

Marek Peringer

Kompenzace omezení vlastnického práva územním plánem

Úvod

Otázky ochrany životního prostředí prostupují stále silněji do společenských diskurzů. A nikoli pouze jako vzdálený potenciální nebo jinak hrozící problém, který by měla společnost začít řešit, ale jako skutečnost, která ovlivňuje životy obyvatel planety Země. Problematika ochrany životního prostředí není ničím novým ani marginálním, ale naopak na ni společnost reaguje různými nástroji, ať již na národní nebo mezinárodní úrovni v různých stupních závaznosti. Tato souvislost je zde uváděna z důvodu, že územně plánovací činnost představuje jeden z instrumentů, kterým lze preventivně upravit vztahy v území, jakož i přípustnou zátěž využívání tohoto území a regulovat tak různé činnosti společnosti. Územní plánování má mnoho funkcí, přičemž je třeba tyto skloubit ve fungující celek.

Tento text se zabývá omezením vlastnického práva v rámci územně plánovací činnosti. Nerozebírá ale problematiku tak široce a zaměřuje se na vliv územního plánu¹⁾ na omezení vlastnického práva formou změny užívání území. V tomto článku nedojde k hlubšímu zkoumání tématu vyvlastňování a náhrad poskytnutých za odebrání vlastnického práva k věci, i přesto, že v některých věcech se mohou tato témata přinejmenším prolínat.

Práce také zmiňuje rekodifikaci veřejného stavebního práva a v této souvislosti změny, které přináší nový stavební zákon v oblasti náhrad za změny využití území.

Zkoumanou otázkou je, zda je přiměřené poskytovat náhrady za změnu využití území, které bylo původně určeno k zastavění a nyní v nově vydaném územním plánu nebo změnou platného, maximálně pět let zpětně; zda je přiměřené omezit se pouze na vybrané položky, za které se náhrada poskytuje, nebo jestli by se neměla poskytovat náhrada za další okruhy případů, které ovlivňují sféru vlastnického práva dotčených osob v území.

1 Náhrady za změny v území

Jak je podrobněji uvedeno níže, náhrady za změnu využití území představují dva systémy. Jedním je „běžný“ postup dle stavebního zákona, resp. postup dle

¹⁾ S tímto nástrojem se lze nejčastěji setkat v souvislosti s omezením práv v území, zejména pak v případech změny využití území a jejich náhrad.

jednoduchého práva, tj. existuje konkrétní situace a lze na ni aplikovat konkrétní ustanovení. Dále je zde možnost náhrady formou přímé aplikace ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, jak judikovaly soudy.

1.1 Princip a způsob náhrady

Územní plán stanovuje dle § 43 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále rovněž jako „SZ“), základní koncepci rozvoje území obce, ochranu jeho hodnot, jeho plošné a prostorové uspořádání (urbanistická koncepce), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezuje zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanovuje podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. § 18 a 19 SZ určuje cíle a úkoly územního plánování, přičemž pro účely tohoto textu lze z obsahu těchto ustanovení vyzdvihnout vyvažování veřejných a soukromých zájmů v území, požadavek udržitelného rozvoje a vytváření podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území.²⁾ Rozptýl situací, ve kterých územní plán omezuje vlastnické právo jednotlivce je významný.

Na tomto místě bude uvedeno pouze demonstrativně několik nejběžnějších takovýchto situací. Jde především o změnu podmínek využití území, což představuje stanovení jiné regulace v místě, která ovlivňuje vlastníky pozemků.³⁾ Dále jsou to změny regulace maximální hodnoty povolené výšky záměru, struktura zástavby nebo intenzita zastavění určitého území. Ovšem existují případy, kdy územní plán přebírá regulaci obsaženou v nadřazené dokumentaci.⁴⁾ To se týká zejména vedení tras dopravní infrastruktury, vymezování technické infrastruktury, kterou mohou být např. protipovodňová opatření nebo veřejně prospěšných staveb a opatření. Dotčené orgány statní správy (dále rovněž jako „DOSS“) uplatňují k územnímu plánu ve fázi pořizování v několika kolech stanoviska, jejichž obsah je závazný – tyto požadavky nositelů ochrany předmětu zájmů dle tzv. složkových zákonů musí taktéž územní plán převzít. Výše uvedené by se dalo označit jako vstupy veřejnoprávní nebo formální. Dále jsou zde také zájmy soukromé⁵⁾.

²⁾ Tzv. environmentální, hospodářský a sociální pilíř územního plánování.

³⁾ Je možné přičíst případy, kdy se plocha s rozdílným způsobem využití v územním plánu nezmění, ale podstatně se změní ostatní pravidla jejího využití nebo jiná omezení (viz dále).

⁴⁾ Na základě § 31 odst. 4 SZ je politika územního rozvoje závazná pro pořizování územních plánů; dle § 36 odst. 5 SZ jsou zásady územního rozvoje závazné pro pořizování územních plánů. K tomu § 53 odst. 4 písm. a) SZ stanovuje povinnost pro pořizovatele územních plánů přezkoumat soulad s nadřazenými dokumentacemi. Územní rozvojový plán (§ 35a – 35h SZ) je zatím ponechán stranou.

⁵⁾ Vyvažování soukromých a veřejných zájmů v územním plánování je v této práci vícekrát zmiňované.

Pod těmi se často ukrývá princip tzv. NIMBY⁶⁾. Jeho význam je v představě záruky nerušeného užívání vlastnického práva k pozemku, resp. z nerušené pohody bydlení nebo jiné hodnoty, která je pro konkrétní subjekt v místě, kde se dle plánovací dokumentace chystá rozvoj nebo jiný typ výstavby. Velmi často jde o nechtěné zavlékání dopravy do doposud klidných rezidenčních lokalit např. vymezením veřejně přístupného prostranství nebo komunikace. Tyto zásahy jsou chápány jako významný zásah do vlastnického práva.

Zákonné vymezení poskytování náhrad za změnu v území se nachází v § 102 SZ. Jak bylo výše vysvětleno, tato práce se zabývá omezením vlastnického práva vydaným novým územním plánem nebo změnou platného. Právě změna dosavadního stavu, resp. zrušení určení k zastavění je titulem k poskytnutí náhrady. Vybraný okruh situací, za kterých je náhrada poskytována, uvádí SZ v § 102 odst. 2. Jsou jimi náhrady za vynaložené náklady na přípravu výstavby v obvyklé výši, tj. zejména na koupi pozemku, projektovou přípravu výstavby nebo v souvislosti se snížením hodnoty pozemku, který slouží k zajištění závazků. Tato újma musí vzniknout pouze dotčenému vlastníkově a musí být prokázána. Příčinou újmy pak je změna spočívající ve zrušení určení pozemku k zastavění.

Územní plánování je poměrně časově komplikovaná, koncepční, strategická a na odborné znalosti a kompetence náročná činnost. V průběhu pořizování územního plánu je třeba pamatovat na jednu z jeho funkcí, kterou je vymezování funkčního využití území *pro futuro*. Pokud územní plán vymezí území zastavitelnou plochou⁷⁾, tj. dle díkce § 102 odst. 2 SZ určí pozemek k zastavění, vlastník takového pozemku je oprávněn jej podle této skutečnosti užívat nebo s ním disponovat. V okamžiku, kdy v období do pěti let od nabytí účinnosti územního plánu, je vydána jeho změna nebo pořízen nový územní plán, který zastavitelnost pozemku vlastníka ruší⁸⁾, tento se nachází v podstatně odlišné situaci. Vzhledem k výše uváděné časové náročnosti tvorby územního plánu a k jeho strategické a koncepční povaze, při předposlední změně stavu (určení pozemku k zastavění) nastala zřejmě nekoncepční či chybná událost, rozhodnutí, úvaha nebo vyhodnocení vývoje daného pozemku nebo lokality⁹⁾, jelikož bylo toto rozhodnutí ve své podstatě vzato zpět na úkor vlastníka či vlastníků a tato situace nastala do pěti let od nabytí účinnosti územního plánu nebo jeho změny.¹⁰⁾ Je také přípustné, aby k takovým razantnějším změnám docházelo po nastoupení jiné politické reprezentace do vedení města nebo obce, jelikož územní plán představuje mimo jiné společensko-politickou

⁶⁾ Z anglického „not in my backyard“.

⁷⁾ § 2 odst. 1 písm. j) SZ.

⁸⁾ Aktem orgánu veřejné správy, tedy vrchnostenským působením moci.

⁹⁾ Ke změně může dojít i z požadavku dotčeného orgánu státní správy, kde lze ale uplatnit stejný myšlenkový závěr, pokud nedoručí ke změně na základě legislativního zásahu.

¹⁰⁾ Je třeba uvést, že je přípustné, aby změna vycházela z nadřazené dokumentace, tedy politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje nebo nově i územního rozvojového plánu, které musí pořizovatel územního plánu zohlednit a přejmout (viz výše).

dohodu na podobě jím upravovaného území. Navzdory tomu je třeba, aby každý územní plán obsahoval podrobné zdůvodnění a prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch jako obligatorní náležitosti.¹¹⁾ A právě pět let od nabytí účinnosti územního plánu nebo jeho změny se považuje za přiměřenou, resp. hraniční dobu, kterou územní plán, resp. SZ vlastníkovu pozemku poskytl, aby využil nastalého stavu zastavitelnosti. Výjimku z uvedeného pravidla pětileté lhůty tvoří rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas pro stavbu, pro kterou bylo zastavění územním plánem určeno a toto rozhodnutí nebo souhlas je platné a nabylo účinnosti; a dále uzavření veřejnoprávní smlouvy před uplynutím lhůty pěti let nahrazující územní rozhodnutí a tato veřejnoprávní smlouva je účinná.¹²⁾ Náhrada nenáleží, pokud změna v území vyplývá z požadavku vlastníka daného pozemku. V případě, pokud je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie a tato nebyla zapsána do evidence územně plánovací činnosti do čtyř let od vydání územního plánu, který tuto podmínku stanovil, lhůty podle § 102 odst. 3 se prodlužují o dobu, o kterou byla tato lhůta překročena.¹³⁾ Povinnost poskytnout náhradu za změnu v území leží na obci, která pořídila, resp. vydala nový, nebo změnila dosavadní územní plán; do tří měsíců od uhrazení náhrady má obec regresní právo vůči orgánu veřejné správy, z jehož požadavku ke změně došlo.¹⁴⁾ S poskytnutou náhradou by však měl vlastník šetřit, jelikož při další změně územního plánu, který pozemek opět, ve lhůtě do pěti let od účinnosti poslední změny nebo nového územního plánu, vymezuje jako zastavitelný, ji musí do tří měsíců vrátit.¹⁵⁾ Této povinnosti se lze vyvarovat tak, že k pořizované změně územního plánu podá vlastník námitku.¹⁶⁾

1.2 Ústavněprávní rozměr

Ochrana vlastnického práva plyne především z čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále rovněž jako „LZPS“), zejména odst. 1 ve znění: „Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu (...)“ a odst. 4: „Vyloučení nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.“ Změny využití území, do kterého spadají dotčené pozemky, představují nepřímé omezení vlastnického práva. Záleží, jakou intenzitu musí zásah do vlastnického práva mít, aby bylo uznáno jako nepřiměřené, nebo takové, za jaké náleží náhrada výdajů; a s tímto spojený okruh položek, za které náleží. Jde o střet práva vlastnit nerušeně majetek a práva samosprávy na určení směru využití svého území v intencích cílů a úkolů územního plánování dle § 18 a 19 SZ. Pokud jde o územní plány, míra omezení by měla představovat zásah „ve větší než spravedlivé míře“, což

¹¹⁾ § 55 odst. 4 SZ.

¹²⁾ § 102 odst. 3 SZ.

¹³⁾ § 102 odst. 4 SZ.

¹⁴⁾ § 102 odst. 5 a 6 SZ.

¹⁵⁾ V tomto případě SZ nehovoří o pořízení nového územního plánu.

¹⁶⁾ § 102 odst. 7 SZ. Námitka se má týkat zastavitelnosti daného pozemku.

může hraničit až s faktickým vyvlastněním; naproti tomu takový zásah nemusí být důvodem ke zrušení územního plánu soudem.¹⁷⁾

1.3 Principy práva životního prostředí

Průmět institutu náhrad za změnu v území a souvisejících práv a povinnosti se dotýká zejména dvou zásad práva životního práva.¹⁸⁾ Jde o udržitelný rozvoj území¹⁹⁾ a prevenci.²⁰⁾ Udržitelný rozvoj v obecné rovině upravuje § 6 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, který zní: „Trvale udržitelný rozvoj je takový rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů.“ Cílem územního plánování je: „(...) vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.“ A dále pak: „Územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Za tím účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje.“ Zásada prevence jednak úzce souvisí se zásadou trvale udržitelného rozvoje, a dále je manifestována formou plánování.²¹⁾

2 Soudní praxe

2.1 Rozhodnutí soudů

2.1.1 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Ao 1/2009-120 ze dne 21. 7. 2009

Rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009 č.j. 1 Ao 1/2009-120 (dále rovněž jako „Rozhodnutí rozšířeného senátu“) postavilo pomyslný základ vyhodnocení případů náhrad za změnu v území co se posuzování přiměřenosti zásahu týče. V této kauze se první senát rozhodl předložit věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu (dále rovněž jako „NSS“), jelikož se hodlal odchýlit od závěrů vyslovených

¹⁷⁾ HUSSEINI, F. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 385. ISBN 978-80-7400-812-2.

¹⁸⁾ Zásada ve smyslu odvětvovém v právu životního prostředí jako samostatným právním odvětví, zejména specificky pro veřejné stavební právo.

¹⁹⁾ JANČÁŘOVÁ, I. a kol.: *Právo životního prostředí: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, s. 426. ISBN 978-80-210-8366-0.

