. j. 10 A 168/2010-29.

⁶¹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2011, č. j. 6 Ads 95/2011-76, odkazující se na rozsudek téhož soudu ze dne 22. 6. 2011, č. j. 6 Ads 8/2011-74, který však aplikaci metaprávního pravidla odmítl proto, že neměl pochybnosti o interpretaci.

⁶²⁾ Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2013, č. j. 6 Ads 45/2013-25, bod 15, a ze dne 13. 12. 2018, č. j. 5 Ads 202/2016-29, bod 38. Srov. též rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 7. 8. 2012, č. j. 72 Ad 8/2011-59.

⁶³⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 15/12.

⁶⁴⁾ Např. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 8. 2016, č. j. 30 A 58/2016-16. K tomu kriticky STRÁNSKÝ, J., KADLUBIEC, V.: Závaznost posudku o zdravotní způsobilosti zaměstnance k výkonu práce. *Právní rozhledy*, 2017, č. 8, s. 283–290.

⁶⁵⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 As 16/2011-98, bod 20, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 11. 2016, č. j. 8 A 157/2016-37.

1.4 Aplikovatelnost na výjimky z normy

Pochybnost o aplikovatelnosti metaprávidla dále může nastat v případech, kdy by se díky němu jednotlivce domohl použití výjimky z normy. To by totiž bylo v kolizi s interpretačním pravidlem, že výjimky je třeba interpretovat restriktivně. K takové argumentaci se však staví kriticky Melzer, když upozorňuje, že formulace právidla jako výjimky je pouze otázka legislativní techniky. Materiálně je podle něj výjimkou z obecného principu legální licence každá právní regulace,⁶⁶⁾ což by naopak svědčilo aplikaci zásady *in dubio pro libertate*.

Ústavní soud se nejdřív stavěl zdrženlivě k přednosti výkladu ve prospěch jednotlivce ve věci osvobození od daně (jakožto výjimky z právidla),⁶⁷⁾ poté ale svůj přístup změnil.⁶⁸⁾

K této otázce se explicitně vyjádřil druhý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ve věci *ACE Trade*,⁶⁹⁾ který se zabýval podmínkami prominutí penále v daňovém řízení. Jednou z překážek prominutí daně nebo příslušenství daně je podle § 259c odst. 2 a 3 daňového řádu závažné porušení daňových nebo účetních právních předpisů. Soud, veden zásadou *in dubio pro libertate*, se přiklonil k výkladu, že se pro tyto účely nebere v úvahu jednání, jež je skutkovým a právním základem uložení penále. Metapravidlo tedy aplikoval v případě dobrodiní poskytnutého státem, „neboť v posledku jde o rozsah zásahu do majetkové sféry jednotlivce v souvislosti s plněním jeho daňových povinností a rozsah uplatnění sankčního ustanovení zákona. Ten, komu je penále prominuto, je ve výsledku ve výhodnější pozic[i] než ten, komu by za jinak stejných okolností penále prominuto nebylo.“⁷⁰⁾ Také vysvětlil, že byť by dané porušení předpisů bylo irelevantní z hlediska § 259c odst. 2 a 3 daňového řádu, jedná se pouze jednou ze vstupních podmínek, kdy konečné rozhodnutí, zda penále bude prominuto (a v jaké výši), závisí na správním uvážení správce daně, který může přihlédnout i k povaze porušení daňových nebo účetních předpisů, jež je skutkovým a právním základem penále, o jehož prominutí daňový subjekt žádá.⁷¹⁾

O dva roky později postoupil první senát NSS rozšířenému senátu návrh na odchýlení se od rozsudku *ACE Trade*.⁷²⁾ (Rozšířený senát dosud nerozhodl.) Podle prvního senátu má správce daně při splnění zákonem předpokládaných podmínek povinnost penále prominout, a správním uvážením tedy disponuje pouze co do výše prominuté částky. Uvedl, že výklad provedený v rozsudku *ACE Trade* je ve svém výsledku v neprospěch daňového subjektu, přičemž

⁶⁶⁾ MELZER, F.: *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-382-0, s. 149–152.

⁶⁷⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 6. 2004, sp. zn. II. ÚS 644/02.

⁶⁸⁾ Nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 8. 2007, sp. zn. IV. ÚS 650/05, a ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1611/07, bod 20.

⁶⁹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2017, č. j. 2 Afs 62/2017-37.

⁷⁰⁾ Tamtéž, bod 33.

⁷¹⁾ Tamtéž, bod 28.

⁷²⁾ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2019, č. j. 1 Afs 236/2019-75.

se paradoxně odkázal na argumentaci uvedenou právě v tomto rozsudku – tedy nutnost zvolit výklad, který je pro daňový subjekt příznivější, a to i v případě poskytování dobrodíní.⁷³⁾

Pokud se názor prvního senátu prosadí, tak uvidíme, že v rámci jednoho institutu dochází k průběžnému nacházení plurality výkladů, a tedy postupnému judikatornímu posunu ve prospěch adresátů práva.

Pro ujasnění bych měl připomenout, že byť se uvedené případy týkaly správního uvážení, jednalo se o problémy interpretace, nikoliv aplikace práva. Klíčovou otázkou totiž nebylo, jak má správce daně uvážení použít, nýbrž jaký je vlastně jeho zákonný rozsah.

1.5 Aplikovatelnost v trojúhelníkových situacích

Některé judikáty dosah metaprávidla explicitně zužují na vybrané oblasti správního práva, zdůrazňující jednostrannou povahu ukládání daňových povinností, jakožto i veřejnoprávních sankcí.⁷⁴⁾ „[V]ždy je třeba vážit, v jak intenzivním nepoměru se adresát rozhodnutí vůči orgánu veřejné moci nachází.“⁷⁵⁾ Do protikladu k „čistě vertikálním“ správněprávním vztahům lze postavit „trojúhelníkové situace“,⁷⁶⁾ kdy se vedle formálního vztahu mezi jednotlivcem a státem materiálně nacházejí i zájmy jiných osob (či veřejné zájmy), které mohou být použitím metaprávidla poškozeny.⁷⁷⁾ V německém právu se hovoří o správním aktu s dvojím účinkem (*Verwaltungsakt mit Doppelwirkung*).⁷⁸⁾

Typickým příkladem je oblast veřejného stavebního práva. „Stavební zákon upravuje ve své podstatě konfliktní vztahy. Jde o vztahy, které vznikají v souvislosti s povolováním staveb, a to leckdy i staveb rozsáhlých se závažnými dopady na kvalitu života a životní prostředí velkého počtu jiných lidí. Jsou to vztahy, v nichž na jedné straně stojí stavebník, který chce realizovat stavbu, a na druhé straně vlastníci a uživatelé sousedních nemovitostí, rezidenti, obce, ale i různé dotčené orgány, přičemž každý z nich hájí určité zájmy, které jsou často v rozporu se zájmem stavebníka.“⁷⁹⁾ Použití metaprávidla může zájem třetích stran poškodit, ať je jejich vztah vůči žadateli formalizován (účastenstvím, příp. podáním námitek či připomínek podle § 89 stavebního zákona), nebo je jen materiální (třetí osoba je procesně pasivní, ale rozhodnutí na ní bude mít faktický vliv).

⁷³⁾ Tamtéž, bod 29. V bodech 32 a 33 první senát také argumentoval, že jeho výklad je v souladu se správní praxí zavedenou a prováděnou na základě pokynu Generálního finančního ředitelství.

⁷⁴⁾ Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2007, č. j. 2 Afs 176/2006-96, a ze dne 16. 10. 2008, č. j. 7 Afs 54/2006-155, bod 61.

⁷⁵⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2009, č. j. 7 Afs 69/2007-85.

⁷⁶⁾ Srov. BOBEK, M., BŘÍZA, P., KOMÁREK, J.: *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-377-6, s. 95.

⁷⁷⁾ Srov. CAMRDA, J.: *Pochybnosti o výkladu v pochybnostech. Jiné právo*, 14. 2. 2011, <http://jinepravo.blogspot.com/2011/02/pochybnosti-o-vykladu-v-pochybnostech.html> [citace ze dne 1. 7. 2020].

⁷⁸⁾ § 80a spolkového soudního řádu správního.

⁷⁹⁾ SVOBODA, P.: Jak nám zprivatizovali stavební právo. *Zprávy a informace ČKAIT*, 2019, č. 1, s. 4.

V oblasti hmotněprávního použití metaprávního pravidla připustily dva rozsudky správních soudů, které však neměly výkladové pochybnosti.⁸⁰⁾ Ve stavebním právu procesním je dle mého názoru použití metaprávního pravidla⁸¹⁾ korektní, neboť nemá přímý negativní účinek na třetí osoby.

Ke dvojsečnému působení metaprávního pravidla však může dojít i v daňovém právu. Například při výkladu lhůt pro vyměření daně může být delší lhůta výhodnější pro toho, kdo chce uplatnit daňovou ztrátu. V takovém případě Nejvyšší správní soud konstatoval, že „považuje za nepřipustné výklad téhož ustanovení zákona odvíjet od postavení daňového subjektu, tzn. zda ten který výklad je v jeho prospěch či neprospěch.“⁸²⁾ Ve sporu o výpočet obvyklého úroku z půjček poskytnutých daňovým subjektem zase NSS uvedl, že „vzhledem k nejistotě ve vývoji úrokových sazeb na finančním trhu není možné obecně předem určit, který z [možných způsobů výpočtu] bude pro daňového poplatníka výhodnější. Měřeno optikou zásahu do sféry daňových subjektů tedy není mezi těmito dvěma přístupy rozdíl.“⁸³⁾ A podle jednoho z fotbalových rozsudků, pokud je jisté, že vznikla daňová povinnost, ale není jasné, kdo ji má plnit, nemůže vést použití metaprávního pravidla k tomu, že toto břímě bude přeneseno na jiný subjekt, nebo že by snad nakonec nemusel daň platit vůbec nikdo.⁸⁴⁾

1.6 Aplikovatelnost při vážení zájmů

Jak bylo naznačeno v předchozích odstavcích, typickým právním fenoménem je vzájemný střet zájmů, subjektivních práv, principů..., který je nutno během tvorby, interpretace i aplikace práva vypořádat. Způsob tohoto vypořádání se označuje dvěma pojmy, které se částečně významově překrývají. Mám na mysli zásadu proporcionality a teorii vážení zájmů.

Zásah do základních práv a svobod se již tradičně posuzuje testem proporcionality.⁸⁵⁾ Takový zásah předně musí mít legitimní cíl,⁸⁶⁾ přičemž se posuzuje 1) vhodnost a 2) potřebnost omezení zasaženého práva a 3) následně se poměruje, zda je míra naplnění legitimního cíle schopna vyvážit toto omezení. Zásada proporcionality se uplatní ve fázi tvorby, interpretace i aplikace práva.⁸⁷⁾ Vyjádřeno jinak, jsou jí vázány všechny tři moci ve státě.⁸⁸⁾

⁸⁰⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 As 73/2011-316, bod 39, a rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 8. 2017, č. j. 15 A 59/2016-78.

⁸¹⁾ Jak se stalo v nálezech Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, bod 33 (podpurné použití), a ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, či v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 1 Ao 4/2008-110, bod 50.

⁸²⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2012, č. j. 5 Afs 63/2011-109.

⁸³⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2010, č. j. 2 Afs 53/2010-63, bod 22.

⁸⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2012, č. j. 2 Afs 22/2012-31, bod 26.

⁸⁵⁾ V české judikatuře výslovně počínaje nálezem Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94.

⁸⁶⁾ Tento moment lze označit jako „nulý krok“ testu. Legitimní cíl (účel) se někdy zahrnuje do samotného testu, který tak obsahuje čtyři kroky. Stejně postupoval i nález Ústavního soudu ze dne 22. 10. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 19/13, bod 51.

⁸⁷⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2005, sp. zn. IV. ÚS 412/04.

⁸⁸⁾ BARAK, A.: *Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, ISBN 9781139035293, s. 380.

Legitimním cílem omezení základního práva je primárně základní právo jiné. V takovém případě se obejdeme bez limitačních klauzulí, neboť právě vzájemnými kolizemi jsou základní práva imanentně omezena. Do testu proporcionality ale mohou vstupovat nejen dvě základní práva, nýbrž i základní právo a (ústavně aprobovaný) veřejný zájem.⁸⁹⁾ Takový případ Ústavní soud označil za „nepravý konflikt“.⁹⁰⁾ Ve správním právu typicky dochází právě ke střetu práv jednotlivce a veřejného zájmu chráněného správním orgánem.