²⁰⁾ Tamtéž, s. 427.

²¹⁾ JANČÁŘOVÁ, *Právo životního prostředí: obecná část*, s. 197.

před NSS v předchozích řízeních o návrzích na zrušení opatření obecné povahy (dále rovněž jako „OOP“). Rozšířenému senátu byly předloženy okruhy řešených témat jako širě a pojetí aktivní legitimace navrhovatele v řízení o zrušení OOP, pasivně procesně legitimovaná strana, ale především pro nyní probíranou problematiku nejpodstatnější test přiměřenosti coby poslední krok postupu při přezkumu OOP.

Za prvé ovšem není nepodstatné pojetí aktivní legitimace navrhovatele v řízení o zrušení OOP. V posuzovaném případě byl navrhovatelem nájemce pozemku, který tvrdil, že byl územním plánem obce zkrácen na svých právech a je proto aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení OOP dle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Rozšířený senát se vyslovil, že vztah založený formou relativního majetkového práva (nájemní vztah) není dostatečně intenzivní, aby zásah do těchto práv umožňoval dotyčnému obrátit se na soud s návrhem na zrušení OOP. Nevyloučil ale, že může dojít k porušení procesních práv těchto osob a tím pádem k nezákonnosti územního plánu např. v oblasti vypořádávání připomínek.

Rozšířený senát NSS uvedl, že územní plán představuje nepřímý zásah do sfér vlastnických práv adresátů. Vlastnické právo k nemovitostem lze vykonávat v mezích daných územním plánem. Zásahy do vlastnického práva musí mít výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona. Pokud však zásah přesáhne spravedlivou míru, kterou je vlastník oprávněně schopen snášet, tomuto vlastníku je třeba zajistit adekvátní náhradu (čl. 11 odst. 4 LZPS) z veřejných prostředků. V některých případech dosažení ústavně legitimních a zákonem stanovených cílů územního plánování nebude možné způsobem, který by se každého z vlastníků pozemků a staveb na územním plánem regulovaném území, dotkl toliko ve spravedlivé míře; v takovém případě je přípustný i zásah přesahující tuto míru. Dle NSS každá taková situace žádá individuální vyhodnocení okolností.

Protože zákonná úprava náhrad za změnu v území nevypočítává veškeré situace, ve kterých je možný zásah do vlastnického práva, vzniká otázka, jak takovou mezeru v právní úpravě řešit, jelikož z dílce čl. 11 odst. 4 LZPS se rozšířený senát NSS domnívá, že o mezeru v právní úpravě jde. NSS dále uvádí, že pojem „nuceného zásahu do vlastnického práva“ je autonomním pojmem LZPS a je neodmyslitelně spojen s vlastnickým právem jako s jedním ze základních ústavně zaručených práv vytvářejících podmínky pro reálnou svobodu jednotlivce a pro jeho nezávislost na jiných jednotlivcích i na státu; jeho významové zužování je tedy vyloučeno z diskrece zákonodárce. Pokud tedy zákonodárce výslovně upravuje náhrady jen pro některé myslitelné případy, zatímco o jiných mlčí, nelze než, má-li být naplněn požadavek ústavně konformního výkladu jednoduchého práva, dospět k závěru, že uvedenou náhradu by bylo možno přiznat na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 LZPS

za přiměřeného užití ustanovení § 102 SZ, čítaje v to i ustanovení o subjektech povinných k výplatě náhrad, o lhůtách a procedurách k jejich poskytnutí a o soudní ochraně. Závěrem NSS doplnil, že v průběhu procesu pořizování územních plánů nelze požadovat náhradu za změnu využití území, jelikož takový postup právní úprava nepřipouští.

2.1.2 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 151/2019 ze dne 25. 9. 2020

V tomto případě NSS řešil situaci, ve které na soukromém pozemku územní plán vymezil plochu veřejného prostranství – veřejná zeleň, nicméně dle navrhovatele se ve skutečnosti o veřejné prostranství nejednalo a navíc zde byl záměr vybudovat sportovně rekreační záměr. Dle rozhodnutí šlo však o převzetí stejné funkce z dosavadního územního plánu. Nicméně stěžejní závěry se týkaly jiné věci. Navrhovatel, resp. jeho právní předchůdce, který vlastnil dotčený pozemek dříve, a současně již ve chvíli pořizování posuzovaného územního plánu nepodali námitky, a proto je následný soudní přezkum omezen toliko na posuzování otázek procesních vad při pořizování územního plánu a na otázky hmotného práva zásadního charakteru, např. v rámci ochrany životního prostředí. Ovšem zkoumání proporcionality zásahu do vlastnického práva není v takové situaci na místě. Ochrana práv má proto i v rámci zasahování do vlastnických práv územním plánem limity a je třeba hájit práva a být v procesu pořizování, zejména ve fázi řízení o územním plánu dle § 52 an. SZ, územního plánu aktivní.

2.1.3 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 295/2015 ze dne 24. 3. 2016

Citovaný případ je v dílčích okolnostech podobný předchozímu, a sice navrhovatel nepodal námitku ve fázi řízení o územním plánu²²⁾, tudíž nemohlo dojít ve fázi soudně správního přezkumu k testu proporcionality přijatého řešení ve vztahu k přiměřenosti zásahu do vlastnického práva.²³⁾

Obec, která vydala přezkoumávaný územní plán, byla názoru, že odůvodnění vypořádání námítky zmíněním veřejného zájmu a k tomu jako podklad územní studie pořízená pro účely nového územního plánu, jsou dostatečným odůvodněním. Tento závěr označil NSS jako nepřezkoumatelný pro nedostatek odůvodnění. Územní studie nemá kompetenci měnit podmínky využití území, a proto měl odpůrce odůvodnit vymezení ploch veřejného prostranství na navrhovatelových pozemcích²⁴⁾ s ohledem na zásadu subsidiarity

²²⁾ Navrhovatel podal námitku až v opakovaném veřejném projednání, a proto byla vyhodnocena jako opožděná, což NSS pouze potvrdil.

²³⁾ Odpůrce (obec, která vydala územní plán) však přesto nad rámec svých povinností o této námitce rozhodl včetně odůvodnění.

²⁴⁾ Toto vymezení mělo dle NSS navrhovatelovu „rekreační zónu“ narušit a podstatně znemožnit její plnohodnotné využívání.

a minimalizace zásahů do vlastnického práva. Závěrem NSS konstatoval, že odpůrce měl uplatnit test proporcionality, a dále je nezbytné zásadní funkční změny, které se dotýkají vlastnických práv subjektů v územních plánech, odůvodnit naprosto přesně, jasně, určitě a srozumitelně, aby nebylo možno mluvit o zneužití práva a svévoli.

2.1.4 Rozhodnutí nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 270/2019 ze dne 21. 8. 2020

V případě rozhodovaném NSS vlastník pozemků (navrhovatel) zamýšlel realizovat prodej pozemku, ke kterému měl zajištěnou smlouvu o zprostředkování prodeje, podal inzerát, získal povolení ke kácení a uzavřel územně plánovací smlouvu. Nový územní plán však označil plochu, jejíž je součástí zmiňovaný pozemek navrhovatele, na nestavební (vymezil v místě plochy krajinné zeleně), čímž změnil jeho povahu ze zastavitelného.

NSS vyslovil závěr potvrzující výše zmíněná rozhodnutí, a sice že fáze pořizování územního plánu je třeba sledovat, nicméně ještě dodal, že pokud se obec chystá pořídit nový územní plán, o to více tím dává signál, že hodlá měnit funkční využití ploch, a tím i pozemků, které se v nich nachází, ve větší a razantnější míře, např. nastolit jinou koncepci rozvoje obce apod., a tím více je nutné, aby veřejnost počítala s těmito změnami a proces přijímání územního plánu sledovala opravdu bedlivě. Závěrem NSS dodal, že pokud chce kdokoli zajistit zastavitelnost svého pozemku, je třeba získat územní rozhodnutí, které opravňuje k zastavění pozemku, a to i pokud se změní situace v územním plánu.²⁵⁾

2.1.5 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 237/2016 ze dne 18. 1. 2017

Nadepsané rozhodnutí NSS posuzovalo územní plán, který v konkrétním místě (na pozemcích navrhovatele) změnil funkční využití dané plochy z veřejné ochranné a doprovodné zeleně na plochu vodní nádrž suchá, což dle názoru navrhovatele nepřipustným podstatným způsobem zasáhlo do vlastnických práv. Krajský soud, jehož rozhodnutí bylo napadeno, provedl kusý test proporcionality, ačkoliv vyhodnotil, že tento nelze provést, jelikož navrhovatel nevystupoval v příslušných fázích pořízení územního plánu aktivně.²⁶⁾ NSS tento závěr krajskému soudu vytkl, nicméně s jeho dalšími závěry vyslovil souhlas; konstatoval však, že podobný přístup provedení částečného testu proporcionality lze učinit v případě bagatelního zásahu do práv, tj. zanedbatelné omezení vlastnického práva.

Toto rozhodnutí NSS bylo napadeno ústavní stížností u Ústavního soudu ve věci sp. zn. IV. ÚS 933/2017 ze dne 18. 10. 2018, která byla odmítnuta. Ústavní

²⁵⁾ Nebo jeho alternativy dle SZ.

²⁶⁾ Podobně jako ve výše uvedených rozhodnutích.

soud potvrdil závěry obou soudních instancí a vyjádřil se, že správní soudy nejsou v takovýchto případech²⁷⁾ povolány k hodnocení přiměřenosti přijatého řešení, jelikož to náleží správním orgánům; soudy pak řeší pouze dostatečnost odůvodnění.

2.1.6 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ao 3/2009 ze dne 21. 10. 2009

V posuzované věci podali kasační stížnost dva spoluvlastníci pozemků dotčených vymezeným koridorem dopravní stavby D1²⁸⁾ a veřejně prospěšnou stavbou v územním plánu, což považovali za nepřiměřený zásah do vlastnického práva. Zároveň požadovali provést pětikrokový test přezkumu OOP včetně čtyřkrokového posouzení testem proporcionality. Měli za to, že vyhodnocení veřejného zájmu takového vymezení porušuje jejich soukromé zájmy.

Zmíněný koridor D1 byl již obsažen v nadřazené dokumentaci vyššího územního celku, a proto pořizovatel územního plánu neměl jinou možnost, než toto řešení převzít, jelikož by jinak uvedl územní plán do rozporu s nadřazeným dokumentem, což SZ nepřipouští. V této situaci proto nedochází k omezení vlastnických práv územním plánem.

2.1.7 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 121/2015 ze dne 30. 3. 2016

NSS posuzoval kasační stížnost navrhovatelů, kterým byla územním plánem města Prostějov vymezena na jejich pozemcích jiná funkce, než která byla v místě doposud stanovena, čímž omezovala vlastnické právo, a dále omezila práva navrhovatelů skutečnost, že odpůrce, město Prostějov, neuvedl žádné zamýšlené kroky vedoucí k této nově vymezené funkci v území, kdy mělo dojít k vybudování polyfunkčního subcentra. Navrhovatelé tvrdili, že vymezení odlišné funkce v území, neodpovídající dosavadnímu, bez shora uvedení kroků, které chce odpůrce podniknout, aby jím takto navrženou plochu naplnil očekávanou funkcí, je větším zásahem do jejich vlastnického práva, než vymezení veřejně prospěšné stavby nebo stanovení stavební uzávěry, jelikož tyto instrumenty mají přiměřený časový rámec trvání a jsou za ně stanoveny určité kompenzace (zejména v případě vyvlastnění). NSS dal navrhovatelům za pravdu a konstatoval, že odpůrce nepřiměřeně omezil navrhovatele na jeho právech tím, že vymezil jiné podmínky využití území pro vytvoření městského subcentra, ovšem na pozemcích funkčního areálu v soukromém vlastnictví, aniž by odpůrce stanovil postup, kterým chce této proměny v území dosáhnout.

²⁷⁾ Myšleno pasivity „účastníků“ řízení o územním plánu.

²⁸⁾ Koridor D1 je vnitřní označení v územním plánu obce Kunžak, nejde tak o dálnici D1, ale o silnici II/151. Obec Kunžak se nachází v Jihočeském kraji, okrese Jindřichův Hradec.

2.1.8 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 211/2018 ze dne 18. 9. 2018

Územní plán Kostelec nad Černými lesy navrhoval transformaci v území, kde se nacházely pozemky navrhovatelky, která tvrdila, že tímto zásahem dojde k omezení vlastnického práva a práva podnikat. NSS v této věci uzavřel, že územní plánování stojí na vyvažování veřejných a soukromých zájmů v území a tímto zásahem nemůže dojít k omezení práva podnikat, jelikož navrhovatelka je nadále oprávněna užívat své pozemky v rozsahu, kterým to bylo veřejnoprávními akty povoleno v minulosti. Zároveň nelze ze strany dotčené veřejnosti územním plánem očekávat, že budou zachovány podmínky využití jejich pozemků navždy. Takový přístup by bránil rozvoji sídel, což NSS považuje za alfu a omegu územního plánování.