Pojem proporcionality (či přiměřenosti) není originální myšlenkou poválečného Spolkového ústavního soudu SRN a neuplatní se pouze v ústavním právu. Jeho počátky lze vysledovat již v pruském policejním právu 18. a 19. století. Uznávalo se, že jakýkoliv zásah orgánu veřejné moci musí splňovat nejen podmínku zákonnosti, ale i nezbytnosti dosažení svého cíle.⁹¹⁾ Obdobnou zásadu lze identifikovat i v prvorepublikovém „správním řádu“,⁹²⁾ kde ji Hoetzel nazývá zásadou úměrnosti.⁹³⁾

Má i test proporcionality své metaprávní pravidlo? Pokud ve třetím kroku testu dojdeme k „remíze“ mezi právem a veřejným zájmem, jako možné řešení se nabízí v souladu s principem *in dubio pro libertate* upřednostnit právo jednotlivce.⁹⁴⁾ Také Hoetzel ze zásady úměrnosti vyvozoval, že „v pochybnosti mluví *presumpce pro osobní a majetkovou svobodu občanovu*“.⁹⁵⁾ Obdobnou myšlenkou byl Ústavní soud zřejmě veden v nálezu, kde porovnával zásah do svobody projevu a nedotknutelnosti obydlí s veřejným zájmem na odhalení novinářského zdroje a veřejné bezpečnosti. Těsně předtím, než se Ústavní soud uchýlil k provedení testu proporcionality,⁹⁶⁾ mimoděk zmiňuje princip *in dubio pro libertate*.⁹⁷⁾ Nakonec uzavírá, že „nezbytnost zásahu do práva na svobodu projevu musí být (jako výjimka principu) vykládána restriktivně, a nikoli naopak.“⁹⁸⁾

Dva rozsudky NSS však použití metaprávního pravidla naopak odmítly s poukazem na veřejný zájem, který *prima facie* převáží nad zájmem soukromým. V první kauze se nový vlastník lesa domáhal univerzální sukcese do lesního hospodářského plánu. „Poukazuje-li stěžovatel na princip *in dubio pro libertate*,

⁸⁹⁾ V české judikatuře výslovně uznáno počínaje nálezem Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96.

⁹⁰⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 6. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 42/04, bod 29.

⁹¹⁾ ONDŘEJEK, P.: *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. Praha: Leges, 2012, ISBN 978-80-87576-31-1, s. 137–140.

⁹²⁾ § 99 nařízení vlády č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správním řízení).

⁹³⁾ HOETZEL, E.: *Police*. In HÁCHA, E. a kol.: *Slovník veřejného práva československého*. Sv. III. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, ISBN 80-902752-7-3, s. 168.

⁹⁴⁾ BARAK, A.: *Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, ISBN 9781139035293, s. 367 a 399.

⁹⁵⁾ HOETZEL, E.: *Police*. In HÁCHA, E. a kol.: *Slovník veřejného práva československého*. Sv. III. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, ISBN 80-902752-7-3, s. 168.

⁹⁶⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 9. 2012, sp. zn. II. ÚS 1375/11, body 37–50.

⁹⁷⁾ Tamtéž, bod 36.

⁹⁸⁾ Tamtéž, bod 50.

Nejvyšší správní soud připomíná, že při hospodaření v lesích se vedle vlastnického práva v posuzovaném případě silněji uplatní obecný zájem, kterým je zájem na zachování a obnově lesa jakožto důležité složky ochrany životního prostředí a jakožto významného krajinného prvku se stabilizační funkcí v krajině.⁹⁹⁾ Tento argument považují za nepřesvědčivý. To, že vedle soukromých zájmů je nutné chránit i zájem veřejný (resp. obecný), je vlastní všem oblastem správního práva. Obdobnou formulací by se tak dala zpochybnit aplikace metaprávního pravidla i v oblastech ostatních. V rozsudku není nikterak odůvodněno, proč by tomu mělo být zrovna v případě ochrany životního prostředí jinak.

V případě udělení pokuty za nedodržení maximální délky směny řidičů „by upřednostnění výkladu zastávaného stěžovatelkou bylo dvousečným z důvodu, že se v důsledku týká horizontálních vztahů mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem v dopravě, regulovaných odvětvím pracovního práva, které je postaveno na principu ochrany zaměstnance jako slabší smluvní strany. Nemluvě o tom, že cílem stanovení maximální délky směny zaměstnanců v městské hromadné dopravě je též ochrana bezpečnosti, zdraví a životů ostatních účastníků provozu, zejména cestujících.“¹⁰⁰⁾ Zde shledávám argumentaci mnohem přesvědčivější především díky první citované větě, která nás opět přivádí k trojstranným právním vztahům. Jak jsem vyložil výše, pro některé oblasti správního práva je charakteristická potřeba vážit kolidující zájmy různých adresátů práva.

Když soudy tuto kolizi (ať již v soukromém právu, či v trojstranných veřejnoprávních vztazích) vypořádávají, nepostupují metodologicky jednotně. Někdy soud provede pouhé vážení zájmů, přičemž se buď zcela obejde bez samotného pojmu „proporcionality“,¹⁰¹⁾ případně operuje jen proporcionality *stricto sensu* jako synonymem pro vyvažování, aniž by prošel celým tříkrokovým testem.¹⁰²⁾ Takovému postupu je blízká optika horizontálního působení základních práv (*Drittwirkung*).

Na trojstranné vztahy se ovšem dá dívat také tak, že v „bodě nulového zásahu“¹⁰³⁾ (tzn. bez odpovídající právní regulace) je jedno z práv naplňováno nedostatečně, což svým zásahem koriguje stát. Tento zásah veřejné moci je pak zjevně potřeba posoudit z hlediska všech kroků testu proporcionality – ostatně právě pro vzájemné kolize základních práv se test začal používat. Úplný test proporcionality se v českém správním právu v poslední době aplikuje například u otázky práva na informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků.¹⁰⁴⁾

⁹⁹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2008, č. j. 2 As 64/2008-122.

¹⁰⁰⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2017, č. j. 6 Ads 4/2017-28, bod 25.

¹⁰¹⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 367/03 (*Rejžek v. Vondráčková*). Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 6. 11. 2019, sp. zn. 1 BvR 276/17 (*Recht auf Vergessen II*).

¹⁰²⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2005, sp. zn. II. ÚS 94/05.

¹⁰³⁾ Tento pojem používá VYHNÁNEK, L.: Proporcionalně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2014, č. 3, s. 203–221.

¹⁰⁴⁾ MATES, P., SKULOVÁ, S.: K problému ochrany soukromí úředníků veřejné správy v otázce platů a odměn z pohledu práva na informace. *Bulletin advokacie*, 2013, č. 7-8, s. 33–40.

Pokud dojde k „remíze“ při poměrování dvou subjektivních práv, princip *in dubio pro libertate* nelze použít z důvodů, na které jsem upozornil v předchozí kapitole. V takovém případě je zřejmě namístě, aby byla přezkumná instance zdrženlivá. Tedy například Ústavní soud by při kontrole ústavnosti neměl přikročit k derogačnímu nálezu,¹⁰⁵⁾ správní soud přezkoumávající vážení zájmů provedené správním orgánem by neměl rozhodnutí zrušit.

1.7 Dílčí závěry

Kdy tedy lze *in dubio pro libertate* aplikovat? Nepochybně při ukládání povinností, a to s odkazem na čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny. Dle mého názoru ho lze za určitých podmínek aplikovat i při rozhodování o právech,¹⁰⁶⁾ a to zejména v případech všeobecného omezení práv a následného udělování výjimek z takového omezení. Stát například v souladu s čl. 26 odst. 2 Listiny může podmínit právo podnikat živnostenským oprávněním, tedy primárně ukládá povinnost zdržet se výkonu povolání, a následně stanoví, jak se lze takové povinnosti zprostit. Hlavním zdrojem tu je čl. 4 odst. 4 Listiny, který však lze použít pouze pro práva mající ústavní povahu. Pokud tedy stát kupříkladu zakáže bezbřehé rybaření, nevidím ústavní základ pro interpretaci ve prospěch vydávání rybářských lístků. Dále metaprávní pravidlo nelze použít, pokud by přiznáním práva došlo k uložení povinnosti třetí osobě, a zásadně i tehdy, pokud by se jinak nezanedbatelně zhoršilo její postavení, neboť tím by došlo k popření samotného smyslu metaprávního pravidla.

Musím také upozornit, že (podle mého názoru bez dobrého důvodu) vyvěrala velká většina případů aplikace metaprávního pravidla z „nepatřičné“ neurčitosti práva vyvolané nedokonalou legislativní úpravou. U „úmyslně neurčitých“ právních pojmů se zmiňuje jen okrajově¹⁰⁷⁾ a v jednom případě byla aplikace dokonce shledána nepřipustnou.¹⁰⁸⁾ Podle současné judikatury jsou přitom neurčité právní pojmy plně přezkoumatelné soudem, a nic tedy nebrání ani případné aplikaci pravidla *in dubio pro libertate*.¹⁰⁹⁾ I to svědčí o nepatřičné výběrovosti, se kterou judikatura k metaprávnímu pravidlu přistupuje.

JANTOŠ, M.: Odůvodnění žádosti o informace při kolizi základních práv. *Právní rozhledy*, 2019, č. 7, s. 249–250. Viz též nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, a ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 1200/16. Pro jinou oblast správního práva viz např. provozování kamerového systému jako zásah do práva na ochranu osobních údajů [rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 1 As 113/2012-133 (Ryneš), bod 80 a násl.].

¹⁰⁵⁾ Srov. KOSAŘ, D.: Kolize základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Jurisprudence*, 2008, č. 1, s. 19.

¹⁰⁶⁾ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 9. 2017, č. j. 8 A 53/2014-40.

¹⁰⁷⁾ Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004-73, a ze dne 27. 9. 2013, č. j. 5 Afs 87/2013-28, či Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 8. 2017, č. j. 15 A 59/2016-78.

¹⁰⁸⁾ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 1. 2015, č. j. 11 A 76/2014-38.

¹⁰⁹⁾ Shodně KOPA, M.: Soudní přezkum výkladu a použití neurčitých právních pojmů správními orgány – *in dubio pro libertate* v praxi? *Právní rozhledy*, 2016, č. 1, s. 26–29.

Kadlec nachází možné vysvětlení, proč na rozdíl od NSS a ÚS metaprávní pravidlo neaplikuje Nejvyšší soud, v odlišném argumentačním stylu. „Při jistě dávce zobecnění jsou Nejvyšší správní soud a Ústavní soud zastánci spíše diskurzivního modelu argumentace, který otevřeně připouští argumentační střet, občas ústící až ve vyjádření nejistoty ohledně správného výkladu. Diskurzivní argumentační přístup činí prostor pro aplikaci pravidla v pochybnostech ve prospěch.“¹¹⁰⁾ Problém je v tom, že diskurzivní přístup nasazují jen v situacích, kdy je metaprávní pravidlo aplikovatelné. Pokud by to tak nebylo, soud navenek žádnou pochybnost nepřipustí a najde jednoznačnou interpretaci, zřejmě proto, že by nevěděl, co si s rovnocennými výklady počít, stejně jako by to nevěděl civilní soud. Jinými slovy, Nejvyšší správní soud je navenek sebejistý v agendě stavebního práva, zatímco v oblasti daní či správního trestání velmi znejistí.

2. Ustálená správní praxe

Jak jsem slíbil v úvodu, nyní poukážu na společné znaky metaprávního pravidla a další formy dobrodiní poskytovaného při interpretaci (a aplikaci) správního práva – tedy legitimního očekávání založeného správní praxí.

Správní praxí se rozumí opakující se a všeobecně dodržovaná činnost (případně i nečinnost) orgánů veřejné správy v oblasti interpretace či aplikace práva vykazující společné rysy. Pokud se tak děje dlouhodobě a jednotně, hovoříme o *ustálené* správní praxi.

Jestliže se takováto praxe vytvořila, správní orgán se od ní nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť by se jednalo o libovůli, resp. neodůvodněné nerovné zacházení, které je v právním státě (čl. 1 odst. 1 Ústavy) nepřipustné (srov. i § 2 odst. 4 správního řádu). Omezení účinku správní praxe tedy spočívá v jednosměrnosti použití (pouze ve prospěch adresáta práva), když česká judikatura vychází z německé teorie sebezavazání správy (*Selbstbindung der Verwaltung*). Podle ní aplikační praxe slouží primárně jako zdroj legitimního očekávání adresátů správních aktů, v jejichž neprospěch navíc nemůže být libovolně změněna.¹¹¹⁾ Naopak „nelze nijak dovodit právo správního orgánu, aby jeho ustálená praxe byla soudem shledána jako souladná se zákonem“. ¹¹²⁾ Stejně tak správním orgánům při výkonu jejich vrchnostenské pravomoci nesvědčí ani legitimní očekávání založené praxí jiného orgánu.¹¹³⁾

Aby bylo legitimní očekávání založeno, musí se jednat „o kvalifikovanou činnost veřejné správy v podobě ustálené praxe, výkladu právních předpisů, veřejně deklarovanou politiku, interní výkladovou či aplikační směrnici či závazné a kvalifikované ujištění o právu či procesním postupu [...]“¹¹⁴⁾. Ustálená správní

¹¹⁰⁾ KADLEC, O.: Interpretací pravidlo v pochybnostech ve prospěch: účinný nástroj, nebo rétorická ozdoba? *Právník*, 2016, č. 6, s. 539.

¹¹¹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005-57.

¹¹²⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2014, č. j. 4 Azs 92/2014-21, bod 35.

¹¹³⁾ Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 28. 11. 2019, č. j. Konf 10/2019-14, bod 34.

¹¹⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2019, č. j. 4 As 241/2019-33, bod 48.

praxe se tedy nemusí týkat pouze aplikace práva, nýbrž se může uplatnit i ve fázi interpretace, pokud existuje více možných výkladů.

2.1 Kombinace metaprávního pravidla a správní praxe

Zásada *in dubio pro libertate* i ustálená správní praxe se tudíž mohou uplatnit v situaci plurality výkladů, přičemž oba instituty se také dovolávají právní jistoty.¹¹⁵⁾ Z této podobnosti vyplývá, že žalobci budou mít často tendenci se jich dovolávat současně. Budou tedy tvrdit, že existuje ustálená správní praxe v jejich prospěch, a pokud by tomu soud nepřisvědčil, že beztak existuje více možných výkladů zákona, a je tedy zvolit výklad příznivý pro žalobce.

Z toho logicky vyplývá, že se správní praxi musí přiznat větší pole působnosti. Pokud by totiž legitimní očekávání mohlo vzniknout jen v situacích, kdy existovaly rovnocenné výklady práva,¹¹⁶⁾ neposkytnulo by to adresátu práva žádný benefit, neboť by se tak jako tak mohl dovolat metaprávního pravidla.

Judikatura tak hovoří, že ustálená správní praxe může být „doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě“.¹¹⁷⁾ Obdobně doktrína uvádí, že ustálená správní praxe má povahu dotváření práva,¹¹⁸⁾ resp. má v materiálním pojetí práva normativní význam.¹¹⁹⁾ Asi nejlépe o její širší působnosti svědčí to, že současná judikatura výjimečně připouští i vázanost správní praxe *contra legem*¹²⁰⁾.

Rozlišující prvky popisovaných institutů je možné ukázat na třech soudních rozhodnutích, která v odůvodnění použila oba argumenty.

V prvním případě Nejvyšší správní soud řešil, zda po novelizaci zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákonem č. 218/2004 Sb. si osoba, která legálně držela ptáky na základě registračního listu, musela pro tyto ptáky opatřit rozhodnutí o odchylném postupu podle nového § 5b zákona. Soud nejprve uvedl, že při ukládání veřejnoprávních sankcí se řídí zásadou *in dubio mitius*. O několik odstavců níže pak konstatoval neexistenci přiměřeně jednotné správní praxe s tím, že „správní orgány v řešení uvedené otázky tápaly a že o jednotnosti správní praxe, která by dotvořila nejednoznačnost zákonné úpravy, nelze rozhodně hovořit.“¹²¹⁾

¹¹⁵⁾ Pro *in dubio pro libertate* viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2008, č. j. 7 Afs 54/2006-155, bod 56.

¹¹⁶⁾ Ponechávám zde stranou případy, kdy se jedná o správní praxi v podobě aplikace, nikoliv interpretace práva. Tam je jednoznačnou hranicí prostor pro správní uvážení.

¹¹⁷⁾ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, bod 81.

¹¹⁸⁾ KÜHN, Z.: Správní řád a problematika správní praxe. In *Správní řád: 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, ISBN 978-80-87975-57-2, s. 207.

¹¹⁹⁾ KADLEC, O., BLÁŽKOVÁ, K.: Co je to právo? Právněteoretický pohled na rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Al Chodor*. *Jurisprudence*, 2018, č. 1, s. 20–24.

¹²⁰⁾ CODL, D.: Zásada legitimního očekávání ve správním právu. *Právní rozhledy*, 2019, č. 23-24, s. 831.

¹²¹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 As 17/2009-61.

V druhém rozhodnutí se Nejvyšší správní soud se zabýval otázkou, zda je daň z přidané hodnoty součástí „ceny sjednané“ ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákonného opatření Senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí. NSS nepřisvědčil žalobkyni (stěžovatelce), že výklad, podle něhož se při stanovení základu daně podle ceny sjednané nepřihlíží k DPH, lze dovodit ze správní praxe.¹²²⁾ Z toho dovodil, že „v posuzovaném případě připadají v úvahu dva výklady dotčených ustanovení zákonného opatření.“¹²³⁾ V opačném případě by tedy ustálená praxe dotvořila právo tím, že by se k příznivějšímu výkladu přiklonila. S ohledem na pluralitu výkladů se však NSS nakonec přiklonil k výkladu ve prospěch soukromé osoby¹²⁴⁾ – byť v tomto případě byla žalobkyní veřejnoprávní korporace (obec), která však při převodu nemovité věci vystupovala jako subjekt soukromoprávního vztahu.

Odůvodnění prvního i druhého rozsudku se dají chápat následovně: v případě existence více výkladových alternativ má veřejná správa možnost svou praxi zvolit, která z nich bude aplikována (pokud to nebude v neprospěch jednotlivce), a tím dotvořit právo. Pokud tak neučiní, ale výkladové alternativy budou srovnatelně přesvědčivé, musí se každopádně dát přednost příznivější z nich.

Jako poslední příklad kombinace uveďme případ vrácení léčivých přípravků: § 77 odst. 1 písm. b) zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech, stanovil, že lékárna může vrátit léčivý přípravek distributorovi. Otázkou bylo, zda lze léčivý přípravek vrátit i jinému distributorovi než tomu, který jej lékárně poskytl. Státní ústav pro kontrolu léčiv uložil žalobkyni (lékárně) pokutu za neoprávněnou distribuci poté, co její přebytečné zásoby zpětně odebral jiný distributor. Nejvyšší správní soud nejprve konstatoval, že zde existuje dvojí výklad, a státní orgány jsou tedy povinny v případě pochybností postupovat mírněji v duchu zásady *in dubio pro mitius* (sic). Dále se pozastavil nad tím, že správní orgány žalobkyni uložily citelnou pokutu, přestože SÚKL ve stanovisku (časově předcházejícím prvostupňové rozhodnutí) uvedl, že se přiklání k výkladu zákona o léčivech, který umožňuje vrácení léčiv lékárnou i jinému distributorovi. Tím žalobkyni vzniklo legitimní očekávání, které nemůže být negováno následnou změnou právního názoru a z něj pramenící správní praxe. „Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že postup stěžovatele ve vztahu k údajnému porušení § 77 odst. 1 písm. b) zákona o léčivech ze strany žalobkyně tak je nezákonný nejen v důsledku nesprávné interpretace tohoto ustanovení zákona o léčivech, ale také proto, že stěžovatel nerespektoval princip právní jistoty a legitimního očekávání.“¹²⁵⁾

Toto rozhodnutí popisuje odlišnost obou argumentů poněkud jinak. Správní praxe zde není vnímána jako všeobecně závazný pramen práva, nýbrž jako okolnost, která zakládá legitimní očekávání konkrétnímu adresátovi práva, bez ohledu na obecně platný výklad zákona. Blíží se tak dalšímu typickému

¹²²⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 Afs 88/2017-35, bod 36.

¹²³⁾ Tamtéž, bod 37.

¹²⁴⁾ Tamtéž, bod 39.

¹²⁵⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 4 Ads 9/2012-37.

zdroji legitimního očekávání ve správním právu, kterým je příslib orgánu veřejné moci.¹²⁶⁾

2.2 Interní akty

Typickým způsobem, jak mohou zejména ústřední správní orgány ovlivnit interpretaci (či aplikaci) práva, jsou interní předpisy. Ty se dají chápat jako zvláštní typ ustálené správní praxe.¹²⁷⁾ Pokud se zabývají výkladem práva, „smyslem takového interního předpisu je omezit škálu možných významů interpretace zákona.“¹²⁸⁾

Z hlediska determinace výkladu práva působí prakticky shodně jako interní předpisy i výkladová stanoviska, přestože ta jsou primárně určena navenek. Pokud totiž správní orgán takové stanovisko vydá, adresáti veřejné správy tím získají legitimní očekávání, že se jím také bude sám řídit.¹²⁹⁾ A naopak interní řídicí akty jsou zpravidla veřejné přístupné, a mohou tak vyvolat legitimní očekávání ještě předtím, než budou „materializovány“ správní praxí představovanou jednotlivými rozhodnutími.¹³⁰⁾

2.3 Autentický výklad

Má nějaký význam, že bylo výkladové stanovisko vydáno orgánem, který vydal i interpretovaný předpis, a jedná se tedy o autentický výklad práva? Doktrína se vůči autentickému výkladu obecně staví kriticky. Wintřák výslovně odmítá pouze závaznost legálního výkladu, tzn. výklad zákonů zákonodárcem,¹³¹⁾ přičemž méně striktní je u prováděcích předpisů.¹³²⁾ Gerloch tvrdí obecněji: „Z hlediska demokratického postulátu dělby moci se nepovažuje za vhodnou formu, snad s výjimkou samosprávy, kde se princip dělby moci neuplatňuje.“¹³³⁾

Právě v oblasti samostatné působnosti obce však Nejvyšší správní soud vyslovil jednoznačnou nepřipustnost autentického výkladu, když judikoval, že stanovisko starosty nemůže poskytovat jakkoliv autoritativní výklad schválené územně plánovací dokumentace. „Autentický výklad právních předpisů ostatně v českém právním řádu jako rozporný s principem dělby moci naprosto

¹²⁶⁾ Srov. CODL, D.: Zásada legitimního očekávání ve správním právu. *Právní rozhledy*, 2019, č. 23-24, s. 834–835. Já však příslib vnímám výhradně jako jednání správního orgánu vůči konkrétní osobě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2017, č. j. 10 Ads 316/2016-50, bod 18), zatímco Codl jako příslib označuje i výkladová stanoviska (k těm viz níže).

¹²⁷⁾ Srov. CODL, D.: Zásada legitimního očekávání ve správním právu. *Právní rozhledy*, 2019, č. 23-24, s. 833.

¹²⁸⁾ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, bod 73.

¹²⁹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2018, č. j. 4 As 257/2017-82.

¹³⁰⁾ Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Ao 1/2011-49, bod 20.

¹³¹⁾ WINTŘÁK, J.: *Metody a zásady interpretace práva*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2019, ISBN 978-80-87284-75-9, s. 144.

¹³²⁾ Tamtéž, s. 146.