2.1.9 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ao 2/2008 ze dne 29. 4. 2008

V tomto souzeném případě NSS uvedl, že jakkoliv přijetí územně plánovací dokumentace nesmí vést k neodůvodnitelné ingerenci do stávajících práv vlastníků dotčených nemovitostí, nelze přehlédnout, že jeho úkolem je harmonizace a regulace rozvoje širšího územního celku. Pořizování územně plánovací dokumentace je tedy výrazem veřejného zájmu na naplnění cílů definovaných v § 18 SZ. Z tohoto důvodu je také rozhodování v tomto procesu (rozhodnutí o pořízení územního plánu, zadání územního plánu, schválení pokynů k zapracování do návrhu územního plánu, i vydání územního plánu či zamítnutí návrhu na jeho vydání) svěřeno zastupitelstvu příslušné obce; jde o výkon její samostatné působnosti dle § 6 odst. 5 SZ. Tyto výstupy (tedy i schválený návrh územního plánu) tak představují konkrétní podobu veřejného zájmu na prostorovém a funkčním využití území obce, na podobě její infrastruktury, na jejím dalším rozvoji, atd. Jsou výsledkem konsenzu, na němž se usnesli jednotliví zastupitelé reprezentující různé skupinové i individuální zájmy obyvatel obce. Nelze rozumně předpokládat, že tento konsenzus představuje optimální (maximálně racionální) řešení, s nímž jsou srozuměny všechny osoby, kterých se dotýká. V praxi může jít i o rozhodnutí, která jsou výsledkem pouhé snahy jednotlivých zastupitelů o maximalizaci jejich vlastních (politických) funkcí a dokonce i rozhodnutí nesprávná, iracionální. Z tohoto důvodu je celý proces pořizování územně plánovací dokumentace podroben právní reglementaci, a to zejména SZ a jeho prováděcími předpisy. V těchto mantinelech se popsání rozhodování odehrává a úkolem soudu je tak pouze sledovat, zda se obec v rámci tohoto procesu pohybovala v jejích mezích. Soudu tedy nepřísluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, zda je toto využití optimální, atd.

2.1.10 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 96/2019 ze dne 16. 10. 2020

V daném případě šlo o jiný rozměr pohledu na omezování vlastnických práv územním plánem. Navrhovatel nesouhlasil s podrobností přijatého územního plánu Branišov, přičemž argumentoval, že tento obsahuje prvky náležející

regulačnímu plánu, který však obec nehodlala pořídit, jak jí to umožňuje § 43 odst. 3 SZ. NSS se podrobně zabýval rozdíly územního a regulačního plánu pohledem podrobnosti jejich obsahu. Uvedl, že lze připustit, že pojmy objem, hmotové řešení, tvar, podlažnost a zastřešení jsou podobné pojmům, které používá vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů, v souvislosti s regulačním plánem. Pro posouzení zákonnosti napadené části územního plánu však je třeba vyjít ze zásadního rozdílu mezi územním a regulačním plánem. Územní plán je základním koncepčním nástrojem územního plánování a slouží k usměrňování rozvoje území obce a ochraně jeho hodnot, a tím i k naplňování cílů a úkolů územního plánování. Územní plán zohledňuje a upřesňuje cíle, úkoly a záměry územního plánování rámcově vymezené v politice územního rozvoje a zásadách územního rozvoje a stává se tak prostředkem jejich implementace a konkretizace. Územní plán však stanoví i vlastní priority obce týkající se rozvoje a uspořádání jejího území, vlastní záměry a hodnoty území obce. Podstatnou vlastností územního plánu je jeho závaznost pro pořízení a vydání regulačního plánu orgány obce pro rozhodování v území. Dále obsahuje posuzovaný územní plán příkladmo určení sklonu a tvaru střech, konstrukční výšky podlaží, tj. vnitřní kótování, výšku nadezdívky, podkroví apod. Tento územní plán obsahoval i ustanovení, že při vymezení konstrukcí krovu určuje nadezdívkou maximálně 0,8 m nad úroveň stropu, udává výšku podlaží, nebo podmínkami prostorového uspořádání určuje počet podlaží. NSS k tomu uvádí, že ani takováto specifikace nepředstavuje překročení kritické hranice podrobnosti, která by byla vyhrazena regulačnímu plánu, popř. územnímu rozhodnutí. Jedná se o regulativy stanovující podmínky prostorového uspořádání, konkrétně základní podmínky ochrany krajinného rázu pomocí úpravy charakteru a struktury zástavby, která může být na území umístěna; tj. v podstatě rozvedení obecného pravidla, podle něhož stavby nově umísťované v typicky již zastavěném stabilizovaném území musí respektovat převažující charakter okolní zástavby, popř. stanovící různé omezující regulativy tento převažující charakter zástavby chránící.

2.1.11 Usnesení Ústavního soudu č.j. I. ÚS 202/20-1 ze dne 19. 5. 2020

Problematikou náhrad podle § 102 SZ, resp. čl. 11 odst. 4 LZPS se zabýval v relativně čerstvém usnesení Ústavní soud, který potvrdil, že územním plánem, resp. jeho regulací, dochází k nepřímému zásahu do vlastnického práva dotčených vlastníků nemovitostí. Na druhou stranu zde ale není žádný právní nárok nebo subjektivní právo, aby konkrétní pozemek spadl pod vybranou regulaci územního plánu, což také znamená, že nemají vlastníci spoléhat na neměnnost stavu, ve kterém se nachází. Ústavní soud potvrzuje výklad rozšířeného senátu NSS uvedeného výše²⁹⁾, že zásah do vlastnického práva

²⁹⁾ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Ao 1/2009-120 ze dne 21. 7. 2009.

přesahující spravedlivou míru vyvolává povinnost poskytnout náhradu v intencích čl. 11 odst. 4 LZPS za přiměřeného užití § 102 SZ; nicméně připomíná, že tímto způsobem nelze postupovat při jakémkoli omezení vlastnického práva, jelikož jsou případy oprávněného zásahu. Tím je např. omezení skrze ustanovení územního plánu.

2.1.12 Rozhodnutí Nejvyššího soudu č.j. 22 Cdo 1046/2020-279 ze dne 26. 10. 2020

Omezením vlastnictví v souvislosti s poskytováním náhrad za změnu v území se zabýval i Nejvyšší soud. Toto rozhodnutí jde znovu v mantinelech a výkladech předcházejících soudních závěrů, pouze akcentuje uplynutí již zmiňované lhůty pěti let, a sice že pokud došlo ke zrušení pozemku k zastavění po uplynutí pěti let od nabytí účinnosti územního plánu nebo jeho změny, která zastavění dotčeného pozemku umožnila, náhrada vlastníkovi pozemku ani na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 LZPS za přiměřeného užití § 102 SZ nenáleží. Dále soud vyzdvihl, že pouhá podnikatelská vize směřující k zastavění pozemku nemůže vyvolat povinnost poskytnout náhradu, pokud k výstavbě nedojde, jelikož se jedná o příliš slabý titul; vlastník pozemku by musel podniknout přípravné kroky ve smyslu získání příslušných správních rozhodnutí.³⁰⁾

2.1.13 Případ Buczkiewicz proti Polsku č. 10446/03

Další soudní institucí, která se zabývala omezením vlastnického práva územně plánovací nebo jinou obdobnou dokumentací či regulací byl Evropský soud pro lidská práva (dále rovněž jako „ESLP“).

V případě Buczkiewicz proti Polsku č. 10446/03 ze dne 26. 2. 2008³¹⁾ šlo o to, že dvě fyzické osoby zdědily v roce 1993 pozemek v části Varšavy, který spadal pod využití pro zemědělské účely. Nicméně v roce 1992 byl přijat na území Varšavy územní plán, který vymezil přes daný pozemek (o rozloze 0,3 ha) období veřejně prospěšné stavby v podobě pozemní komunikace včetně několika komerčních budov, bez uvedení alespoň přibližného data realizace. Vlastníci nemohli pozemek nijak zhodnocovat vzhledem ke stavebnímu omezení vyplývajícímu z uvedených plánovaných staveb, o což se roky neúspěšně pokoušeli, jenže pozemek byl tímto opatřením určen k vyvlastnění. Obrátili se na správní soudy, které odmítly jejich námitky. Vlastníci proto požadovali, aby orgány veřejné správy jejich pozemek odkoupili, avšak neúspěšně. V roce 2003 vypršela platnost dosavadního územního plánu a nový nebyl přijat.

³⁰⁾ Např. rozhodnutí o umístění stavby.

³¹⁾ Dostupný z <<https://1url.cz/frLxC>>[citováno 21. 4. 2022].

Zákon o územním plánování v Polsku, účinný od roku 1984 do roku 1994, nepřiznával žádný typ odškodnění nebo náhrad za omezení využití pozemků. Následující zákon účinný do roku 2003 ukládal orgánům veřejné správy určité povinnosti vzhledem k náhradám za omezení vlastnického práva, např. i směnu, nicméně to platilo až pro územní plány vydané po roce nabytí účinnosti tohoto zákona (1994), zatímco v této věci řešení územní plán byl z roku 1992. Protiargumentem je, že právo na pokojné užívání majetku nebylo narušeno z důvodu ponechání dosavadního využití k zemědělským účelům a že neexistoval legitimní důvod, aby vlastníci pozemku očekávali, že ho budou moci využít např. k bydlení.

ESLP se postavil za vlastníky pozemku a vyslovil se, že už jen samotné stanovení vyvlastnění má vliv např. na hodnotu pozemku, nejde tedy jen o to, zda pozemek mohli užívat dále k dříve stanovenému účelu. Porovnával se zájem na ochraně základního práva (zde vlastnické právo) a veřejný zájem na budování infrastruktury v rámci rozvoje sídla a společnosti. Soud učinil závěr, že se sice jedná ze strany společnosti o veřejný zájem na budování infrastruktury v sídle a tím pádem je v pořádku vymezit v územním plánu pozemky k vyvlastnění, nicméně vlastníci pozemku byli vystaveni situaci, že jejich pozemek je určen k vyvlastnění po příliš dlouhou dobu bez možnosti kompenzace a bez časového horizontu. Soud tedy konstatoval porušení čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (ochrana vlastnictví).

Téměř totožnou situaci představuje případ Rosinski proti Polsku, č. 17373/02 ze dne 17. 7. 2007, který časově zde uvedený případ předchází a obsahuje stejnou argumentaci, jakož i závěr ESLP.³²⁾ Jediný rozdíl spočíval v tom, že na pozemku pana Rosinski mělo dojít k vyvlastnění z důvodu budoucí stavbu pozemní komunikace a nemocnice.

2.1.14 Případ Sporrong a Lönnroth proti Švédsku č. 7151/75, 7152/75

V části Stockholmu bylo plošně uvaleno vymezení území určeného k vyvlastnění ve prospěch viaduktu a parkovacího domu se stanoveným termínem k vyvlastnění pět let v roce 1956, nicméně tato lhůta byla opakovaně prodlužována až do roku 1979, kdy bylo toto určení k vyvlastnění zrušeno. Toto vymezení představovalo zároveň zákaz stavebních záměrů v území.

V tomto případě ze dne 23. 9. 1982 navrhovatelé tvrdili porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále rovněž jako „Úmluva“) – projednání nestranným a nezávislým soudem v přiměřené době, čl. 13 – účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, čl. 14 – zákaz diskriminace, čl. 17 – zákaz zneužití práv, čl. 18 – ohraničení možnosti omezení práv a především čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě

³²⁾ Dostupný z <<https://1url.cz/qrLxU>>[citováno 21. 4. 2022].

(ochrana vlastnictví). Navrhovatelé namítali, že jejich nemovitosti nelze zcizit ve výši tržní hodnoty, dále že není možné získat půjčku formou hypotéky a také nelze tyto nemovitosti udržovat nebo je úspěšně pronajímat. ESLP uznal tyto skutečnosti jako faktické, nikoli však formální omezení vlastnického práva, nicméně jde o součást omezení dispozice vlastnickým právem ve smyslu legálního omezení ve veřejném zájmu při zachování nutné míry dispozice.

ESLP konstatoval, že navrhovatelé byly omezeni v dispozici vlastnickým právem v takové míře, že došlo k porušení výše zmíněného čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Jako důvod uvedl zejména opakující prodlužování omezení stavební dispozice s nemovitostmi („*complete uncertainty*“), a to mimo jiné bez řádného vyhodnocení jeho potřeby ze strany orgánů veřejné správy. V každé podobné věci je zapotřebí důsledně vyvažovat individuální a veřejné zájmy. Dále žádný z příslušných švédských zákonů nepřinášel odpovídající kompenzaci za časové hledisko procesu vyvlastnění. Není však nezajímavé, že hlasování soudu v části případu týkajícího se porušení vlastnického práva skončilo deset ku devíti.

2.2 Dílčí závěry

Na podkladě výše uvedené rozhodovací praxe soudů, a to jak správních, tak civilních i ESLP, lze dospět k určitým zobecňujícím závěrům nebo směrům, kterým se kazuistika ubírá. Soudy se zabývaly procesními i hmotněprávními aspekty omezování vlastnických práv územním plánem a došly k následujícímu.

Za velmi důležitý je třeba označit zavedený postup pro ty případy dopadu omezení vlastnického práva územním plánem, se kterými SZ explicitně nepočítá³³⁾, nicméně přesto představuje spravedlivý požadavek vlastníků pozemků k poskytnutí náhrady za změnu využití území, resp. dle dikce LZPS „nucené omezení vlastnického práva“, a tím je přímá aplikace dle čl. 11 odst. 4 LZPS za podpurného užití ustanovení § 102 SZ. Soudy se zabývaly i mírou bdělosti veřejnosti v průběhu procesu pořizování územního plánu, kterou musí vynaložit po vzoru zásady *vigilantibus iura scripta sunt*. To znamená, že v případě nesouhlasu s řešením představeným v návrhu územního plánu, je třeba podat námitku nebo připomínku ve fázi řízení o územním plánu, jinak bude následně přezkum soudem omezen na otázky procesních vad a na zásadní hmotněprávní otázky, soud se již nebude moci zabývat proporcionalitou zásahu do práv. Zároveň je třeba se mít na pozoru, pokud někdo vstupuje, např. získáním vlastnického práva k pozemku koupí, do práv předchozího vlastníka, jelikož tím přebírá jeho procesní situaci a nelze k tomu brát zřetel ze strany veřejné moci v dalším postupu. Pro případ pořizování zcela nového územního plánu musí být veřejnost o to obezřetnější vůči funkčnímu využití svých pozemků, jelikož je zde předpoklad zásadnějších změn a nastolení zcela nové koncepce využití území. Pro získání jistoty ohledně způsobu konkrétního

³³⁾ Správní soudy k těmto případům přistupují jako k mezerám v právu.

využití území je třeba disponovat alespoň územním rozhodnutím, které zůstává ve stejné podobě i po změně územního plánu. Soudy se také vyslovily k svým možnostem měnit regulaci zavedenou územním plánem, a to tak, že nejsou k takovým hodnocení povolány, nýbrž toliko posuzují dostatečnost odůvodnění těchto pravidel pro daná území.