¹³³⁾ GERLOCH, A. In BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A.: *Teorie práva*. 2. vydání. Praha: ASPI Publishing, 2004, ISBN 80-7357-030-0, s. 179.

absentuje. To lze přiměřeně vztáhnout též na neexistenci autentického výkladu opatření obecné povahy. Stanovisko starosty sepsané za obec může například sloužit jako důkaz, že určitá činnost v obci je či není obvyklá (např. chov koní v její okrajové části), nemůže však poskytnout závazné vodítko pro interpretaci územně plánovací dokumentace. Tu musí interpretovat k tomu kompetentní správní orgány a zákonnost jejich interpretace pak musí přezkoumávat správní soudy.¹³⁴⁾

Mnohem vstřícnější byl Nejvyšší správní soud recentně v oblasti státní správy, když hodnotil význam stanoviska Energetického regulačního úřadu k jeho cenovému rozhodnutí. Uvedl, že byť není závazné, je však třeba k němu přihlížet, jelikož svědčí o účelu a smyslu vykládaného ustanovení. Pravomoc vydávat výkladová stanoviska k předpisu je podle NSS implicitně obsažena v pravomoci takový předpis vydat.¹³⁵⁾ Následně (tedy až poté, co s ohledem na stanovisko ERÚ došel ke správnému výkladu) NSS dodává, že stanovisko také vytvořilo legitimní očekávání.¹³⁶⁾

Judikatura, která tento rozsudek cituje, ovšem operuje pouze s legitimním očekáváním, přičemž ani není důležité, zda správní orgán vydáním stanoviska vykročil mimo své kompetence. Klíčové je, že má v dané oblasti působnost a jde o výklad jeho vlastního právního aktu.¹³⁷⁾

2.4 Aplikovatelnost v trojúhelníkových situacích

Problém aplikovatelnosti legitimního očekávání je velmi podobný metaprávnímu *in dubio pro libertate*: i zde může dojít k zásahu do práv třetí osoby.¹³⁸⁾ Judikatura se však k této otázce vůbec nevyjadřuje. S jistotou lze říci pouze to, že se legitimní očekávání nemůže uplatnit v horizontálních, soukromoprávních vztazích.¹³⁹⁾

Dovolím si uvést konkrétní rozhodnutí NSS, kde měl argument legitimním očekáváním negativní dopad na třetí osobu – stavebníka. Spornou otázkou případu bylo, zda změna stavby spočívající v zateplení fasády bytového domu podléhá stavebnímu povolení. Místní stavební úřady k žádosti vydávaly na zateplení pláště budov stavební povolení i nad rámec stavebního zákona, např. pro účel čerpání dotací. Jelikož bylo původní stavební povolení zrušeno kvůli opomenutému účastníkovi, většinová vlastníci podali žádost o dodatečné povolení stavby, načež stavební úřad přerušil řízení o odstranění stavby. Proti tomuto rozhodnutí podala odvolání vlastnice jedné z bytových jednotek. Odvolací úřad dospěl k závěru, že stavební úpravy nevyžadují stavební povolení ani ohlášení, a celé řízení zrušil, čímž se pro stavebníka celý

¹³⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 1 As 96/2010-141, bod 43.

¹³⁵⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2018, č. j. 4 As 257/2017-82, body 45–46.

¹³⁶⁾ Tamtéž, body 49–51.

¹³⁷⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2019, č. j. 10 As 62/2018-135, bod 24.

¹³⁸⁾ Srov. MAUNZ, T., DÜRIG, G.: *Grundgesetz. Kommentar*. 74. verze. Nördlingen: C. H. Beck, 2015, ISBN 978-3-406-67440, sv. 1, s. 214, marg. 472.

¹³⁹⁾ Např. nález Ústavního soudu ze dne 21. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 1768/09.

problém velmi elegantně vyřešil. Dotyčná se proti tomu bránila žalobou a posléze kasační stížností.¹⁴⁰⁾

Pomíňme, že NSS zrušil rozhodnutí žalovaného především z procesních důvodů. Mnohem zajímavější byla argumentace právní jistotou stěžovatelky. Žalovaný totiž prý rozhodl překvapivě, pokud bylo stavební povolení dříve vydáno, zatímco nyní ho stavebník vůbec nepotřeboval. Soud sice uvedl, že nepředjímá, zda tu byly důvody pro vydání stavebního povolení či nikoli, a nevyloučil, že by správní orgán mohl dospět k odlišnému posouzení věci. Předtím však také upozornil, že odchýlit se od určité správní praxe správní orgán může zásadně pouze *pro futuro*.¹⁴¹⁾ Zdá se mi, že je takové odůvodnění vnitřně rozporné. Pokud může správní orgán změnit praxi pouze *pro futuro*, nemůže tím pádem označit za nezákonné původní rozhodnutí o stavebním povolení, které jaksí bylo vydáno již v minulosti.

Tedy řečeno jednodušeji, stavební úřad zde došel k závěru, že předchozí praxe byla vůči stavebníkovi nepřiměřeně přísná. Jelikož však soud konstatoval dobrou víru třetí osoby založenou dosavadní správní praxí, na změnu této praxe klade určité požadavky (typicky dostatečně přesvědčivé odůvodnění), jejichž nenaplnění by bez této třetí osoby nikdo nemohl namítat. A jelikož je jedním z těchto požadavků i změna praxe pouze do budoucna, mám navíc pochybnosti, zda lze původní postup u této konkrétní stavby vůbec ještě změnit.

2.5 Dílčí závěry

Legitimní očekávání je v mnohých znacích podobné zásadě *in dubio pro libertate*. Také vychází z argumentu právní jistoty, také se může týkat interpretace práva, také slouží výhradně ve prospěch adresátů práva. Z toho vyplývá, že má i společný problém trojúhelníkových situací. Tím ale nechci nikterak zpochybňovat význam ustálené správní praxe. Naopak mám za to, že by se měla uplatňovat v obecnější podobě než jen zakládáním legitimního očekávání konkrétním adresátům. K tomu se blíže vyjadřuji ve čtvrté kapitole.

3. Přímý účinek směrnic

Ve vztazích mezi veřejnou mocí a adresáty práva existuje ještě jeden známý institut poskytující jednotlivci zvýhodnění při řešení právních otázek. Jedná se o přímý účinek směrnic Evropské unie. Jak je všeobecně známo, směrnice zásadně přímo použitelné nejsou, neboť zavazují pouze členské státy. Podle dlouholeté judikatury Soudního dvora EU (resp. Evropského soudního dvora) se jich však jednotlivci mohou dovolat proti státu, pokud opomene směrnici včas transponovat do národního právního řádu. Naopak směrnice nemůže působit

¹⁴⁰⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2016, č. j. 5 As 21/2016-56.

¹⁴¹⁾ Tamtéž.

ve prospěch státu, ale ani v horizontálních právních vztazích.¹⁴²⁾ Složitější to je s tzv. nepřímým horizontálním účinkem v „trojúhelníkových situacích“. Tím se myslí případy, kdy se jednotlivce domáhá přímého účinku směrnice, čímž ovlivní právní postavení jiného jednotlivce.¹⁴³⁾ Judikatura dovodila, že jednotlivce se nemůže dovolávat směrnice, pokud se jedná o povinnost státu, která je přímo spojena se splněním povinnosti třetí osobou. Nicméně jiné, faktické negativní dopady na práva třetích osob jsou v zásadě připuštěny.¹⁴⁴⁾

Konkrétní vypořádání takových dopadů ponechal ESD na členských státech, přičemž jako jedno z řešení uvádí i náhradu škody.¹⁴⁵⁾ Pokud by tedy například pro nesoulad se směrnicí došlo ke zrušení rozhodnutí, které zakládá právo, v Česku by přicházel v úvahu postup podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Stejně tak, pokud k obdobnému zásahu dojde kvůli upřednostnění legitimního očekávání třetí osoby. Rozhodně však nelze uvažovat o odpovědnosti za škodu při aplikaci *in dubio pro libertate*.

Zde tedy byla judikatorně výslovně uvedena zásada, kterou jsem výše postuloval vůči metapravidlu i legitimnímu očekávání: tyto instituty nelze aplikovat tak, že výhoda pro jednoho jednotlivce přímo způsobí korelující negativní zásah vůči jinému jednotlivci (typicky: právu jednoho odpovídá povinnost druhého). Zřejmě však nelze prezentovat jednoznačné pravidlo, jak se vyrovnat s eventualitou faktických zásahů nižší intenzity. Záleží na nuancích každého případu, každopádně by měl příslušný správní orgán této otázce věnovat patřičnou pozornost.¹⁴⁶⁾ Zároveň se domnívám, že pro nastíněnou podobnost tří pojednávaných institutů¹⁴⁷⁾ je lze vzájemně využívat jako inspirační zdroj pro řešení těchto situací.

4. Prostor pro veřejnou správu?

Doufám, že předchozími částmi článku se mi podařilo čtenáře přesvědčit, že v určitých typově vymezených případech, zejména v „trojúhelníkových situacích“, nelze interpretační zvýhodnění adresátům správního práva poskytnout. Zbývá odpovědět na otázku, jak tedy na takové situace reagovat. Podle mého názoru se tím otevírá prostor, abychom naopak přiznali větší roli při interpretaci práva veřejné správy. A to za následujících podmínek.

¹⁴²⁾ V podrobnostech viz BOBEK, M., BŘÍZA, P., KOMÁREK, J.: *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-377-6, s. 61 a násl.

¹⁴³⁾ BOBEK, M., BŘÍZA, P., KOMÁREK, J.: *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-377-6, s. 95.

¹⁴⁴⁾ Tamtéž, s. 96–100.

¹⁴⁵⁾ Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 7. 1. 2004, sp. zn. C-201/02, *Wells*, body 69–70.

¹⁴⁶⁾ A to i s ohledem na § 2 odst. 3 správního řádu.

¹⁴⁷⁾ Byť se zde striktně vzato nejedná o interpretaci právních pramenů, nýbrž o určení toho, které prameny jsou vůbec aplikovatelné. Podobné rysy by šlo hledat i u problematiky analogie (tedy nikoliv výkladu, nýbrž dotváření práva) ve správním právu, jejíž použitelnost je taktéž řízena dopadem ve prospěch či neprospěch jednotlivce (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2007, č. j. 2 Aps 3/2006-53).

Základní podmínkou je pluralita (srovnatelně přesvědčivých) interpretací. Kontinentální Evropa sice obecně zastává mentální postoj, že soud má za úkol dojít k jednomu nejlepšímu výkladu práva, a všechny ostatní interpretační alternativy jsou tedy nezákonné.¹⁴⁸⁾ Nicméně aplikace pravidla *in dubio pro libertate* ukazuje, že správní soudy jsou schopny konstatovat existenci dvou rovnocenných výkladů. Zároveň jsem ukázal, že v některých situacích nelze metaprávidlo použít, a že stejně problematický může být i argument legitimním očekáváním. V takovém případě teoreticky připadá v úvahu druhé možné metaprávidlo, kdy se soud přikloní k výkladu žalovaného správního orgánu. Pokud existuje více přípustných, v zásadě rovnocenných interpretací práva, nepovažuji za vhodné, aby soud nutně musel označit za zákonnou jen jednu jedinou interpretaci a všechny ostatní zavrhnout. Pokud nelze určit, který výklad je „zákonnější“, a správní orgán se do jednoho z nich „treťí“, nemělo by jeho rozhodnutí být zrušeno pro nezákonnost.¹⁴⁹⁾ „Základním relevantním způsobem ochrany před nezákonností je zrušení správního aktu soudem, tedy kasační funkce soudu. S ohledem na oddělení funkcí moci výkonné a moci soudní by soud neměl nahrazovat věcné působení správy jako reprezentanta veřejného zájmu, nadané často diskreční pravomocí a možností volit mezi různými řešeními v zákonem daných mezích, hierarchicky uspořádané a v konečném (nejvyšším – vládním) stupni odpovědné vůči moci zákonodárné. Soud má v zásadě poskytnout jen ochranu před nezákonnými excesy v rozhodovací činnosti materiální správy, nemá její činnost nahrazovat a přebírat její úkoly.“¹⁵⁰⁾ Volbu jednoho z podobně přesvědčivých výkladů asi nelze pokládat za exces; pokud by soudy v takových situacích upřednostňovaly vlastní výkladové preference, v rozporu s dělbou moci by v právních otázkách vykonávaly správu místo exekutivy.¹⁵¹⁾

¹⁴⁸⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2010, č. j. 4 Ads 77/2007-91, bod 37.

¹⁴⁹⁾ Srov. RICHERS, D.: *Rechtslast: Lastregeln als Mittel der Überwindung von Zweifeln in der Rechtsanwendung*. Berlin: De Gruyter, 2017, ISBN 978-31-10539-33-2, s. 164 (*in dubio pro status quo*).

¹⁵⁰⁾ KOPECKÝ, M.: *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, ISBN 978-80-7400-727-9, s. 428. Shodně MAZANEC, M. Část pátá. In DRÁPAL, L., BUREŠ, J. a kol. *Občanský soudní řád I, II*. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1975. Ke Kopeckého citaci bych jen doplnil, že dělba moci mezi veřejnou správou a soudy se neprojevuje pouze kasačním principem, který je ostatně v poslední době různými způsoby nabouráván (viz např. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 29. 7. 2019, sp. zn. C-556/17, *Torubarov*).

¹⁵¹⁾ Pokud se podíváme, do jaké míry jsou obdobné koncepce interpretačního prostoru pro veřejnou správu uplatňovány v nejvýznamnějších systémech správního soudnictví, tak za nejintenzivnější příklad deferenčního přístupu soudů vůči výkladu práva ze strany veřejné správy se dají označit Spojené státy americké. Pokud se zákonodárce k rozhodné právní otázce nevyjádřil, nebo se nevyjádřil jasně, soud, místo aby sám začal hledat tu nejlepší interpretaci, se podívá na interpretaci ze strany příslušného správního úřadu, který je zodpovědný za provádění dané činnosti veřejné správy, a uzná ji za přípustnou, pokud je alespoň *rozumná* [rozhodnutí Nejvyššího soudu USA *Chevron U.S.A. v. Natural Resources Defense Council*, 467 U.S. 837 (1984)]. To se může jevit jako dosti benevolentní měřítko. Silné deferenci podléhá i autentický výklad podzákonného předpisu [rozhodnutí Nejvyššího soudu USA *Auer et al. v. Robbins et al.*, 519 U.S. 452 (1997)]. Jistou podobu k doktríně *Chevron* (srov. OSTER, J. *The Scope of Judicial Review in the German and U.S. Administrative Legal System*. *German Law Journal*, 2008, č. 10, s. 1271) nese v Německu možnost zmocnění exekutivy ke konkretizaci neurčitých právních pojmů (*Beurteilungsspielraum*), která je pak přezkoumávána obdobným standardem jako správní

Dalo by se namítnout, že obecné uplatňování tohoto závěru by mohlo vést k aprobování různých výkladů totožného ustanovení v různých řízeních, pokud by správní orgány rozhodovaly odlišně. Tím by – v rozporu se zásadou právní jistoty a § 2 odst. 4 správního řádu – byla honorována roztržštěná správní praxe. Podle mého názoru by tudíž tato myšlenka měla být doplněna požadavkem, že daný výklad bude podpořen ustálenou správní praxí nebo výkladovými stanovisky příslušného ústředního správního úřadu, které by tak nabývaly jisté normativní síly nad rámec současného konceptu sebezátčanosti správy a legitimního očekávání, jak jsem ho popsal výše.¹⁵²⁾ Pokusím se to podpořit několika útržky, které již v současnosti takovou možnost naznačují.

Útržek doktrinální: Dočteme se, že veřejná správa disponuje větší demokratickou legitimitou než soudy, neboť vláda jako vrcholný orgán výkonné moci¹⁵³⁾ má širokou možnost fungování správy ovlivňovat (princip subordinace), a to právě ve jménu demokratické kontroly a odpovědnosti.¹⁵⁴⁾ Usnesením vlády může být kupříkladu determinován výklad neurčitého právního pojmu.¹⁵⁵⁾

Útržek normotvorný: Preambule instrukce Ministerstva spravedlnosti č. 7/2017, o postupu při výběru kandidátů na funkci soudce a postupu při předkládání podnětů ke jmenování do funkce soudce, tvrdí v bodu 3: „*Předpoklady, které jsou vymezeny neurčitými právními pojmy, jako jsou „zkušenosti a morální vlastnosti“ a „řádný výkon funkce“, dávají veřejné moci, v rámci kontroly naplnění zákonných podmínek, určitou míru uvážení.“*

Útržky judikatorní: Připomínám jednak zmíněné rozhodnutí ke stanovisku ERÚ¹⁵⁶⁾ a i taktéž zmíněný rozsudek ohledně metodického pokynu Ministerstva financí k výpočtu obvyklého úroku z půjček poskytnutých daňovým subjektem. Soud nemohl použít metaprávní pravidlo, a v situaci dvojího výkladu práva se tak rozhodl aprobovat jednotnou správní praxi bez ohledu na to, zda bude metodický pokyn v konkrétním případě pro poplatníka nevýhodný.¹⁵⁷⁾

Nejjednoznačněji se Nejvyšší správní soud vyjádřil při určování odvolacího orgánu vůči okresním soudům rozhodujících o žádosti o poskytnutí informace. NSS zcela vyšel z výkladu zákona o svobodném přístupu k informacím, který

uvážení. Viz KMENT, M., VORWALTER, S.: Beurteilungsspielraum und Ermessen. *Juristische Schulung*, 2015, č. 3, str. 198. A britské soudy jsou také schopny zařadit mezi diskréční pravomoci i to, co by Středoevropané označili za výklad neurčitých právních pojmů (srov. rozsudek Sněmovny lordů *Regina v Hillingdon London Borough Council Ex parte Puhlhofer*, [1986] UKHL 1).

¹⁵²⁾ Srov. KÜHN, Z., STAŠA, J.: Deference to the Administration in Judicial Review in the Czech Republic. *The Lawyer Quarterly*, 2018, č. 4, s. 355.

¹⁵³⁾ Čl. 67 odst. 1 Ústavy.

¹⁵⁴⁾ GRINC, J.: Jak může vláda a ministři usměrňovat správní praxi? In *Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě*. Praha: Leges, 2012, ISBN 978-80-87576-38-0, s. 51.

¹⁵⁵⁾ MIKULE, V./SUCHÁNEK, R.: Čl. 79 [Ministerstva a jiné správní úřady]. In *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-590-9, s. 765.

¹⁵⁶⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2018, č. j. 4 As 257/2017-82, body 45–46.

¹⁵⁷⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2010, č. j. 2 Afs 53/2010-63, bod 23.

podalo Ministerstvo spravedlnosti ve své instrukci. „*Tento interní předpis je jednoznačným výkladovým vodítkem pro závěr, že o odvolání proti rozhodnutí předsedy okresního soudu o neposkytnutí informace rozhoduje ministerstvo. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že interní normativní instrukce zavazuje pouze podřízené orgány státní správy soudů, a nikoliv soudce při výkonu rozhodovací činnosti. To ovšem neznamená, že by soud při právním posouzení věci neměl přihlídnout k interním pravidlům obsaženým v instrukci ministerstva v případě, že tato pravidla řeší jednoznačně výkladový problém při aplikaci zákonného práva, jak tomu bylo i v tomto případě.*“¹⁵⁸⁾

A můj útržek účelu práva: V kontextu opakující se argumentace právní jistotou dodávám, že právní jistotě příliš nesvědčí, pokud se účastníci právních vztahů dozví o správném výkladu práva až po několika letech z rozsudku Nejvyššího správního soudu. Pokud by se mohli do značné míry spolehnout na to, že interpretaci příslušného správního úřadu nakonec přisvědčí i soudy, posloužilo by to předvídatelnosti práva nepoměrně více.

Závěry

České správní soudy (a Ústavní soud ve správních věcech) v některých rozhodnutích připouštějí, že existuje více srovnatelně přesvědčivých výkladů práva. V takovém případě je podle judikatury nutné, v duchu zásady *in dubio pro libertate*, přiklonit se ve prospěch výkladu příznivějšího pro adresáta práva.

Ukázal jsem však, že v některých situacích se o aplikovatelnosti této zásady dá pochybovat, ať už pro její nejasný ústavní základ, či pro praktické problémy. Jde především o problematiku trojstranných právních vztahů, kdy na základě aplikace zásady *in dubio pro libertate* může dojít ke znevýhodnění jiné osoby. Podobný problém může nastat i při užití argumentu ustálenou správní praxí a legitimním očekáváním.

S výše uvedenými instituty se dá přiměřeně srovnat i přímý účinek směrnic EU, kde již byla otázka „trojúhelníkových situací“ v judikatuře rozpracována.

Lze uzavřít, že je nepřípustné na základě benefícia pro jednoho adresáta práva uložit povinnost jinému. Spornější jsou situace, kde je *tertius* znevýhodněn fakticky – k takovému efektu je nutné přinejmenším přihlídnout a vypořádat se s ním.

Hlavní problém z mého pohledu spočívá v tom, že pokud jsou výsledkem interpretačního úsilí dva výklady a metaprávidlo *in dubio pro libertate* nelze použít, judikatura pro takovou situaci nenabízí řešení. To soudy „řeší“ tak, že pochybnosti připouští pouze tam, kde je dokázkou metaprávidlem snadno vyřešit. Takový výběrový přístup však sám o sobě vzbuzuje pochybnosti.

¹⁵⁸⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2008, č. j. 4 Ans 11/2007-102.

Judikatura by měla reflektovat, že situace dvojího výkladu mohou být ve skutečnosti bohatší, a stanovit pro ně alternativní metaprávidlo. To může spočívat v rozšíření prostoru pro veřejnou správu při interpretaci práva, pro což lze najít komparativní inspiraci ve víceru zahraničních jurisdikcí.

Shrnutí:

České správní soudy (a Ústavní soud) někdy dojdou k závěru, že existuje více stejně přesvědčivých výkladů práva. Obvyklým řešením nerozhodného výkladu práva bývá uplatnění zásady *in dubio pro libertate*, podle které je nutné použít výklad poskytující větší svobodu, tj. je příznivější pro dotčeného jednotlivce. Tuto zásadu lze označit jako „metaprávidlo“, neboť vychází z obecně platného vztahu mezi stranami řízení ve správním soudnictví. Článek upozorňuje na podobnost metaprávidla s ochranou legitimního očekávání a také s přímým účinkem směrnic, a poznamenává, že v mnoha případech, zejména v „trojúhelníkových situacích“, přiznání těchto interpretačních dobrodiní není vhodné. Závěrem uvažuje, zda by se tedy v těchto případech naopak neměl veřejné správě při interpretaci práva přiznat větší prostor.

In Dubio Pro Libertate – summary:

Czech administrative courts (and the Constitutional Court) sometimes come to the conclusion that there is a plurality of equally convincing legal interpretations. The usual solution of an ambiguous interpretation is application of the principle *in dubio pro libertate*, under which it is necessary to use the interpretation providing greater freedom, i. e. more favorable to the individual concerned. This principle can be described as a „meta-rule“, because it is based on the general relation between the parties to administrative justice proceedings. The article points at similarities of the meta-rule with the protection of legitimate expectations and also direct effect of directives, and notes that in many cases, especially in „triangular situations“, awarding these interpretational benefactions is not appropriate. Finally, it deliberates whether on the contrary, greater scope for statutory construction should be conceded to the public administration in these cases.

ZE ZAHRANIČÍ

Igor Palúš^{*)}

Sistačné právo starostu obce – slovenská legislatíva a prax

Úvod

Význam funkcie starostu obce v systéme územnej samosprávy podčiarkuje fakt, že jeho východiskovú pozíciu upravuje priamo Ústava Slovenskej republiky (ďalej Ústava SR alebo ústava) v čl. 69 ods. 1 a 3. Ústava charakterizuje starostu obce, spolu s obecným zastupiteľstvom, ako orgány obce, prostredníctvom ktorých sa uskutočňuje samospráva obce (čl. 67, kde sa zároveň uvádza, že samospráva obce sa vykonáva aj na zhromaždeniach obyvateľov obce a miestnym referendom). Ústava nerozdeľuje pôsobnosť obce medzi starostu a obecné zastupiteľstvo, túto otázku a jej riešenie ponecháva na bežné zákonodarstvo. Vo všeobecnosti však platí, že starosta zásadne pôsobí v tých istých veciach ako obecné zastupiteľstvo, najmä v tzv. prípravnej fáze. Na rozdiel od obecného zastupiteľstva, ktoré rozhoduje o najvšeobecnejších záležitostiach pôsobnosti obce kolektívneho charakteru, starosta sa zaoberá predovšetkým záležitosťami individuálneho charakteru.