Co se týče nároků na kvalitu odůvodnění řešení v územním plánu, soudy konstatují, že veškeré zásadní funkční změny využití území, které mají dopad do sféry vlastnických práv adresátů územního plánu, je třeba pečlivě, přesně, jasně určitě a srozumitelně odůvodnit ze strany pořizovatele územního plánu. Soudy vyzdvihly, že územní plán představuje politicko-společenskou dohodu na využití konkrétního území sídla a nelze dosavadní využití považovat za nezměnitelné, na druhou stranu každý zásah do fungujícího provozu na soukromém pozemku je třeba řádně odůvodnit (viz výše). Zmíněná dohoda na využití území však z podstaty věci může být pouze maximálně racionální, nelze zřejmě dojít do úplného uspokojení veškerých veřejných i soukromých zájmů v území, čehož jsou si soudy vědomy. ESLP konstatoval, že není možné omezit vlastnické právo vymezením obdoby veřejně prospěšné stavby bez kompenzace a bez jakéhokoli časového horizontu realizace stavby. O nepřípustný zásah do vlastnického práva naopak nejde, pokud územní plán přebírá řešení obsažené v nadřazené dokumentaci, což je jeho povinností.

Závěrem, a také vzhledem ke závěrům ESLP, je nutno dodat, že každá kauza vyžaduje individuální posouzení okolností a míru zásahu do ústavně zakotveného vlastnického práva.

3 Úvahy de lege ferenda

Soudní praxe nastavila poměrně dlouhodobě směr poskytování náhrad za změnu v území; postupem podle § 102 SZ lze poskytnout náhradu za v tomto ustanovení vymezený okruh položek. Pokud by náhrada měla náležet z titulu jiné skutečnosti, měla by být poskytnuta přímou aplikací čl. 11 odst. 4 LZPS za přiměřeného užití § 102 SZ, tj. včetně povinného subjektu a pětileté lhůty od nabytí účinnosti změny nebo vydání nového územního plánu. K tomuto postupu zaznívá ale i kritika (viz dále např. Jiří Pour).

K omezení vlastnického práva v územním plánování dochází především v rámci vyvažování, posuzování a koordinování veřejných a soukromých zájmů. Takové omezení je každý vlastník povinen strpět, dokud nedojde k překročení spravedlivé míry mezi požadavkem na rozvoj území sídla a individuálními zájmy vlastníků, jinak musí nastoupit kompenzace. Do jisté míry zajišťuje náhradu § 102 SZ za překročení zmíněné spravedlivé míry co do důvodu, kterým je zrušení určení pozemku k zastavění a s tím prokazatelně spojené výdaje; další neupravené případy řeší přímá aplikace čl. 11 odst. 4 LZPS.³⁴⁾ Kritika zaznívá směrem k pětileté lhůtě, což mělo

³⁴⁾ POUR, J.: Zásah do vlastnického práva způsobený změnou územně plánovací dokumentace a právo na náhradu. *Moderní obec*. 2017, č. 2, s. 78 – 79. ISSN 1211-0507.

zabránit spekulacím s pozemky, nicméně je tímto oslabováno volní uvážení vlastníků pozemků, kdy rozhodnou o jeho zastavění nebo zda jej neponechají prozatím nezastavěný, buď pro další generaci, nebo např. „na později“ k prodeji jako stavební pozemek. Určité omezení představuje rychlost k získání takovýchto správních povolení, kterou není vlastník schopen příliš ovlivnit.³⁵⁾

Územní plán vymezuje plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby.³⁶⁾ Další obsahové náležitosti uvádí příloha č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů, zejména bod I. odst. 1 písm. f), který zakotvuje stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití, popřípadě stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezování stavebních pozemků a intenzity jejich využití). Jde o vymezení okruhu činností³⁷⁾, které je možné realizovat v daném území, na kterém územní plán vymezuje plochy³⁸⁾. Tímto postupem také dochází k nepřímému omezování vlastnických práv, jelikož, ačkoliv dle § 102 SZ půjde o pozemek určený k zastavění, může a zpravidla bývá omezen např. co do rozsahu zastavění³⁹⁾ nebo limitem maximální rozlohy zastavěné plochy objektů, což je typické pro funkci rekreace nebo krajinných nestavebních funkcí ploch. S tím je spojena otázka, zda za tato omezení, která mají potenciál vlastníka taktéž zásadním způsobem poškodit⁴⁰⁾, náleží náhrada. Pokud přesáhne intenzita zásahu spravedlivou míru, pak zřejmě ano.⁴¹⁾

Dále přichází v úvahu zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů. S tím, že soudy přistupují ke každému případu jednotlivě, vznikají různé individuální výklady – jednou soud uzná užití zákona č. 82/1998 Sb., jindy nikoliv. Na čem však panuje shoda je, že nelze při poskytování náhrad za změnu v území způsobenou územním plánem využít ustanovení o náhradě škody podle občanského zákoníku.⁴²⁾

³⁵⁾ Tamtéž.

³⁶⁾ § 43 odst. 1 SZ.

³⁷⁾ V podrobnosti náležející územnímu plánu.

³⁸⁾ Plochy dle § 2 odst. 1 písm. g) SZ.

³⁹⁾ Často formou stanovení maximální zastavěnosti (např. Územní plán Spoil, s. 11, dostupný z <<https://1url.cz/yrLxS>> [citováno 21. 4. 2022] nebo podmínkou dodržení určitého minimálního plošného zastoupení nějaké podoby nebo intenzity zeleně apod.

⁴⁰⁾ FALTUSOVÁ, E.: K náhradám ze změny v území. *Bulletin České komory architektů*. 2020, č. 1, s. 80 – 82. ISSN 1804-2006.

⁴¹⁾ Tamtéž.

⁴²⁾ Tamtéž.

Jako jedno z řešení k úpravě dané problematiky je možno sáhnout k inspiraci v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále rovněž jako „občanský zákoník“). Především § 1091 odst. 2; § 1050 odst. 2 a § 2137, které se v různých souvislostech dotýkají práv k nemovitým věcem a stanovují lhůty k těmto nemovitostem v délce trvání deseti let, např. doba trvání vydržení nemovitosti. Pokud SZ poskytuje řešení k poskytnutí náhrady za určitý okruh položek při zrušení určení pozemku k zastavění, pokud pro další případy stojící mimo § 102 SZ lze dojít k poskytnutí náhrady přímou aplikací čl. 11 odst. 4 LZPS a dále lze použít i zákon č. 82/1998 Sb., pak se jeví řešení dané problematiky jako sice roztržštěné a řešené do jisté míry především judikatorně, přesto však lze chápat tyto postupy jako kompromis mezi legitimním očekáváním vlastníků pozemků, ale na druhou stranu také právem sídel na stanovení využití a směřování rozvoje svého území. Zdá se, že větším úskalím je výše zmiňovaná pětiletá lhůta, během které je třeba obdržet územní rozhodnutí nebo jiné povolení. S vědomím, že tento postup nelze chápat jako vyřešení dané problematiky, ale z důvodu, že je spojena nutně s kompromisy, se lze zamyslet nad případným prodloužením lhůty z pěti let na deset.⁴³⁾ Hlubší analýzu si ovšem zasluhuje otázka, do jaké míry může podobná změna ustanovení odrazovat menší obce, ale i města, k vymezování svých ploch jako zastavitelných z obav o jejich navrácení zpět k nestavebním plochám a placení náhrad. Dle autora by však dané řešení vedlo k posílení legitimního očekávání vlastníků a řádnému přezkoumávání potřeby vymezování nových zastavitelných ploch v územních plánech.

4 Změny v souvislosti s rekodifikací veřejného stavebního práva

Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále rovněž jako „NSZ“) byl přijat dne 13. 7. 2021. V souvislosti s rekodifikací byl rovněž stejného data přijat zákon č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona (dále rovněž jako „změnový zákon“).

V rámci rekodifikace veřejného stavebního práva došlo k určitému završení vydáním NSZ a změnového zákona, avšak z věcného hlediska jde stále o otevřený proces především z důvodu nové politické reprezentace vzešlé ze sněmovních voleb na podzim 2021, která dříve deklarovala, že má v plánu tyto nově přijaté zákony měnit. Přesto se práce zmíní, zda nedochází v řešení náhrad za změnu v území k zásadním změnám.

4.1 Nový stavební zákon

Stěžejní úprava náhrad za změny území je obsažena v NSZ, proto bude pozornost věnována ustanoveními pouze v NSZ, důvodové zprávě a hodnocení dopadů regulace k vládnímu návrhu stavebního zákona (dále rovněž jako „RIA“).

⁴³⁾ Vždyť už § 18 odst. 3 SZ požaduje koordinaci veřejných a soukromých zájmů změn v území.

Úprava se týká § 91 a § 133 – 136 NSZ. § 91 stanovuje, mimo jiné, který subjekt hradí náklady za změnu v území. Dle ustanovení § 91 odst. 1 písm. c) NSZ v případě takové změny vyvolané územním plánem je to obec. § 134 odst. 1 NSZ ukládá povinnost poskytnout náhradu za změnu v území obci, jejíž orgán vydal územní plán; tím je v případě územního plánu (a také regulačního plánu) dle § 27 odst. 1 písm. d) NSZ zastupitelstvo obce. Institut náhrady za změnu využití území je rozčleněn do vícero ustanovení. Nově ke zrušení zastavitelnosti přibyl titul k poskytnutí kompenzací, kterým je významné omezení zastavitelnosti. Vymezení škály položek, za které kompenzace náleží, zůstala stejná jako v § 102 SZ. O tom také hovoří důvodová zpráva, která přímo upozorňuje, že právní úpravu více méně přejímá. Jde tedy o náhradu škody spočívající v nákladech vynaložených na přípravu výstavby v obvyklé výši, zejména na koupi pozemku, na projektovou přípravu výstavby nebo za snížení hodnoty pozemku, který slouží k zajištění dluhu. Stejná je situace i co se týče povinných subjektů k náhradě a oprávněných osob, u kterých dochází k rozšíření na ty osoby, které mají k pozemku i jiná věcná práva, např. právo stavby.

Novinkou je možnost dle dohody poskytnout oprávněné osobě jiný pozemek nebo stavbu a vyrovnat rozdíl v hodnotě směněných nemovitostí. To s sebou přináší povinnost oprávněné osoby v případě, pokud dojde k navrácení stavu a k pozbytí práva na náhradu za změnu v území, vrátit hodnotu, která by mu jinak náležela, pokud došlo ke směně. Zároveň mizí ze zákona výhoda pro oprávněné osoby vyhnout se vracení poskytnutých kompenzací podáním nesouhlasné námítky ke změně územního plánu. Zůstala pouze pětiletá lhůta, po jejímž uplynutí zaniká tato povinnost vrátit náhradu zpět. RIA v souvislosti s náhradou za změnu v území upozorňuje, že není možné nahrazovat roli soudů a poskytnout vyčerpávající výčet okruhu položek, za které kompenzace náleží, což se také promítá do NSZ. Co se týče práva regresní náhrady obce od správního orgánu, na základě jehož požadavku došlo k omezení vlastnického práva vlastníka, popřípadě od kraje nebo státu, pokud došlo ke změně územně plánovací dokumentace obce nebo kraje v důsledku jejího uvedení do souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, zde se úprava zjednodušila a zůstává v principu beze změn.

Lze uzavřít, že NSZ převzal úpravu z dosavadního stavebního zákona a v důvodové zprávě uvádí, že ani soudní judikatura si nežadá větších změn, s čímž, i s přihlédnutím ke zde rozebíraným rozhodnutím, lze souhlasit.

Závěr

V úvodu práce byly kladeny otázky související především s přiměřeností poskytování kompenzací za změnu v území, okruh položek, které jsou nahrazovány, lhůta pěti let k možnosti požadovat náhradu a intenzita zásahu do práv vlastníků.

SZ obsahuje způsob poskytování náhrad za změnu v území za určité situace, kterou mohou nastat. Případy, které lze označit jako zbytkové, jsou řešeny skrze judikaturu, která se shoduje na přímém využití čl. 11 odst. 4 LZPS za podmínky,

že intenzita zásahu, tj. intenzity toho, co je možné po vlastníkovi ještě oprávněně požadovat, aby strpěl, překročí spravedlivou míru. Tyto postupy by měly zachytit veškeré oprávněné nároky poškozených vlastníků, kteří zažádají o přiznání náhrady a tuto doloží včetně její výše. Soudní praxe se shoduje také na přiměřeném užití § 102 SZ při postupu podle čl. 11 odst. 4 LZPS, tedy včetně zmiňované lhůty pěti let. Tato podstupuje kritiku za přílišné omezování legitimního očekávání vlastníků, nicméně, jak bylo uvedeno, v NSZ se objevuje stejná metoda. Dle názoru autora by bylo možné s trochou dávky inspirace z občanského zákoníku v rámci některých institutů tuto lhůtu kompromisně prodloužit na deset let. Ovšem je otázka, zda prodloužení o 100% není nepřiměřené kladení zátěže na obce vydávající územní plány.