V zmysle ústavy je starosta výkonným orgánom obce, pričom je dôležité, že v jeho osobe sa spája výkon obecnej samosprávy a miestnej štátnej správy. Kým v samosprávnej oblasti charakterizuje činnosť starostu určitá samostatnosť a nezávislosť v hraniciach určených zákonom, pre výkon miestnej štátnej správy je typická hierarchická začlenenosť, všeobecná a špeciálna regulácia a najmä dodržiavanie pokynov a smerníc nadriadených orgánov štátnej správy. Inak povedané, pre konanie starostu je v prvej oblasti vlastná istá voľnosť, v druhej oblasti sa má usilovať o dodržiavanie požadovanej jednotnosti.¹⁾ V súlade s týmto konštatovaním z hľadiska zodpovednosti starostu ako výkonného orgánu obce, platí všeobecne formulovaná premisa, podľa ktorej sa starosta za výkon samosprávnych rozhodnutí zodpovedá obecnému zastupiteľstvu a vo veciach preneseného výkonu štátnej správy jeho zodpovednosť upravuje príslušný zákon.

Vo veciach správy obce rozhoduje starosta vo všetkých záležitostiach, pokiaľ nie sú zákonom alebo štatútom obce vyhradené obecnému zastupiteľstvu. Pri výkone samosprávnych funkcií dominujú v konaní starostu samosprávne

^{*)} prof. JUDr. Igor Palúš, CSc., Slezská univerzita v Opavě, Fakulta veřejných politik.

¹⁾ GAŠPAR, M.: *Správne právo. Teória a prax*. Bratislava: Formát, 1998, s. 292, ISBN 80-767911-0-9.

záujmy, ktorých základný rámec vymedzuje zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v zmysle neskorších predpisov (ďalej zákon o obecnom zriadení) a dopĺňujú ďalšie zákony. V oblasti preneseného výkonu štátnej správy zabezpečovanej starostom prevládajú štátne, resp. verejnoprávne záujmy, pričom ich kontrolovanie vykonávajú príslušné orgány štátnej správy, v konečnom dôsledku vláda.

Podľa ústavy starosta zastupuje obec navonok. Túto jeho ústavnú pozíciu konkretizuje zákon o obecnom zriadení v § 13 ods. 5, kde sa uvádza: „starosta je štatutárny orgán obce“. Z uvedeného vyplýva, že starosta obce má rozhodovaciu právomoc, je oprávnený konať v mene obce navonok, t. j. prejavovať vôľu obce vo vzťahu k tretím osobám. Oprávnenie rozhodovať o právnych úkonoch, t. j. o tom, či resp. aký právny úkon obec urobí, je zo zákona rozdelené medzi starostu obce a obecné zastupiteľstvo. Inými slovami, právne úkony vyžadujúce si súčinnosť zastupiteľstva, môže starosta ako štatutárny orgán urobiť iba po ich schválení obecným zastupiteľstvom, inak sú neplatné, nevyvolávajú právny účinok.

Z ústavného ponímania starostu obce zreteľne vyplýva, že ide o významného a dôležitého predstaviteľa verejnej moci v miestnych podmienkach. Dalo by sa predpokladať, že dôležitosť, aká patrí starostovi obce zodpovedá aj precízna právna úprava jeho postavenia a pôsobnosti, resp. oprávnení vyplývajúcich mu zo zákona o obecnom zriadení. Uvedený predpoklad však nemožno potvrdiť bez výhrad. Pokúsime sa v ďalšej časti analyzovať jedno z problémových oprávnení starostu – sistačné právo, ktorého právna úprava vykazuje prvky odporujúce všeobecne uznávaným právnym princípom, ale i potrebám obecných samospráv.

Sistačné právo starostu obce

Sistačné právo starostu obce je upravené v § 13 ods. 6, 7, 8 zákona o obecnom zriadení. Vychádzajúc z uvedených ustanovení jeho podstatu možno formulovať nasledovne. Starosta obce môže pozastaviť výkon uznesenia obecného zastupiteľstva, ak sa domnieva, že odporuje zákonu alebo je pre obec zjavne nevýhodné tak, že ho nepodpíše v lehote 10 dní od jeho schválenia zastupiteľstvom. Starosta pri uplatnení svojho práva nemusí preukázať nezákonnosť uznesenia alebo jeho nevýhodnosť pre obec, a nemožno ho sankciovať, ak sa neskôr ukáže, že prijaté uznesenie, ktorého výkon sistačoval, neodporuje zákonu a ani nie je pre obec zjavne nevýhodné.

V zmysle zákona je však starosta povinný prerokovať uznesenie, ktorého výkon chce pozastaviť, v obecnej rade, pokiaľ je táto v obci zriadená. Stanovisko obecnej rady má však pre starostu len odporúčací charakter a nie je ním viazaný. Ak bol výkon uznesenia obecného zastupiteľstva pozastavený, môže zastupiteľstvo toto uznesenie 3/5 väčšinou všetkých poslancov potvrdiť v lehote troch mesiacov od jeho schválenia, ak tak neurobí uznesenie stráca platnosť. Výkon potvrdeného uznesenia starosta nemôže pozastaviť.

Na prvý pohľad jednoznačné ustanovenie, ktoré však v sebe skrýva niekoľko problémových prvkov prejavujúcich sa v aplikačnej praxi. Pokúsime sa v ďalšej

časti príspevku upriamiť pozornosť na tri problémové oblasti súvisiace s právnou úpravou a praktickým uplatňovaním sistačného práva starostu obce.

Odborné posúdenie obsahu sistačného práva

Prvým problémom je otázka odborného posúdenia uplatnenia sistačného práva starostom obce, ako aj jeho následného posúdenia obecným zastupiteľstvom. Ak totiž starosta nemá právnické vzdelanie (čo je v drvivej väčšine obcí a miest) je otázne, ako môže správne posúdiť, či sistané uznesenie odporuje zákonu a ešte viac je diskutabilné ako dokázu zhodu, či nezhodu so zákonom posúdiť vo vzťahu k danému uzneseniu poslanci obecného zastupiteľstva, z ktorých nikto nemusí mať potrebnú právnickú erudíciu. Vnímate, že takýto problém nebudú mať primátori miest, ktorí sa môžu spoľahnúť na odborné kvality svojho úradu, v inej situácii sú však starostovia obcí. Pripustíme, že starosta môže využiť služby právnik (pokiaľ mu to finančné možnosti obce dovoľia), avšak takúto možnosť ťažko môžu uplatniť poslanci obecného zastupiteľstva, hlavne v malých obciach, ktorých je na Slovensku neúrekom. Z celkového počtu obcí a miest, t. j. zhruba 2 900, je viac ako 1 100 takých, ktoré majú menej ako 500 obyvateľov. V praxi sa tak stáva, že využitie sistačného práva starostom obce vzbudzuje obavy o jeho objektívnosti, resp. správnosti využitia.

Inými slovami, pri uplatnení sistačného práva starostu v mnohých prípadoch absentuje princíp odbornosti, ktorý spolu s princípom demokracie predstavuje východiskový atribút každej múdrej spoločnosti, každého dobre spravovaného štátu. Možno súhlasiť s názorom, že podstata demokratického štátu podľa čl. 1 Ústavy SR je hľadanie rovnováhy demokratických foriem a metód uskutočňovania verejnej moci s prvkami odbornosti v riadení štátu, ale aj jeho jednotlivých súčastí – vrátane obecnej samosprávy – prostredníctvom ktorých sa realizuje verejná moc.²⁾ Dôležité je, aby sa demokracia a odbornosť vzájomne dopĺňali a vytvárali kompaktný celok v záujme efektívneho fungovania každej zložky tvoriacej súčasť uskutočňovania verejnej moci.

Práve požiadavka vzájomnej súčinnosti obidvoch princípov v nami analyzovanom prípade chýba, keď demokracia nahrádza odbornosť. Nie náhodou je vzťah demokracie a odbornosti jedným z dlhodobých problémov slovenskej obecnej samosprávy, majúci rôznu podobu a intenzitu.³⁾ Aj s prihliadnutím na tento fakt sa nám javí objektívnejšie a správnejšie viazať uplatnenie sistačného práva len na podmienku, keď uznesenie obecného zastupiteľstva je pre obec nevýhodné, čo z pozície svojej funkcie môže spoľahlivo (alebo aspoň primerane) posúdiť starosta obce a následne i poslanci obecného zastupiteľstva. Aj v tomto prípade by však pre starostu obce mala byť zákonom určená povinnosť, aby písomne zdôvodnil, v čom je uznesenie obecného zastupiteľstva – ktorého výkon mieni pozastaviť

²⁾ DRGONEC, J.: *Ústavné právo hmotné*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 269, ISBN 978-80-89603-57-2.

³⁾ PALÚŠ, I.: Vzťah demokracie a odbornosti v obecnej samospráve Slovenskej republiky. *Auspícia*, 2014, roč. 11, č. 2, s. 28 – 40, ISSN 1214-4967.

– pre obec zjavne nevýhodné, a s týmto stanoviskom oboznámil poslancov zastupiteľstva.

Sistačné právo a právne akty obecného zastupiteľstva (obce)

Oveľa vážnejším je však iný problém spájaný s uplatňovaním sistačného práva starostom obce. Jeho podstatu možno formulovať v tom zmysle, či starosta obce, ktorý podpisuje uznesenia i všeobecne záväzné nariadenia (ďalej aj nariadenia) prijaté obecným zastupiteľstvom, je oprávnený uplatniť sistačné právo iba k uzneseniam, alebo aj vo vzťahu k nariadeniam zastupiteľstva. Názorová nejednotnosť v odbornej právnickej spisbe je neprehľadnutelná. Možno sa stretnúť s názormi, ktoré oprávnenie starostu pozastaviť výkon schváleného nariadenia obce spochybňujú,⁴⁾ ale i s názormi opačného charakteru, ktoré takýto postup starostu obce akceptujú, resp. nemajú voči nemu výhrady.⁵⁾ Zaujímavý názor prezentuje dvojica autorov, ktorí hodnotia analyzovaný inštitút z hľadiska právno-teoretického a v tomto prípade zastávajú názor, že sistačné právo starostu sa vzťahuje len k uzneseniam obecného zastupiteľstva, avšak z pohľadu právno-aplikačného prístupu uplatňovaného Generálnou prokuratúrou SR využitie sistačného práva starostom voči nariadeniam obce akceptujú.⁶⁾ Nazdávame sa, že právno-teoretický a právno-aplikačný prístup k výkladu určitého právneho inštitútu by nemal byť rozdielny, resp. aktuálna legislatívna úprava by mala byť tak jednoznačná, že dvojité výklad jednoducho nepripustí.

Zastávame názor, v zmysle ktorého môže starosta obce sistovať za podmienok stanovených zákonom len uznesenie obecného zastupiteľstva a nie všeobecne záväzné nariadenie obce. Argumentačne na podporu svojho stanoviska považujeme za potrebné uviesť nasledovné skutočnosti.

Predovšetkým chceme upozorniť na zásadný rozdiel v právnej povahe obsahu všeobecne záväzných nariadení obce a uznesení zastupiteľstva danej obce. Nariadenia obce sú normatívnymi právnymi aktami, ich obsahom sú právne normy ako všeobecne záväzné pravidlá správania, obsahujúce určité príkazy, zákazy alebo dovoľenia vo vzťahu k ich adresátom. Na druhej strane uznesenia nemajú povahu normatívnych právnych aktov, nie sú prameňmi práva vo formálnom zmysle a neobsahujú právne normy. Ich obsahom sú len organizačné normy, ktoré zaväzujú vo vzťahoch zameraných dovnútra obce. Z takto načrtnutej právnej povahy nariadení a uznesení obecného zastupiteľstva je nutné odvádzať, čo je pre ne spoločné a čo rozdielne v súvislosti s uplatnením sistačného práva starostom obce.

⁴⁾ DUDOR, L. – HAŠANOVÁ, J. – ANDOROVÁ, P.: Rozsah sistačného oprávnenia starostu obce. In: *Teória a prax verejnej správy*. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2013, s. 250 a nasl., ISBN 978-80-89494-10-5.

⁵⁾ KUKLIŠ, P. – VÍROVÁ, V.: *Výbrané problémy miestnej samosprávy (v komparácii niektorých štátov Európskej únie)*. Bratislava: EUKODÉX, 2012, s. 73, ISBN 978-80-89447-77-0; CIBULKA, L. a kol.: *Teória a prax legislatívy*. Bratislava: UK v Bratislave, Právnická fakulta, 2013, s. 76, ISBN 978-80-7160-331-3.