Shrnutí:

Článek s názvem Kompenzace omezení vlastnického práva územním plánem si klade za cíl rozebrat a přiblížit tematiku omezení vlastnického práva územním plánem, resp. změnou využití území novým územním plánem, nebo v podobě změny platného územního plánu. V určitých případech je takové omezení doprovázeno právem na kompenzaci ze strany orgánů veřejné správy. Článek nahlíží na téma z následujících pohledů. Zejména se text zabývá postupem a způsobem poskytování náhrady, právní úpravou a dalšími procesy s tímto institutem souvisejícími. Důležitý je postoj rozhodovací soudní praxe, jakož i vývoj judikatury v čase a různých okolnostech. Vzhledem k povaze vlastnického práva jakožto základního práva nejen v tuzemském právním řádu, ale i na základě mezinárodních lidskoprávních dohod, hraje podstatnou také ústavněprávní rozměr omezování jednoho ze základních práv. Zároveň v současné době probíhá stále věcná diskuze nad rekonfigurací veřejného stavebního práva, která má potenciál zasáhnout do současného systému poskytování náhrad za změnu využití území. Konečně text uvádí některé úvahy *de lege ferenda*.

Compensations For Limitation Of The Right To Property By A Development Plan – summary:

This article titled Compensations For Limitation Of The Right To Property By A Development Plan has its goal to discuss and to explain a topic of limitation or restriction of the right to peaceful enjoyment of possessions caused by a development plan and concretely by issuing a new plan or by issuing an alteration of the plan. In some circumstances laid down this restriction of the right to property is accompanied by entitlement to a compensation awarded by administrative law authorities. The paper takes points of view as followings. Especially this article discusses process and means of providing the compensations, legislation and other relative circumstances connected to the compensation. Verry important is the attitude of the courts institutions and its judicial decisions as it may vary during the time or within a context. Pursuant to the nature of the right to property as one of the human right not just

within the Czech rule of law but also within international charts of human rights there is an important role of the constitutional dimension of the restriction of right to property. Also there is a public building law recodification running during this time so this may affect abovementioned compensation instrument. Finally there are considerations what the law should be taken under.

Z PRAXE

Jitka Jelínková

Posouzení přiměřenosti výše pokuty za přestupek

Úvod

Impulsem pro sepsání tohoto příspěvku se staly opakované „stesky“ orgánů prvního stupně, že překonají-li ostatní úskalí správního trestání, odvolací orgány jim rozhodnutí o přestupku i tak často ruší a vrací k novému projednání pro údajně nedostatečné správní uvážení o výši pokuty, vedeny snahou vyhnout se odpovědnosti za „konečné“ rozhodnutí. Povinnost zhodnocení všech relevantních okolností posuzovaného skutku při určení výše pokuty, ať již jde o hlediska v zákoně výslovně uvedená, nebo neuvedená, ale pro daný případ významná, je nesporná, a k „odůvodňování“ výše pokut za přestupky, resp. dříve jiné správní delikty, existuje bohatá judikatura.¹⁾ Odvolací orgán samozřejmě nemůže změnit výrok napadeného rozhodnutí o správním trestu v neprospěch obviněného,²⁾ nepochybně však může a má v duchu základních zásad činnosti správních orgánů případné nedostatky ve zhodnocení relevantních okolností pro uložení správního trestu napravit sám, je-li to nutné i změnou napadeného rozhodnutí spočívající ve snížení uložené pokuty.³⁾ Ostatně, přestupci neváhají argumentovat ani tak, že by jim údajně nepřiměřená délka řízení a tedy porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod mělo být kompenzováno zmírněním sankce či dokonce zastavením řízení, přestože správní soudy tuto argumentaci odmítly.⁴⁾

¹⁾ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 12. 2001, č. j. 7 A 77/99-41 (949/2002 SJS).

²⁾ Srov. § 98 odst. 2 zákona č. 250/2016Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

³⁾ I při respektování specifik správnětrestního řízení lze vycházet z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, čj. 6 As 286/2018-34, č. 3837/2019 Sb. NSS, podle něž platí, že „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).“

⁴⁾ Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019-28, a ze dne 20. 5. 2021, č. j. 1 As 373/2020-43.

Dále rozeberu některé složitější otázky posouzení přiměřenosti výše pokuty za přestupek, resp. zákonnosti způsobu jejího stanovení, jimiž se opakovaně zabývala judikatura.

Základní pravidla správního uvážení o výši pokuty

Jak jsem zmínila v úvodu, správní orgán musí při stanovení výše pokuty za přestupek zhodnotit všechna relevantní hlediska, přičemž se zabývá jak kritérii v zákoně (zákonech) výslovně uvedenými, tak případně kritérii dalšími, v zákoně přímo neuvedenými, ale pro projednávaný případ významnými. Prakticky to znamená, že se správní orgán nejprve zabývá hledisky, k nimž má při stanovení výše pokuty přihlížet podle zvláštního zákona, pokud zvláštní zákon taková hlediska uvádí⁵⁾, dále hledisky uvedenými příkladmo v § 37 a násl. zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), a případně rovněž dalšími relevantními okolnostmi posuzovaného skutku.

Zatímco starší judikatura požadovala zhodnocení všech v zákoně uvedených kritérií⁶⁾, resp. zdůvodnění, proč některé zákonné kritérium nemohlo být v posuzovaném případě aplikováno⁷⁾, aktuální judikatura ve shodě s důvodovou zprávou k „novému“ přestupkovému zákonu uvádí, že správní orgán není povinen zkoumat naplnění každého ze zákonných kritérií „nebo jakéhokoliv myslitelného kritéria nad rámec výslovného demonstrativního výčtu“, nejsou-li v konkrétním případě dány⁸⁾. „Účelem § 37, resp. § 38 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, je mimo jiné dát správním orgánům demonstrativní kritéria k potřebné individualizaci ukládané sankce tak, aby nebyla arbitrární a pouze obecně odůvodněná.“⁹⁾

Již před přijetím současného přestupkového zákona judikatura dovodila, že správní orgán je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí¹⁰⁾. Platný přestupkový

⁵⁾ Např. podle § 125l odst. 3 vodního zákona č. 254/2001 Sb. platí, že při stanovení výše pokuty za přestupek spáchaný vypouštěním odpadních vod bez povolení k nakládání s vodami nebo v rozporu s ním, přihlédne orgán ukládající pokutu zejména k míře překročení podmínek povolení k vypouštění těchto vod, k míře ovlivnění jakosti povrchových nebo podzemních vod a jejímu lokálnímu rozsahu, ke stupni ochrany dotčeného území a k příčině nedovoleného vypouštění vod.

⁶⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2004, č. j. 5 A 154/2002-51, č. 773/2006 Sb. NSS.

⁷⁾ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2010, č. j. 2 Afs 135/2009-97.

⁸⁾ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2021, č. j. 1 As 373/2020-40.

⁹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2020, č. j. 1 As 80/2020-36.

¹⁰⁾ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS.

zákon obsahuje osobní poměry pachatele v příkladném výčtu kritérií pro určení druhu a výměry správního trestu jen u fyzické osoby¹¹⁾ (ač návrh zákona uváděl osobní a majetkové poměry obecně), nepochybně je však třeba hodnotit majetkové (a osobní) poměry i u podnikající fyzické osoby a právnické osoby, jedná-li se o případy hrozícího likvidačního charakteru sankce; k recentní judikatuře k této otázce podrobněji dále.

Jako další kritérium pro určení výše pokuty bylo připuštěno např. prokazatelné obohacení pachatele, neboť výchovný a preventivní účinek sankce vyžaduje, aby se protiprávní jednání nevyplácelo i při riziku uložení sankce.¹²⁾

Jiným přípustným kritériem je podle judikatury např. profesionální či odborný charakter subjektu¹³⁾, neboť na takový subjekt lze opodstatněně klást zvýšené požadavky, pokud jde o znalost právní úpravy, předvídání možnosti zásahu do zákony chráněných zájmů, odborných rizik určitých činností, postupů atp.

Pokud na „nežádoucí“ jednání osob mělo určitý vliv pochybení orgánů veřejné správy, může jít o skutečnost snižující míru jejich přestupkové odpovědnosti (což se promítne do mírnější pokuty), příp. dokonce o skutečnost, která jejich přestupkovou odpovědnost zcela vylučuje. Je přitom třeba odlišovat jednotlivé „typy“ pochybení orgánů veřejné správy.¹⁴⁾

Hodnocení hledisek pro určení výše pokuty musí samozřejmě vycházet z prokázaného obsahu skutku (či skutků), jež je předmětem porušení zákona. Nelze např. argumentovat obohacením pachatele (majetkovým prospěchem z protiprávního jednání), pokud není objektivně stanovitelné. Elementární chybou správních orgánů je, pokud pouze „ocitují“ zákonná hlediska pro stanovení výše pokuty, tj. uvedou, že k nim při stanovení výše pokuty přihledly, aniž by však uvedly, jak a proč (na základě jakých skutečností) hodnotily závažnost přestupku, rozsah následku atd. Rovněž nestačí pouze uvést, že závažnost přestupku je vysoká, následek střední apod., pokud správní orgán nespecifikuje, na základě jakých skutečností k těmto závěrům došel, příp. rovněž jakou škálu pro hodnocení určitého hlediska (např. rozsahu následku) obecně používá, pokud to vyžaduje přezkoumatelnost úvahy o výši pokuty v souladu se zásadami logického uvažování.

¹¹⁾ Srov. § 37 písm. f) přestupkového zákona. Osobními poměry fyzické osoby se podle judikatury „příbuzného“ trestního práva rozumějí jak poměry zdravotní, rodinné (např. počet vyživovaných osob) apod., tak poměry majetkové (příjmy ze zaměstnání či podnikatelské činnosti, celková majetková situace).

¹²⁾ Nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, a ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2015, č. j. 6 As 229/2014-82, č. 3206/2015 Sb. NSS.

¹³⁾ Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2012, č. j. 1 As 87/2012-40, a ze dne 30. 4. 2021, č. j. 1 As 498/2020-29.

¹⁴⁾ Srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2013, č. j. 1 As 188/2012-30, č. 2872/2013 Sb. NSS, a ze dne 11. 9. 2008, č. j. 1 As 30/2008-49, č. 1746/2009 Sb. NSS.

Posouzení osobních a majetkových poměrů pachatele, vztah k možnému likvidačnímu charakteru pokuty

Pokuta je správní trest, a proto skutečnost, že ji pachatel leckdy pocituje jako značnou újmu, je zcela na místě. Jen tak může pokuta plnit své funkce, především odradit samotného přestupce od opakovaného nezákonného jednání, a rovněž vést ostatní subjekty k řádnému plnění právních povinností.

Stejná pokuta by vzhledem k rozdílným osobním a majetkovým poměrům pachatelů mohla být pro jednoho směšná a neúčinná, pro druhého likvidační. To není v rozporu s principem rovnosti před zákonem, neboť, jak osvětlil Ústavní soud, „rovnost účastníků nelze chápat jako absolutní, nýbrž jako relativní. S tím souvisí přiměřenost zásahu do základních práv. Z charakteru sankce nutně vyplývá, že má být individualizovaná a přiměřená a tedy musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného. Stejná výše sankce uložená majetnému se může jevit jako směšná a neúčinná, zatímco v případě postihu nemajetného může působit likvidačně. Aby působila jako trest i jako odstrašení (individuální a generální prevence), musí být diferencovaná. Nedostatečné jsou sankce, kdy se protiprávní jednání ‚vyplácí‘ i při riziku jejich uložení.“¹⁵⁾

Pokuta by s ohledem na princip přiměřenosti zásahu do základních, ústavně zaručených práv, především práva vlastnit majetek, neměla být likvidační. V již zmíněném klíčovém usnesení ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (v době, kdy zvláštní zákony osobní a majetkové poměry mezi kritérii pro stanovení výše pokuty právnické a podnikající fyzické osoby obvykle neuváděly), že „správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. Správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem“. Likvidačním charakterem pokuty je třeba podle citovaného usnesení rozumět pokutu, „která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobila mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží“. „Informace o majetkové situaci pachatele by měla působit jako ‚záchranná brzda‘, korektiv, který vstupuje do hry

¹⁵⁾ Nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, a ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02.

spíše výjimečně, a to až ve chvíli, kdy hrozí natolik vysoká pokuta, že by mohla mít pro pachatele správního deliktu z ústavního hlediska nepřijatelný likvidační charakter.“

Výše uvedené citace jsou důležité, protože podle mých poznatků došlo ve správní praxi k určitému významovému posunu, a správní orgány se domnívají, že musí při určení výše pokuty hodnotit majetkové (a osobní) poměry pachatele vždy, např. i tehdy, když sama pokutovaná právnická osoba nenamítá likvidační charakter pokuty, který zjevně ani nehrozí. Následně obviněná právnická osoba tvrdí, že její majetkové poměry nebyly zohledněny správně, uvážení o její ekonomické situaci je vadné, nepřezkoumatelné apod.

Nejvyšší správní soud v recentních rozsudcích opakovaně vyložil, že „k majetkovým poměrům přestupce správní orgán přihlédne jako k jedné z okolností při určování druhu a výměry správního trestu, je-li to pro uložení zamýšlené sankce relevantní. Jedná se o případy hrozícího likvidačního charakteru sankce, ať již vzhledem k její výši samotné, nebo na základě námitky přestupce. ...Správní orgány nejsou povinny hodnotit majetkové (a osobní) poměry pachatele vždy, přestože obecně hodnoceny být mohou a mají, je-li to důvodné. Je-li ukládaná pokuta tak nízká, že z podstaty věci nemůže mít likvidační charakter (typicky v rádech stovek korun), nejsou správní orgány povinny majetkové poměry přestupce hodnotit. Pokuty ve výši, která likvidační charakter zásadně nepůsobí, ale v konkrétním případě jej mít mohou (v rádech desítek tisíc korun), vyžadují, aby se správní orgán majetkovými poměry pachatele zabýval, tím spíše, poukazuje-li na likvidační charakter pokuty sám pachatel. V případech pokut v rádech vyšších statisíců až milionů korun pak je potřeba, aby správní orgány vždy, tj. i bez námitky pachatele, zkoumaly jeho osobní a majetkové poměry. Hranice mezi jednotlivými kategoriemi se navíc proměňují v čase a také s ohledem na osobní poměry nebo povahu činnosti přestupce.“¹⁶⁾ V daném případě byla podnikající fyzické osobě uložena pokuta ve výši 140 000 Kč a „skutečnosti svědčící o hrozbě existenčního ohrožení stěžovatele nebo jeho podnikatelské činnosti v důsledku výše pokuty nevyšly najevo,“ již proto, že neposkytl potřebnou součinnost k prokázání svých osobních a majetkových poměrů, ač byl o to správním orgánem požádán již v oznámení o zahájení řízení; správní orgán proto zohlednil majetkové poměry přestupce přiměřeným odhadem (především zjistil, že dotyčná osoba si nechala zaevidovat celkem pět vozidel taxislužby, tudíž jí z této činnosti plynou určité příjmy).

Významné jsou rovněž závěry soudu, že „majetkové poměry pachatele (včetně jeho ztráty v roce 2019) nelze považovat za polehčující okolnost. Jedná se o okolnosti (skutečnosti) významné pro určení individuální výše sankce (včetně požadavku na její nelikvidační/rádousící výši). **Samotné majetkové poměry pachatele bez dalšího automaticky nevedou k uložení nižšího trestu,** vedou však k individualizaci uloženého trestu tak, aby uložený trest splnil svou funkci (své funkce)

¹⁶⁾ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2021, č. j. 1 As 373/2020-40.

– preventivní, výchovnou, ochrannou, represivní a restorativní.¹⁷⁾ V tomto případě byla právnické osobě provozující zařízení v rozporu s podmínkami integrovaného povolení uložena pokuta ve výši 4 mil. Kč v rozpětí zákonné sazby až do 10 mil. Kč, zejména s ohledem na četnost porušení podmínek integrovaného povolení a opakované porušení části uložených podmínek integrovaného povolení; likvidační charakter uložené pokuty ani její zjevná nepřiměřenost nebyla s ohledem na okolnosti shledána.

K samotné námitce likvidačního charakteru pokuty dodávám, že správní orgány se s ní setkávají někdy již ve fázi před vydáním prvostupňového rozhodnutí (obviněný „předem“ uvede, že jakákoli pokuta od určité výše je pro něj vzhledem k jeho osobním a majetkovým poměrům likvidační), častěji pak v odvolání proti rozhodnutí ve věci. V řadě případů se správní orgán může s námitkou likvidačního charakteru pokuty vypořádat jednoduchou úvahou vycházející ze základních poznatků o osobě pachatele, které jsou buď všeobecně známé nebo známé správnímu orgánu z úřední činnosti (dosavadního průběhu řízení i jiné úřední činnosti) či je může zjistit náhledem do veřejně přístupných zdrojů (obchodní rejstřík, katastr nemovitostí). Jak výstižně uvedl Nejvyšší správní soud k opožděně vznesené námitce o nevyloučení možného likvidačního charakteru pokuty, *„za situace, kdy stěžovatel je vlastníkem dvou nemovitostí (rodinných domů) s přilehlými zahradami v Brně, bylo s ohledem na aktuální (alespoň rámcově předvídatelnou) tržní hodnotu nemovitostí, při absenci jakéhokoli jeho tvrzení o případných finančních obtížích, naprosto přiměřeným a logickým úsudkem, že pro něj sankce ve výši 200 000 Kč nebude likvidační.“*¹⁸⁾

V komplikovanějších případech, tj. nelze-li na základě základních poznatků o osobě pachatele odůvodnit, proč likvidační charakter pokuty nehrozí, se správní orgán neobejde bez součinnosti s obviněným. Správní orgán musí v souladu s citovaným usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu obviněného vyzvat, aby své osobní a majetkové poměry doložil. I v řízení o přestupku nese účastník řízení (obviněný) důkazní břemeno, pokud jde o prokázání pravdivosti jeho vlastních tvrzení (§ 52 správního řádu). Záleží především na obviněném, zda řádně poskytne součinnost, tj. správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých majetkových (příp. osobních) poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby si ověřil jejich pravdivost, například tím, že zbaví pro tento účel orgány veřejné moci, které jsou obeznámeny s majetkovými poměry účastníka řízení, mlčenlivosti (např. příslušný finanční úřad).

Čím konkrétněji správní orgán toho, kdo likvidační charakter pokuty namítá, vyzývá k doložení jeho majetkových, příp. osobních (jde-li o fyzickou osobu) poměrů, tím menší je prostor pro různé „vykrucování se“ obviněného. Proto

¹⁷⁾ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2021, č. j. 1 As 498/2020-29.

¹⁸⁾ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2021, č. j. 2 As 56/2020-46.

některé správní orgány mají vypracovány vzory výzev, tj. jaké ukazatele majetkových, příp. osobních poměrů jim má obviněný sdělit (daňová přiznání, listy vlastnictví katastru nemovitostí, vlastněná motorová vozidla, údaje o pobíraných sociálních dávkách a jiných sociálních příspěvcích, počet vyživovaných dětí, u právnických osob dále účetní závěrky, počet zaměstnanců, roční provozní a mzdové náklady atp.). Pokud účastník řízení součinnost neposkytne, povede posouzení námitky likvidačního charakteru pokuty na základě údajů, které jsou správnímu orgánu dostupné i bez součinnosti, zřejmě častěji k zamítnutí námitky jako nedůvodné, neprokázané. K vypořádání se s námitkou likvidačního charakteru pokuty jako nedůvodnou správnímu orgánu také leckdy pomáhá poukaz na možnost požádat o povolení zaplacení ve splátkách (srov. § 156 daňového řádu).

Nejvyšší správní soud konstatoval, že pachatel může své majetkové a osobní poměry prokazovat až za účelem rozhodnutí krajského soudu o návrhu na moderaci pokuty¹⁹⁾, jestliže v řízení před správními orgány založil svou strategii na tvrzení, že vůbec není dána jeho odpovědnost za přestupek.²⁰⁾

Výše pokut v obdobných případech (zásada legitimního očekávání)

Zásada legitimního očekávání je obsažena v § 2 odst. 4 správního řádu jako povinnost správního orgánu dbát, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.²¹⁾ Je třeba zdůraznit, že zásada legitimního očekávání se týká skutkově srovnatelných případů, tj. nelze se spokojit s pouhým mechanickým srovnáním pokut za přestupky podle stejného zákonného ustanovení. Různé skutky naplňující stejnou skutkovou podstatu přestupku leckdy nebývají „srovnatelné“.

Z judikatury za prvé vyplývá, že správní orgán není povinen v odůvodnění konkrétně identifikovat podobná rozhodnutí, z nichž při rozhodování o výši pokuty za přestupky vychází, jakkoli tak pro posílení přesvědčivosti odůvodnění učinit může.²²⁾ Je rovněž možné, že správní orgán v žádném „typově srovnatelném“ případě, tj. obdobné věci, dosud nerozhodoval.²³⁾

¹⁹⁾ Podle § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, platí, že „Rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.“

²⁰⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2021, č. j. 1 As 381/2020-43.

²¹⁾ Zásada legitimního očekávání se samozřejmě týká vlastní rozhodovací praxe konkrétního správního orgánu, sjednocování praxe různých věcně a místně příslušných orgánů je úkolem nadřízených správních orgánů.

²²⁾ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2021, č. j. 1 As 373/2020-40.

²³⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2021, č. j. 2 As 56/2020-46.

Význam ustálené rozhodovací praxe v přestupkových věcech, lze-li o ní u správního orgánu vzhledem k četnosti a charakteru přestupkové agendy hovořit, je tedy takový, že „známá a dostupná správní praxe slouží jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásad rovného zacházení a zákazu libovůle, a je tak významným vodítkem bránícím neodůvodněným excesům při správním trestání“.²⁴⁾ Ochranu legitimního očekávání však nelze ztotožňovat s požadavkem na neměnnost rozhodovací praxe. Správní orgány mohou přistoupit ke zvýšení úrovně pokut, „je-li to objektivně nutné za účelem zajištění účinnosti aplikace pravidel“²⁵⁾ v určité regulované oblasti, vyžaduje-li to „vyšší společenské povědomí o trestnosti“²⁶⁾ určitého jednání a z podobných legitimních důvodů; takovým legitimním důvodem je jistě i změna ekonomických poměrů v čase.

Judikatura se rovněž zabývala tím, jaké nároky lze na žalobce klást, namítá-li v žalobě, že uložená pokuta svou výší vybočuje z rozhodovací praxe správního orgánu a je tedy porušením zásady legitimního očekávání. Rozumně dovodila, že žalobce nemůže mít úplný přehled o rozhodovací činnosti správních orgánů, proto je jeho důkazní břemeno omezeno na uvedení „alespoň určitého kvalifikovaného vzorku případů“ odlišných rozhodnutí v typově srovnatelných případech. Správní orgány ze své praxe znají, že obvinění se ve významnějších kauzách na ně leckdy obrací se žádostmi o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, jimiž hodlají získat přehled o výši pokut ukládaných za přestupky určité kvalifikace v minulosti. Takové žádosti je samozřejmě třeba vyřizovat v souladu se zákonem, tj. v zásadě není důvod požadované informace odmítat, neboť nemíří na konkrétní osoby. Že pouhé mechanické srovnání pokut za přestupky stejné skutkové podstaty má omezenou vypovídací hodnotu vzhledem k rozmanitosti skutkových okolností, bylo zmíněno výše.

Poněkud odlišným způsobem se k uplatnění zásady legitimního očekávání v oblasti správního trestání vyjádřil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 8. 1. 2015, č. j. 7 A 46/2011-33: „Soud má za to, že v oblasti správního trestání je uplatnění zásady legitimního očekávání, resp. práva rovného přístupu, velmi omezeno, neboť subjekt porušující zákonem stanovenou povinnost má ‚legitimní očekávání‘ pouze v rozsahu maximální výše sankce stanovené zákonem. Případné uložení nižší poměrné sankce jinému subjektu nezakládá legitimní očekávání žalobce, že obdobná výše sankce bude uložena i jemu.“ Městský soud v dané kauze odmítl argument žalobce Lesy České republiky, s. p., že zatímco obci K. v totožném regionu byla za 1000 m³ včas neasanované kůrovcem napadené dřevní hmoty uložena pokuta ve výši 25 000 Kč, jemu za 47,2 m³ zasažené dřevní hmoty byla uložena pokuta 47 000 Kč. Soud uvedl, že „nelze automaticky stanovit výši sankce k množství zasažené dřevní hmoty, takovýto algoritmus zákon nestanoví. Pod pojem závažnost lze dle soudu také zahrnout osobu, která správní delikt spáchala. Případné

²⁴⁾ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. 1 Afs 58/2009 – 541, č. 2119/2010 Sb. NSS.

²⁵⁾ Rozsudek citovaný v poznámce č. 20.

²⁶⁾ Rozsudek citovaný v poznámce č. 18.

uložení nižší poměrné sankce jinému subjektu nezakládá legitimní očekávání žalobce, že obdobná výše sankce bude uložena i jemu. ... Zároveň je třeba přihlídnout k odlišnosti obou subjektů ve smyslu jejich předmětu činnosti, z které plyne rozdílná míra odbornosti i odlišné předpokládané majetkové poměry.“

Obecně jen předchozí zákonná praxe zakládá legitimní očekávání. Jak konstatovala judikatura, „nelze se dovolávat legitimního očekávání z titulu zavedené správní praxe za situace, kdy se jednalo o nezákonnou správní praxi, jejíž následování je nežádoucí a bylo by v rozporu se zákonem (§ 2 odst. 4 správního řádu z roku 2004).“²⁷⁾ Třebaže se tato judikatura týkala povolovací praxe, jistě i v oblasti správního trestání by v principu mělo platit, že pokud určitá skutkově srovnatelná jednání nebyla v předchozí praxi postihována, ač být měla, nemůže se pachatel obdobného činu dovolávat legitimního očekávání, že i jeho protiprávní jednání bude „tolerováno“. Něco jiného je ovšem „dysfunkce veřejné moci“ projevující se „dlouhodobou, konzistentní, avšak nezákonnou praxí v určité věci, která v subjektu vyvolá přesvědčení, že jedná v souladu s právem.“²⁸⁾

Podpurná využitelnost metodických pomůcek při stanovení výše pokuty („bodový systém“, interní sazebník)

Již starší judikatura připustila, že „součástí volné úvahy při rozhodování o ukládání sankce za správní delikt mohou být jako objektivizovaný základ a východisko úvahy správního orgánu o stanovení výše sankce také matematicky vyjádřené modelové situace či propočty. Volnou úvahu však nemohou nahradit ani vyloučit.“²⁹⁾ „Není nezákonné, užije-li snad správní úřad v řízení o správních deliktech jako metodické pomůcky pro stanovení výše pokuty také interního (resortního) „sazebníku“, uvádějícího koeficienty, zvyšující sankci podle charakteru deliktního jednání; to tím spíše, jestliže se takového sazebníku jako závazné normy v rozhodnutí vůbec nedovolává a výši pokuty odůvodní v rozhodnutí kritérii povýtce zákonnými.“³⁰⁾

Recentní judikatura, byť se vztahující ještě k zákonným kritériím pro určení druhu sankce a její výměry podle předchozího přestupkového zákona č. 200/1990 Sb., označila případné použití metodických pomůcek pro hodnocení jednotlivých zákonných kritérií nejen za možné, ale dokonce za vhodné. Jak uvedl Nejvyšší správní soud, „taková správní praxe není v rozporu se zákonem a naopak slouží k větší transparentnosti rozhodování správních orgánů v přestupkových věcech. Bodový systém použitý správními orgány spočívá ve stanovení váhy jednotlivým zákonným kritériím pro stanovení výše sankce pomocí

²⁷⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35, č. 3444/2016 Sb. NSS, podobně bod 37 v rozsudku ze dne 30. 1. 2014, č. j. 8 As 40/2012-73.