⁶⁾ TEKELI, J. – HOFFMAN, M.: *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, s. 529 – 530, ISBN 978-80-8168-034-2.

Uznesenia a nariadenia sú právne akty, prostredníctvom ktorých obecne zastupiteľstvo realizuje svoju pôsobnosť. Keďže je zastupiteľstvo kolektívny orgán rozhoduje vždy v zbore, pričom uznášaniaschopné je vtedy, ak sa na zasadnutí zúčastňuje nadpolovičná väčšina všetkých jeho členov. Z uvedeného vyplýva, že zastupiteľstvo sa na prijatí uznesení a nariadení uznáva. Avšak vzhľadom na vyššie spomínanú právnu povahu obidvoch právnych aktov je zákonom stanovený rozdiel v spôsobe ich prijímania. Kým na prijatie uznesenia je potrebná nadpolovičná väčšina prítomných poslancov, nariadenie sa prijíma 3/5 väčšinou toho istého kvóra, t. j. kvalifikovanou väčšinou prítomných poslancov.

Je pravdou, že obecne zastupiteľstvo sa uznáva na nariadeniach [§ 11 ods. 4, písm. g) zákona o obecnom zriadení], avšak toto „uznávanie“ treba vnímať ako procesný postup obecného zastupiteľstva, ktorého výsledkom je prijatie nariadenia obce ako normatívneho právneho aktu. Inak povedané, z právneho hľadiska nemožno synonymicky vnímať uznesenie zastupiteľstva ako právny akt, s uznávaním sa obecného zastupiteľstva ako procesnou formou jej činnosti.⁷⁾ V súlade s týmto konštatovaným sme toho názoru, že ustanovenie § 13 ods. 6 zákona o obecnom zriadení („starosta môže pozastaviť výkon uznesenia obecného zastupiteľstva...“) treba vykladať doslovne a nerozširovať ho extenzívnym výkladom aj na nariadenie obce. Nazdávame sa, že ak by zákonodarcu mal na mysli uplatnenie sistačného práva aj voči nariadeniu obce, túto skutočnosť by bol v zákone výslovne vyjadril (obdobne ako v § 12 ods. 11 zákona o obecnom zriadení, kde výslovne stanovuje, že starosta obce podpisuje uznesenia a nariadenia schválené obecným zastupiteľstvom).

Druhú skupinu argumentov podporujúcich nami prezentované stanovisko predstavuje princíp delby moci a jeho uplatňovanie v podmienkach obecnej samosprávy.⁸⁾ Vo všeobecnosti možno konštatovať, že uplatňovanie spomínaného ústavného princípu v podmienkach samosprávy obce je späté s vyjadrením plurality politických záujmov a názorov pri zachovaní stability obecnej samosprávy (aspekt politický) a zároveň predstavuje účelnú delbu práce (pôsobnosti) medzi orgánmi obce, t. j. obecným zastupiteľstvom a starostom v záujme rozvoja obce a zabezpečovania potrieb a záujmov jej obyvateľov (aspekt funkčný). Aby realizácia delby moci mohla naplňovať obidva naznačené aspekty musí byť založená na princípoch nezávislosti jednotlivých mocí, resp. orgánov, ktoré tieto moci predstavujú, fungovať na ich vzájomnej rovnováhe a vzájomných brzdách medzi nimi tak, aby jedna z týchto mocí (orgánov) nemohla paralyzovať, či uzurpovať inú moc (iný orgán).

V naznačenom kontexte predstavuje sistačné právo starostu obce jeden z dôležitých prostriedkov pre uplatňovanie princípu delby moci v podmienkach obce. Ak ho starosta využije voči uzneseniu obecného

⁷⁾ DUDOR, L. – HAŠANOVÁ, J. – ANDOROVÁ, P.: Rozsah sistačného oprávnenia starostu obce. In: *Teória a prax verejnej správy*. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2013, s. 252, ISBN 978-80-89494-10-5.

⁸⁾ PALÚŠ, I.: Uplatňovanie princípu delby moci v obecnej samospráve. *Justičná revue*, 2013, roč. 95, č. 5, s. 653 a nasl., ISSN 1335-6461.

zastupiteľstva za podmienok určených zákonom (§ 13 ods. 6 zákona o obecnom zriadení) a zastupiteľstvo ho následne 3/5 väčšinou všetkých svojich poslancov prelomí, plní analyzované právo starostu obce, resp. jeho realizácia, významnú brzdu, či protiváhu moci výkonnej (starosta) voči moci normotvornej (zastupiteľstvo) a naopak.

Ak však starosta uplatní sistačné právo voči nariadeniu obce ako normatívnemu právnomu aktu, situácia sa zásade mení a z prostriedku delby moci (na myslí máme inštitút sistačného práva) sa môže stať prostriedok koncentrácie moci, resp. kumulácie výkonnej a normotvornej činnosti v rukách starostu obce. Treba si uvedomiť, že na prelomenie sistačného práva starostu sa vyžaduje 3/5 väčšina všetkých poslancov zastupiteľstva. Ide o prvok pripomínajúci prezidentský systém, ktorý by však v parlamentnej demokracii nemal mať, a to ani na úrovni lokálnej, svoje miesto. Starosta, ktorý má možnosť navrhovať nariadenia obce (disponuje normotvornou iniciatívou), aktívne ovplyvňuje ich obsah (znenie) v procese prijímania v zastupiteľstve, sa stáva v naznačenej situácii neprimerane silným aktérom obecnej normotvorby. Situácia by však bola úplne odlišná, ak by starosta nemohol zo zákona uplatniť svoje sistačné právo voči nariadeniu obce, ktoré schválilo obecné zastupiteľstvo.

Štátnym orgánom vykonávajúcim dozor nad dodržiavaním zákonnosti v prostredí obecných samospráv je prokuratúra. Jej vrcholný orgán, Generálna prokuratúra Slovenskej republiky, vychádza vo vzťahu k uplatňovaniu sistačného práva starostu obce z právno – aplikačného prístupu, v zmysle ktorého uznesenie predstavuje univerzálny akt obecného zastupiteľstva, ktorým toto prijíma svoje rozhodnutia, pričom tieto môžu byť podľa povahy tak normatívneho, ako aj individuálneho charakteru. Z uplatnenia tohto prístupu následne vyplýva, že nie je daný rozdiel pri realizácii sistačného práva starostu obce tak voči uzneseniam zastupiteľstva, ako aj voči všeobecne záväzným nariadeniam obce. Inými slovami, starosta obce môže pozastaviť výkon uznesení obecného zastupiteľstva, ako aj nariadení obce.⁹⁾

V praxi to znamená, že niektorí starostovia uplatňujú sistačného práva iba voči uzneseniam zastupiteľstva, iní starostovia aj voči nariadeniam obce, pričom obidva postupy sú v zmysle naznačeného právno – aplikačného prístupu akceptovateľné. Nazdávame sa, že ustanovenia zákona (v našom prípade ustanovenia zákona o obecnom zriadení dotýkajúce sa sistačného práva starostu obce) by mali byť jednoznačné, nepotrebné výklad (usmernenie) spájaný s ich uplatňovaním. Odvolávajúc sa na argumenty, ktoré sme uviedli, by legislatívnej čistote analyzovaného inštitútu určite pomohlo, keby sa ustanovenie § 13 ods. 6 zákona o obecnom zriadení, v zmysle ktorého starosta nemôže pozastaviť výkon uznesenia o voľbe hlavného kontrolóra obce, ani výkon uznesenia o vyhlásení miestneho referenda o odvolaní starostu, rozšírilo tým spôsobom, že starosta nemôže využiť sistačné právo ani voči uzneseniu, ktorým sa prijíma všeobecne záväzné nariadenie obce. Máme za to, že takto koncipovaný obsah spomínaného ustanovenia zákona

⁹⁾ TEKELI, J. – HOFFMAN, M.: *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, s. 529 – 530, ISBN 978-80-8168-034-2.

o obecnom zriadení, by bol prospešný pre aplikačnú prax a hlavne by zodpovedal požiadavkám právneho štátu.

Naše úvahy o diferencovanom prístupe pri využívaní sistačného práva starostom obce potvrdzuje aj Správny súdny poriadok, ktorý zreteľne rozlišuje medzi právnou povahou uznesenia a nariadenia obecného zastupiteľstva. Táto rozdielnosť sa prejavuje pri vybavovaní protestu prokurátora, kde zákon rozlišuje účinky protestu v závislosti od toho, či je protest podaný proti uzneseniu orgánu územnej samosprávy (v našom prípade uzneseniu obecného zastupiteľstva), alebo je podaný proti všeobecne záväznému nariadeniu orgánu územnej samosprávy (v našom prípade všeobecne záväznému nariadeniu obecného zastupiteľstva – obce).

V prvom prípade je obecné zastupiteľstvo povinné rozhodnúť o proteste prokurátora do 60 dní od jeho doručenia a v rovnakej lehote je povinné o tom upovedomiť prokurátora. Ak obecné zastupiteľstvo nevyhovie protestu prokurátora, je tento oprávnený podať proti uzneseniu žalobu na správny súd podľa osobitného predpisu (§ 45 ods. 4 a § 359 Správneho súdneho poriadku).

V druhom prípade, ak obecné zastupiteľstvo zistí, že protest prokurátora je dôvodný, je povinné bez zbytočného odkladu, najneskôr do 90 dní od doručenia protestu prokurátora, všeobecne záväzné nariadenie zrušiť alebo podľa povahy veci nahradiť všeobecne záväzným nariadením, ktoré bude v súlade so zákonom, prípadne aj s ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi. Ak protestu nebolo vyhovené, je prokurátor oprávnený podať žalobu na správny súd podľa osobitného predpisu (§ 45 ods. 4 a § 359 ods. 1 Správneho súdneho poriadku).

Tak ako Správny súdny poriadok rozlišuje medzi uzneseniami a nariadeniami obecného zastupiteľstva pri uplatnení protestu prokurátora, mal by zákon o obecnom zriadení rozlišovať medzi uvedenými právnymi aktami pri využívaní sistačného práva starostom obce. Niet relevantný dôvod, prečo by jeden zákonodarca mal pristupovať k uplatneniu dvoch inštitútov vo vzťahu k tým istým právnym aktom dvojakým spôsobom.

Proces realizácie sistačného práva

Ďalší problém súvisiaci s právnou úpravou sistačného práva súvisí s procesným postupom pri jeho realizácii, osobitne s opätovným prerokovaním sistovaného uznesenia, vrátane stanoviska starostu, ktoré zaujme v situácii, keď ním uplatnené sistačné právo obecné zastupiteľstvo zákonným spôsobom prelomí.

Zákon o obecnom zriadení neupravuje mechanizmus realizácie uplatneného sistačného práva, čo má za následok celý rad komplikácií. Keďže starosta nemá zákonnú povinnosť upovedomiť obecné zastupiteľstvo o využití sistačného práva, prax prináša situácie – aj v tomto prípade viažuce sa hlavne na malé obce – keď sa poslanci o uplatnenom sistačnom práve starostu dozvedia neskoro, v čase, keď uplynula lehota na jeho prelomenie a dotknuté uznesenie je už neplatné. Neriešenou otázkou je zvolanie zasadnutia obecného zastupiteľstva k prerokovaniu pozastaveného uznesenia mimo harmonogramu zasadnutí zastupiteľstva, kto predloží návrh na zaradenie takéhoto bodu do programu zasadnutia zastupiteľstva a pod.

Možno súhlasiť s názorom, že tieto a iné zákonom neriešené otázky súvisiace s realizáciou uplatneného sistačného práva, by mali obce upraviť svojim vnútorným predpisom, zrejme by sa mali stať súčasťou rokovacieho poriadku obecného zastupiteľstva.¹⁰⁾ V súčasnej dobe je však takýto postup závislý od úvahy, či vôle toho ktorého obecného zastupiteľstva. Nazdávame sa, že veci by prospelo, keby zákonodarca takúto povinnosť obciam stanovil. Je síce pravda, že proces realizácie uplatneného sistačného práva môže byť rôzny „od obci k obci“, dôležité však je, aby ho obce mali obsiahnutý vo svojom vnútornom predpise a aby podľa neho realizáciu sistačného práva aj zabezpečovali.