²⁸⁾ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2013, č. j. 1 As 188/2012-30, č. 2872/2013 Sb. NSS.

²⁹⁾ Rozsudek VS v Praze ze dne 21. 2. 1997, sp. zn. 7 A 19/95.

³⁰⁾ Rozsudek VS v Praze ze dne 27. 2. 1998, sp. zn. 6 A 2/96.

určitého bodového ohodnocení, přičemž v rámci jednotlivých kritérií dále uvádí typové okolnosti, které je v rámci daného kritéria možné vzít v úvahu. Fakticky se dle Nejvyššího správního soudu jedná o pomůcku, která umožňuje do určité míry objektivizovat úvahy o výši restu a tyto úvahy odůvodnit.“³¹⁾

Závěr

Přestože z pohledu právní teorie není stanovení sazby pokuty od 0 Kč do několika milionů žádoucí, protože ponechává nadměrný prostor pro správní uvážení³²⁾, v praxi jde o situaci naprosto běžnou; např. na úseku životního prostředí činí horní hranice pokut za některé přestupky 10 mil. Kč i více. Požadavky na zákonnost správního uvážení o výši pokuty je třeba chápat jako náležité zhodnocení všech relevantních kritérií posuzovaného skutku, nikoli *a priori* jako „vysvětlení“, proč přiměřená pokuta za prokázaný přestupek je právě 1 mil. Kč, nikoli, *cum grano salis*, 950 tis. Kč při horní hranici sazby 10 či 25 mil. Kč.

Shrnutí:

Odůvodnění výše pokuty za přestupek činí správní praxi leckdy potíže. Autorka nejprve shrnuje základní pravidla správního uvážení o výši pokuty. Ta spočívají v povinnosti zhodnotit všechny relevantní okolnosti posuzovaného skutku, ať již jde o kritéria v zákoně výslovně uvedená, nebo o hlediska další, v zákoně přímo neuvedená, ale pro projednávaný případ významná. Dále rozebírá některé složitější otázky posouzení přiměřenosti výše pokuty za přestupek, resp. zákonnosti způsobu jejího stanovení, jimiž se opakovaně zabývala judikatura. Jde o hodnocení osobních a majetkových poměrů pachatele v případech hrozícího likvidačního charakteru sankce, otázku porušení zásady legitimního očekávání vybočením z obvyklé výše pokut v „typově srovnatelných“ případech a možnost, resp. vhodnost použití interních metodických pomůcek pro hodnocení jednotlivých zákonných kritérií pro určení výměry pokuty („bodového systému“, interního sazebníku).

Proportionality of the amount of the administrative fine in each individual case – summary:

Determining the amount of the administrative fine and its reasoning in each individual case is often a difficult task for administrative bodies. In the first part of this essay, the author summarizes basic principles of the administrative consideration of the fine imposed. The authority must take into account all factors applicable to the circumstances of the case, those explicitly mentioned in the law as well as those not mentioned but relevant to the case. In the next

³¹⁾ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2021, č. 4 As 304/2020 – 31.

³²⁾ Zásady tvorby právní úpravy přestupků schválené usnesením vlády České republiky ze dne 31. 7. 2018 č. 498.

part of the paper, the author analyses some more complex questions concerning proportionality of the amount of the administrative fine imposed in the case and the method of its determining, respectively. These questions have been reviewed by administrative courts repeatedly. The first issue is assessing of personal and financial status of the offender if there is a threat of elimination by excessive fine. The second issue is a potential breach of the principle of legitimate expectation by imposing the fine unreasonably different to standard amount of fines in comparable cases. The third issue is the admissibility and even desirability of guidelines on each legal criterion evaluation for determining the amount of the administrative fine (“tariff – rate schedule”).

DISKUSE

Ondřej Szalonnás

Rozšíření samosoudcovské kompetence jako cesta ke zrychlení soudního řízení správního?

Úvod

Správní soudnictví se potýká s problémem délky řízení. Statistiky Ministerstva spravedlnosti prokazují, že od roku 2018 setrvale roste průměrná délka řízení u krajských soudů, která v roce 2020 činila již 525 dní oproti 486 dnům v roce 2019.¹⁾ Nejvyšší správní soud není od roku 2016 schopen vyřídit ani takový počet věcí, který mu v příslušném roce napadne, a setrvale tak roste počet jeho nedodělků.²⁾ Správní justice je v současnosti nejpomalejší složkou soudnictví v České republice.³⁾ Úvahy, jak výkon správní justice zefektivnit, jsou tedy vysoce aktuální. Zdá se však, že kořen tohoto problému spočívá v samotných koncepčních základech konstrukce českého správního soudnictví, a proto jeho definitivní vyřešení může přinést jen zásadní novelizace či rekodifikace soudního řádu správního (dále též i jen: „s. ř. s.“).⁴⁾ I tak je ovšem možné hledat cesty, jak soudní řízení správní zrychlit za cenu jen menších legislativních úprav. Jednou z nich by mohla být i změna rozdělení kompetence mezi specializované senáty a specializované samosoudce obsažená nyní v § 31 s. ř. s. Ta by mohla spočívat buď v úplném vyloučení senátního rozhodování u krajských soudů, případně v jeho zásadním omezení jen na ty případy, v nichž může mít účast tří soudců objektivní přínos pro účastníky řízení. V tomto článku se pokusím prokázat, že rozšíření samosoudcovské kompetence by mohlo přinést signifikantní zvýšení rychlosti

¹⁾ Data jsou dostupná ve výroční statistické zprávě České soudnictví 2020 publikované na internetových stránkách Ministerstva spravedlnosti <<https://1url.cz/JrL54>> [citováno 12. 4. 2022].

²⁾ Tamtéž; např. pokud jde o vyřizování kasačních stížností, napadlo v roce 2019 k Nejvyššímu správnímu soudu 4 261 věcí, rozhodl však jen o 3 881 kasačních věcech. V roce 2020 napadlo 4 037 kasačních stížností a rozhodnuto bylo o 3 785 kasačních věcech. Konečně v roce 2021 napadlo 4 012 kasačních stížností a rozhodnuto bylo o 3 822 kasačních věcech.

³⁾ Z citovaných statistik vyplývá, že s delšími dobami řízení než ve správním soudnictví je možno se setkat jen v prvostupňové civilní agendě vyřizované u krajských soudů.

⁴⁾ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

správním justice, aniž by negativně ovlivnilo práva účastníků řízení. Budu přitom argumentovat, že takové opatření by bylo v souladu s Ústavou a přineslo by okamžitou úlevu i přetíženému Nejvyššímu správnímu soudu. Nadto by takový krok vytvořil prostor možnému zavedení zrychlených typů řízení v případné rekodifikaci s. ř. s.

Současná úprava rozdělení kompetencí v s. ř. s.

Jedním z typických znaků českého správního soudnictví je skutečnost, že se převážná část jeho agendy projednává u krajských soudů v senátech složených ze tří soudců.⁵⁾ Určitá pozoruhodnost této úpravy je dána dvěma aspekty. Prvým z nich je úplná absence laického prvku ve správním soudnictví, přestože ten je běžnou součástí soudnictví civilního a trestního, a bylo by jistě možné nalézt argumenty, pro které by v určité podobě mohl být přínosnou součástí i soudnictví správního.⁶⁾ Druhým z nich je pak problém, zda tato úprava přispívá efektivitě soudního řízení správního v širokém slova smyslu, tedy pomyslné souhře kvality a rychlosti rozhodování. Jsem přesvědčen, že tomu tak (již) není.

Úprava rozdělení kompetencí mezi specializované senáty a samosoudce ve správním soudnictví je obsažena v § 31 s. ř. s. Z prvního odstavce citovaného ustanovení se podává, že zákon počítá zásadně s tím, že ve správním soudnictví budou krajské soudy rozhodovat ve specializovaných senátech. Z toho vyplývá, že taxativní výčet věcí, v nichž podle druhého odstavce citovaného ustanovení rozhodují specializovaní samosoudci,⁷⁾ představuje výjimku z pravidla. Tento názor ostatně potvrzuje i judikatura Nejvyššího správního soudu, která právě skrze to, že jde o výjimku, dovodila, že jde-li o řízení o žalobě na ochranu před nečinností správního orgánu,

⁵⁾ Převážně v senátech se rozhodovaly věci správního soudnictví již po obnovení správního soudnictví v 90. letech 20. století. K tomu srovnej MAZANEC, M.: *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, s. 106, ISBN 80-7201-021-2.

⁶⁾ Účast laického prvku by se přitom nemusela vyčerpat účastí přisídících typických pro civilní a zejména trestní justici. Právě ve správním soudnictví by mohla získat podobu účasti profesních odborníků, kteří by mohli soudnímu rozhodování přinést věcnou expertizu v projednávaných případech. Taková možnost by byla zvláště vhodná tehdy, pokud by se zákonodárce rozhodl rozšiřovat možnosti apelačního rozhodování správních soudů, známého zatím z oblasti informačního práva (§ 16 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím) a naznačenou v § 309 odst. 2 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona.

⁷⁾ Jedná se o věci důchodového pojištění, nemocenského pojištění, uchazečů o zaměstnání a jejich podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci podle předpisů o zaměstnanosti, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státní sociální podpory, dávek péstounské péče, ve věcech přestupků, za které zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je nejvýše 100 000 Kč, mezinárodní ochrany, neudělení krátkodobého víza, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i o jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, jakož i o další věci, v nichž příslušnost specializovaného samosoudce stanoví zvláštní zákon.

případně o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, rozhoduje i v těchto vybraných věcech specializovaný senát, nikoli samosoudce.⁸⁾

Současné znění ustanovení § 31 odst. 2 s. ř. s. je výsledkem historického vývoje, v jehož průběhu promlouvaly do jeho podoby různé motivace. Klíčem k rozdělení kompetencí tak není ani výlučně typová náročnost věcí, ani jen tradice. Proti názoru, podle něhož je rozhodujícím kritériem typová náročnost věcí, totiž hovoří např. rozdělení kompetence v rámci přestupkových věcí podle horní hranice zákonné výše možné pokuty. Z ničeho nelze dovodit, že by řízení o žalobě proti rozhodnutí o přestupku, za nějž lze uložit vyšší sankci než 100 000 Kč, mělo být automaticky typově složitější než proti rozhodnutím o přestupku, za nějž takto vysokou sankci uložit nelze. Složitost konkrétní přestupkové věci totiž bude zřídka dána právě výší možné pokuty.⁹⁾ Ostatně ani judikatura Nejvyššího správního soudu, v níž se úvaha, že samosoudcovské věci jsou typově jednodušší, občas objevuje, není v tomto názoru zcela kategorická, ale spíše jej vkládá do úst zákonodárci.¹⁰⁾

Proti názoru tvrdícímu, že rozdělení kompetence mezi samosoudce a senáty je věcí tradice, pak svědčí celkový legislativní vývoj ustanovení § 31 s. ř. s. Přestože je nepochybné, že ve svém původním znění toto ustanovení navazovalo na dřívější úpravu obsaženou v části páté o. s. ř.,¹¹⁾ následný vývoj, který v deseti novelizacích směřoval zejména¹²⁾ k rozšiřování počtu věcí, které přísluší projednávat a rozhodovat samosoudcům, však už nutně musel být motivován jinak než ohledy na tradici. Nemůže být sporu o tom, že touto motivací byla i snaha o rychlost a celkovou efektivitu řízení, jejichž vedení je svěřeno samosoudcům.¹³⁾

⁸⁾ Za všechny rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2014, č. j. 4 Ans 11/2013-25, č. 3152/2015 Sb. NSS, odst. 12 a 13 a v nich citovaná judikatura.

⁹⁾ Naopak by mohlo být argumentováno, že vyšší pokuty zákon často stanovuje za přestupky podnikatelů případně právnických osob, tedy přestupky se stanovenou objektivní odpovědností (§ 21 a 23 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich), což naopak průběh správního řízení a následně i soudního řízení správního usnadňuje, neboť tato konstrukce zužuje možnosti argumentace týkající se otázky zavinění.

¹⁰⁾ K tomu srovnej namátkou rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2019, č. j. 2 Ads 284/2019-26, odst. 10, ze dne 22. 2. 2017, č. j. 3 Ads 284/2016-43, nebo ze dne 28. 12. 2011, č. j. 7 Ans 9/2011-106.

¹¹⁾ Jednalo se zejména o ustanovení § 246b zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, dále jen „o. s. ř.“ ve znění účinném do 31. 12. 2002.

¹²⁾ Výjimky představuje zákon č. 165/2006 Sb., který provedl jen terminologickou změnu spočívající ve změně slova „azylu“ za „mezinárodní ochrany“, dále zákon č. 189/2006 Sb., který zrušil příslušnost samosoudců k rozhodování věcí nemocenské péče v ozbrojených silách, a zákon č. 183/2017 Sb., který fakticky omezil samosoudcovskou příslušnost k rozhodování přestupkových věcí tak, že ta nadále trvá jen v těch případech, kdy jde o přestupky, za které zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je nejvýše 100 000 Kč.