Závažným problémom v procese realizácie sistačného práva je však situácia, ktorá nastáva v aplikačnej praxi vtedy, ak obecné zastupiteľstvo sistované uznesenie požadovanou kvalifikovanou väčšinou v stanovenej lehote potvrdí a starosta ho napriek tejto skutočnosti odmietne podpísať. Inak povedané, napriek kogentnému právnomu ustanoveniu (§ 13 ods. 8 zákona o obecnom zriadení), že výkon uznesenia, ktoré bolo opätovne potvrdené zastupiteľstvom nemožno pozastaviť, dochádza k prípadom, keď starosta neakceptuje takéto rozhodnutia zastupiteľstva a svojou nečinnosťou, t. j. tým, že uznesenie nechce podpísať opierajúc sa o svoje postavenie štatutára, znemožňuje výkon takéhoto uznesenia. Starosta týmto postupom neoprávnene zasahuje do výlučnej právomoci obecného zastupiteľstva, čím marí jeho vôľu konať relevantne zákonným spôsobom.

Ak si predstavíme, že starosta by odmietol podpísať nariadenie obce, vo vzťahu ku ktorému zastupiteľstvo prelomilo uplatnené sistačné právo, môže dôjsť k absurdnej situácii, keď sa sistačné právo starostu premení na jeho absolútne veto voči normatívnemu aktu obce. Takéto konanie starostu by bolo v rozpore nielen s princípom delby moci, ale aj s ústavným princípom právneho štátu, ako aj princípom demokracie, ktorého je obecná samospráva súčasťou.

Ak starosta obce odmietne podpísať uznesenie, vo vzťahu ku ktorému zastupiteľstvo prelomilo ním uplatnené sistačné právo, môže sa obec, resp. obecné zastupiteľstvo obrátiť na orgány prokuratúry. Prokurátor v takýchto prípadoch hodnotí konanie starostu ako jeho nečinnosť a využije jeden z právnych prostriedkov na odstránenie nezákonného stavu, ktorým je upozornenie prokurátora. Je takmer pravidlom, že starosta v týchto prípadoch uznesenie následne podpíše uvedomujúc si, že v súdnom konaní, ktoré môže v opačnom prípade iniciovať prokurátor, nemá reálnu šancu uspieť.

Prax však prináša aj iný scenár. Stávajú sa prípady – aj keď to znie neuveriteľne – keď obec, resp. obecné zastupiteľstvo obce, uvedie starostom nepodpísané uznesenie do života (správa sa podľa neho), pričom starosta, ktorý uznesenie odmietol podpísať, takýto postup akceptuje.

Možnosť výskytu takýchto situácií vnímame ako patový stav vznikajúci v dôsledku tzv. medzier v práve, v danom prípade ako dôsledok medzier

¹⁰⁾ TEKELI, J. – HOFFMAN, M.: *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, s. 553, ISBN 978-80-8168-034-2.

v zákone o obecnom zriadení. Zákon síce reguluje vznik právneho prípadu, nereguluje však jeho riešenie (technický rozmer medzier v práve). Treba dodať, že nejde o medzery apriórne, vytvárané vedome zákonodarcom, ale vznikajúce až *ex post* v procese aplikácie práva (axiologický prvok ponímania medzier v práve).¹¹⁾ To však neznamená, že zákonodarca nemá (nemusi) na ne v procese uplatňovania právneho predpisu reagovať, práve naopak – je jeho povinnosťou problémové ustanovenie upraviť, resp. precizovať. Okrem iného preto, že jedným z dôležitých pravidiel dobrej (v zmysle efektívnej) legislatívy je, aby každý právny predpis – pokiaľ sa má naplniť jeho účel a zmysel – mal ambíciu poskytnúť taký register opatrení, ktoré umožnia spoľahlivo riešiť akúkoľvek patovú situáciu spojenú s jeho praktickou realizáciou, resp. k vzniku takejto situácie vôbec nedôjde.

Možno by stálo za úvahu, keby zákonodarca naznačenú právnu medzeru v zákone o obecnom zriadení riešil analogicky ako je obsiahnutá v čl. 87 ods. 4 ústavy. Uvedené ustanovenie umožňuje vyhlásiť zákon schválený Národnou radou SR aj bez podpisu prezidenta SR po tom, čo národná rada prelomila ním uplatnené právo veta voči tomuto zákonu. V našom prípade by zákon o obecnom zriadení stanovil vykonateľnosť uznesenia, vo vzťahu ku ktorému zastupiteľstvo prelomilo starostom uplatnené sistačné právo, aj bez podpisu starostu obce. Nazdávame sa, že realizácia sistačného práva by sa tým precizovala a zjednodušila, a navyše do celého procesu by nemusel vstupovať prokurátor.

Záver

Z toho, čo som v príspevku uviedol, vyplýva, že inštitútu sistačného práva starostu obce v slovenských podmienkach chýba legislatívna precíznosť a jednoznačnosť, ktorých absencia spôsobuje v praxi obecných samospráv rôznosť jeho aplikačného uplatnenia, čo určite nezodpovedá obsahovým prvkom právneho štátu, ale i ďalším ústavným princípom demokratického fungovania verejnej moci. Hodno v tejto chvíli parafrázovať slová prof. Gašpara, ktorý zdôrazňoval, že samospráva obce pôsobí svojou činnosťou nielen na poznávanie rozdielov, ale najmä na ich zmenšovanie, pričom je to štát, ktorý má obecnej samospráve pomôcť pri nastoľovaní jednotného štandardu vydávaním jasných a jednoznačných právnych predpisov.¹²⁾

Navyše zákonodarca musí pri tvorbe právnych predpisov brať do úvahy aj ich adresátov, ktorými sú – v nami skúmaných súvislostiach – volení predstavitelia obcí, v štruktúre ktorých prevládajú malé obce majúce menej ako 500 obyvateľov.

Pre slovenskú legislatívu je roky príznačné, že celý rad právnych inštitútov, súvisiacich aj s obecnou samosprávou, je na úrovni ústrednej upravený precíznejšie (v zmysle jednoznačnejšie), než je to na úrovni miestnej, kde stupeň

¹¹⁾ GERLOCH, A. – TOMÁŠEK, M., et. Al.: *Nové jevy v právu na počátku 21. století. II. Teoretické a ústavní impulzy rozvoje práva*. Praha: Univerzita Karlova, 2010, s. 59 -61, ISBN 978-80-246-1742-8.

¹²⁾ GAŠPAR, M.: *Správne právo. Teória a prax*. Bratislava: Formát, 1998, s. 283, ISBN 80-767911-0-9.

právneho vedomia je predsa len odlišný. Ak uznávame premisu, podľa ktorej základom slobodného štátu je slobodná obec, potom sa tomuto tvrdeniu musí prispôbiť, resp. rešpektovať ho, aj právna úprava obecného zriadenia. Súhlasíme s názorom, podľa ktorého význam obecného zriadenia a jeho demokratické fungovanie má niekedy väčšiu dôležitosť, ako fungovanie verejnej moci na vyšších stupňoch.¹³⁾

Konečne, história československej, resp. slovenskej štátnosti potvrdzuje, že pôsobenie obcí ako samosprávnych jednotiek preukázalo veľkú stabilitu v spravovaní záležitostí, ktoré im boli zverené. Obce majú aj v súčasnej dobe, pri vynaložení vlastného úsilia a pri vytváraní potrebných legislatívnych a finančných podmienok zo strany štátu, predpoklady k dosiahnutiu nielen stability v prístupoch a realizácii samosprávy (i preneseného výkonu štátnej správy), ale aj predpoklady k dosahovaniu stability výsledkov. V záujme kvalitného výkonu zverených úloh je v tejto súvislosti dôležité, aby obecná samospráva dokázala garantovať prostredníctvom svojich normatívnych, ale aj individuálnych právnych aktov, jednotu právneho poriadku, resp. poskytovala právnu istotu pre fyzické osoby a právnické osoby, že sa pohybujú v rovnakom právnom prostredí na úrovni štátu i obcí, a to predovšetkým z hľadiska princípov a aplikácie práva. Aj preto si obce, obecná samospráva, zaslúžia precíznu legislatívnu úpravu všetkých inštitútov a súvislostí, vrátane právnej úpravy sistačného práva starostu obce.

Shrnutí:

Autor analyzuje súčasnú právnu úpravu sistačného práva starostu obce v podmienkach Slovenskej republiky, pričom sa zameriava na tri okruhy problémov. Dôvody a odborné posúdenie uplatnenia sistačného práva, zodpovedanie otázky, vo vzťahu ku ktorým právnym aktom obce ho môže starosta využiť, ako aj otázky procesného charakteru súvisiace s daným inštitútom. Navrhuje možné legislatívne riešenia opierajúce sa o teóriu verejnej moci, osobitne teóriu obecnej samosprávy a potreby slovenských obecných samospráv.

The current legal regulation of the right of detention of the mayor of the municipality in the conditions of the Slovak Republic – summary:

The author analyzes the current legal regulation of the right of detention of the mayor of the municipality in the conditions of the Slovak Republic, focusing on three areas of problems. Reasons and professional assessment of the application of the right of detention, answering the question, in relation to which legal acts of the municipal council/municipality may the mayor use it, as well as questions of a procedural nature related to the institute. The author proposes a possible legislative solution based on the theory of public authority, especially the theory of municipal self-government and the needs of Slovak municipal self-governments.

¹³⁾ MIKULE, V.: *K aktuálním základům uzemní samosprávy*. In: KYSELA, J. (ed): *Deset let ústavy České republiky, východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 412, ISBN 80-86-432-45-9.

2020
SPRÁVNÍ
PRÁVO
7

SPRÁVNÍ PRÁVO

odborný časopis pro oblast státní
správy a správního práva

Ročník LIII

7/2020

Vedoucí redaktorka:

JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová

Redakční rada:

JUDr. Václav Henych (předseda)

JUDr. Jan Bárta, CSc.

prof. JUDr. Dušan Hendrych, CSc.

prof. JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D.

Mgr. František Korbel, Ph.D.

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

JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.

JUDr. Jitka Morávková

doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.

prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.

JUDr. Martin Řezáč

prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.

prof. JUDr. Petr Tröster, CSc.

JUDr. Petr Voříšek, Ph.D.

JUDr. Pavel Zářecký, CSc.

Technická redaktorka a tajemnice redakce:

Renáta Pilzová

OBSAH:

Jan Strakoš:

Použitelnost záznamu z kamerového
systému jako důkazu v řízení
o přestupku 329

Karel Černín:

Možnosti revize rozhodnutí
u nepovolených staveb 350

Jaromír Fronc:

Výklad ve prospěch adresátů správního
práva a jeho limity 358

ZE ZAHRANIČÍ:

Igor Palúš:

Sistačné právo starostu obce –
slovenská legislatíva a prax 383

AUTOŘI V TOMTO ČÍSLE:

Mgr. Karel Černín, Ph.D.,

soudce Krajského soudu v Brně,

Jaromír Fronc,

student, Právnická fakulta UK, Praha,

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.,

Slezská univerzita v Opavě, Fakulta
veřejných politik,

Ing. Mgr. Jan Strakoš,

Ministerstvo průmyslu a obchodu

SPRÁVNÍ PRÁVO, číslo 7/2020, ročník LIII

Vydává: Ministerstvo vnitra České republiky, IČO: 00007064

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

telefon: 974 816 466, +420 777 986 964

e-mail: redakceSP@mvcz.cz

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

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

Předplatné a distribuce ČR: Tiskárna MV, s.p.o., Bartůňkova 1159/4, 149 01 Praha 4,
předplatne@tmv.cz, tel.: 974 887 314, www.tmv.cz

Předplatné a distribuce SR: MediaCall, s.r.o., Vídeňská 546/55, 639 00 Brno,
export@mediacall.cz, tel.: 532 165 165, www.predplatnedozahranici.cz

Správní právo vychází osmkrát ročně.

Cena jednoho čísla je 52 Kč a dvojčísla 104 Kč

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

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

ISSN 0139-6005

Dáno do tisku 21. 8. 2020. Toto číslo vyšlo v Praze dne 6. 10. 2020.

© Ministerstvo vnitra