¹³⁾ K tomu srovnej např. důvodovou zprávu k zákonu č. 303/2011 Sb., (tisk Poslanecké sněmovny č. 319/0 z roku 2011) v níž se k rozšíření samosoudcovské příslušnosti na další cizinecké věci uvádí: „Navrhovaná změna tak sleduje trend svěřit v zájmu efektivnosti, rychlosti a hospodárnosti řízení rozhodování v cizinecké agendě specializovaným samosoudcům. Rozšíření věcí, ve kterých rozhoduje samosoudce, o výše uvedená rozhodnutí představuje jedno z mnoha

Lze tedy konstatovat, že zdůvodňování konkrétního rozdělení kompetencí mezi samosoudce a senáty dle účinné úpravy obsažené v § 31 s. ř. s. je spíše snahou o jeho aposteriorní racionalizaci, než výkladem logicky dedukovatelného a obhajitelného dělicího kritéria, na kterém současná úprava zjevně založena není.

Jedná se přitom o otázku, která zásadním způsobem ovlivňuje průběh řízení před krajským soudem, a proto se zdá, že by naopak bylo vhodné, aby příslušné rozdělení věcí naopak z řádně podložené úvahy vycházelo.

Ústavní základ rozdělení kompetencí mezi senáty a samosoudce

Rozdělení kompetencí mezi senáty a samosoudce je pro české soudnictví příznačné, vyskytuje se totiž ve všech jeho typech. Ústavní základ rozdělení kompetencí mezi senáty a samosoudce leží v čl. 94 odst. 1 Ústavy, podle něhož: *„Zákon stanoví případy, kdy soudci rozhodují v senátu a jaké je jeho složení. V ostatních případech rozhodují jako samosoudci.“* Jakkoli z citovaného článku Ústavy není možno dovodit, že by Ústava preferovala rozhodování samosoudcovské,¹⁴⁾ tím méně to platí pro rozhodování senátní, které má být podle tohoto článku vyhrazeno případům stanoveným zákonem. Zásadou tedy je rozhodování samosoudcovské.

Ústavněprávní úprava je obecným způsobem provedena v § 3 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, který zní: *„V řízení před soudem rozhoduje senát nebo samosoudce; obsazení soudu stanoví zákony o řízení před soudy.“* I z této úpravy tedy vyplývá, že konkrétní určení, ve kterých věcech bude rozhodovat samosoudce a ve kterých senát, je svěřeno zvláštním zákonům, tj. jednotlivým procesním předpisům, které upravují konkrétní soudní řízení. Z hlediska rozdělení kompetencí mezi senáty a samosoudce je současně třeba přihlédnout i k § 31 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, který stanoví: *„Krajský soud rozhoduje v senátech. Samosoudci rozhodují v případech stanovených zákony o řízení před soudy.“* Toto ustanovení tak pomyslně obrací logiku shora citovaného čl. 94 odst. 1 Ústavy, když naopak jako zásadu stanoví pro krajské soudy senátní rozhodování a samosoudcovské vyhrazuje zvláštní úpravě.

Rozhodování soudů ve správním soudnictví je podle účinné právní úpravy svěřeno jak samosoudcům, tak senátům, popřípadě senátům rozšířeným. Zatímco krajské soudy rozhodují dle § 31 s. ř. s. buď samosoudci nebo tříčlennými senáty, Nejvyšší správní soud rozhoduje dle § 16 s. ř. s. v senátech nebo rozšířených senátech. Zákonodárce tedy v případě Nejvyššího správního

institutů, které návrh novely soudního řádu správního zavádí ve snaze o co největší urychlení soudního řízení správního o zákonnosti omezení osobní svobody cizince.“

¹⁴⁾ K tomu viz SLÁDEČEK, V. Čl. 94 [Způsob rozhodování]. In: SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J.: *Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1085, ISBN 978-80-7400-590-9.

soudu akcentuje senátní rozhodování, což má ovšem svůj nepochybný důvod v roli a postavení Nejvyššího správního soudu.

Ten je totiž na rozdíl od krajských soudů zákonem povolán kromě rozhodování zejména o kasačních stížnostech coby mimořádných opravných prostředcích proti rozhodnutím krajských soudů i k úkolům dalším, jakými jsou zajišťování jednoty v rozhodování, vydávání stanovisek a zásadních usnesení.¹⁵⁾ Úkoly plynoucí z těchto povinností pak vyžadují takovou činnost soudců, která již přesahuje toliko zaměření na rozhodování určité konkrétní kauzy; jde tu totiž o činnosti spíše koncepční povahy, při jejichž uskutečňování je nezbytné vedení širšího odborného diskurzu. Právě touto skutečností lze jednoduše zdůvodnit potřebu rozhodování Nejvyššího správního soudu v senátech, popřípadě v senátech rozšířených. K zajištění řádného plnění těchto úkolů jsou pak odpovídajícím způsobem nad rámec zákonných požadavků kladených na každého soudce upravena, byť částečně také mimoprávně, i specifická kritéria výběru kandidátů na soudce Nejvyššího správního soudu.¹⁶⁾

Obdobné objektivní zdůvodnění potřeby senátního rozhodování rovněž na krajských soudech však z právní úpravy nijak nevyplývá. S ohledem na to, že jak už bylo shora uvedeno, není z úpravy rozdělení kompetencí mezi specializované senáty a samosoudce ani patrné jeho konkrétní a logicky obhajitelné kritérium, lze se domnívat, že popřípadě ani zásadnímu rozšíření samosoudcovské kompetence nic nebrání.

Možná změna a její klady

Rozšíření samosoudcovské kompetence by mohlo spočívat buď v tom, že by zákon stanovil, že krajské soudy rozhodují ve všech věcech správního soudnictví specializovanými samosoudci, případně alespoň ve zcela zásadním zúžení počtu věcí, ve kterých je dána kompetence senátní, a to tak, že ta bude zachována skutečně jen ve věcech, které se svou složitostí či zvláštním procesním postupem vymykají z běžného nápadu správních soudů (jednalo by se tedy o obrácení současné logiky ustanovení § 31 odst. 1 a 2 s. ř. s.).

Taková změna by totiž měla několik zřetelných výhod, které by se ukázaly okamžitě. Prvou evidentní výhodou zásadního rozšíření samosoudcovské kompetence by bylo zvýšení rychlosti řízení. Senátní rozhodování předpokládá, že se se souzenou věcí dostatečně seznámí všichni rozhodující soudci, tedy nejen vyřizující soudce. Takové seznámení se s projednávanou věcí stojí všechny členy senátu čas, přičemž s ohledem na rozsah studované

¹⁵⁾ K tomu srovnej § 12 odst. 1-3 s. ř. s. Na tomto zákonném povolání nic nemění, že Nejvyšší správní soud některé z jemu vyhrazených nástrojů nevyužívá.

¹⁶⁾ Právní úprava obsazování Nejvyššího správního soudu je obsažena v § 121 odst. 2 a § 122 s. ř. s., mimoprávní pak vyplývá z memoranda předsedy Nejvyššího správního soudu o výběru kandidátů na soudce pro Nejvyšší správní soud publikovaného na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu.

materie může jít i o značné časové náklady. Nejde však jen o seznámení se se samotnou věcí, ale i o proces přijímání a koncipování rozhodnutí. Situace je jednodušší v případě, že se ve věci nebude nařizovat jednání, ale ani diskuze na poradě senátu nemusí být vždy jednoduchá. Pokud se však navíc ve věci koná i jednání, musí se všichni členové senátu samozřejmě účastnit i jeho, což je další nikoli nevýznamný časový náklad. Odpadly-li by tyto povinnosti, došlo by tím nepochybně ke zvýšení časové kapacity jednotlivých soudců, kteří by mohli více času věnovat svým kauzám, a tím je i rychleji vyřizovat, neboť by do rozhodování nemuseli zapojovat další své dva kolegy.

Současně by taková změna znamenala zásadní zjednodušení procesního postupu. V tomto směru je třeba si uvědomit, že v rámci vyřizování napadlé věci přísluší celá řada kroků předsedům senátu,¹⁷⁾ případně celému soudnímu senátu.¹⁸⁾ I přijímání těchto rozhodnutí procesní povahy pak průběh vyřizování věci zdržuje, neboť je s nimi nutno seznamovat buď předsedu senátu, případně všechny jeho členy. Je přitom otázka, zda takové zapojení dalších soudců do přijímání procesních rozhodnutí má hmatatelný pozitivní vliv na procesní komfort či ochranu práv účastníků řízení. Nepochybně naopak je, že bylo-li by svěřeno rozhodování toliko soudci jedinému, bylo by rychlejší a operativnější.

Podstatné rozšíření samosoudcovské kompetence by také přineslo úlevu Nejvyššímu správnímu soudu, který je vysoce přetížen, a najít řešení tohoto stavu je nezbytné pro zachování celkové efektivity správního soudnictví. Rozšíření použití institutu nepřijatelnosti ve smyslu § 104a s. ř. s. na všechny samosoudcovské věci provedené zákonem č. 77/2021 Sb., je řešením, které zůstalo na půli cesty, a to právě kvůli poměrně úzkému vymezení samosoudcovské kompetence u krajských soudů. Snaha, aby Nejvyšší správní soud zůstal tělesem tvořeným zhruba 30 soudci,¹⁹⁾ který nabízí tak důkladný přezkum navíc předem téměř neomezeného počtu rozhodnutí správních soudů I. instance, aniž by přitom nedocházelo k prodlužování doby rozhodování, se podobá pokusu o kvadraturu kruhu. Řešením je apriorní omezení okruhu reálně přezkoumávaných rozhodnutí, nejlépe při zachování diskrece samotného Nejvyššího správního soudu, ve které věci se „šírokospektrální“ přezkum užije a ve které jej nebude třeba. Za stávající právní úpravy by k takovému opatření efektivně došlo již jen užitím institutu nepřijatelnosti na rozšířený počet věcí rozhodovaných u krajských soudů specializovaným samosoudcem.

¹⁷⁾ Jde např. o ustanovení zástupce účastníku řízení dle § 35 odst. 10 s. ř. s., výzvu k odstranění vad podání dle § 37 odst. 5 s. ř. s., přerušení a pokračování v řízení dle § 48 odst. 2 a 5 s. ř. s. apod.

¹⁸⁾ Zde se jedná např. o rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě dle § 73 odst. 2 s. ř. s.

¹⁹⁾ Nově jmenovaný předseda Nejvyššího správního soudu již nicméně naznačil možnost rozšíření Nejvyššího správního soudu až o dva další senáty. DIMUN, Petr. „Vidím na kolezích, že jsou vyčerpáni a na pokraji vyhoření,“ říká nový předseda NSS Karel Šimka. *Česká justice*. <<https://1url.cz/krL5X>> [citováno 20. 2. 2022]

Zvýšení rychlosti řízení, zefektivnění procesního postupu soudu a jisté odbřemenění Nejvyššího správního soudu jsou zcela bezprostřední důsledky, které by se na rychlosti soudního řízení správního projevíly okamžitě. Pokud jde pak o otevření možností dalších úprav, které by ovšem musely být provedeny v rámci zásadnější novelizace nebo rekodifikace s. ř. s., lze zmínit možné zavedení zjednodušených typů řízení svěřených samosoudcům, např. řízení zahajovaného formulářovým podáním. Formulářová podání by zjednodušila tvorbu žaloby pro žalobce, současně by ji zpřehlednila i pro soud a umožnila tak ještě rychlejší rozhodnutí, neboť to by nebylo zdržováno odstraňováním jejích případných vad. Bylo-li by pak podání formulářové žaloby spojeno se vzdáním se práva na konání jednání, mohlo by být zvýhodněno i stanovením lhůty k rozhodnutí. To jsou však pochopitelné úvahy *de lege ferenda*.

Možná úskalí

Rozšíření kompetencí specializovaných samosoudců na úkor senátů může být kritizováno právě proto, že do rozhodování nebudou již zapojeni soudci tři, ale pouze jeden, což by mohlo snížit kvalitu rozhodování. Právě kvalitou rozhodování je přitom někdy odůvodňována preference senátního rozhodování i v judikatuře Nejvyššího správního soudu.²⁰⁾ Jsem však přesvědčen, že taková obava není namístě a v odůvodněných případech jí lze neutralizovat specifičtějším a odůvodněným vymezením věcí, ve kterých bude kompetence specializovaného senátu nadále zachována.

Nejsou mi známa žádná statistická data, podle nichž by samosoudcovské rozhodování samo o sobě přinášelo signifikantně vyšší procento kasačních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.²¹⁾ Současně zřejmě neexistuje významnější rozdíl mezi poměrem kasační stížností napadených rozhodnutí vydaných samosoudci oproti rozhodnutím vydaným senáty.²²⁾ Proto nelze mít

²⁰⁾ Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl ve svém rozsudku ze dne 26. 7. 2016, č. j. 6 As 165/2015-38, č. 3450/2016 Sb. NSS, ačkoliv připustil, že dané závěry lze jen sotva empiricky ověřit, mj. následující: „Pravidlo, že senát je „více“ než samosoudce, je opřeno o vcelku jednoduchou úvahu, že kolegiální rozhodování v (na krajských soudech tříčlenných) senátech poskytuje účastníkům řízení větší pravděpodobnost uvážlivého, profesionálního, dostatečně bedlivého a ze všech relevantních úhlů věc nahlédnuvšího posouzení jejich věci. Tato úvaha vychází z teze, kterou lze obtížně empiricky ověřit, nicméně je v českém justičním systému tradována, a sice že senát tvořený několika málo soudci (v daném případě třemi) je optimální kombinací kolektivního rozumu a individuální odpovědnosti každého jednotlivého soudce.“

²¹⁾ Z pracovní statistiky úseku správního soudnictví Krajského soudu v Plzni dle sdělení příslušného místopředsedy vyplývá, že dlouhodobě je Nejvyšším správním soudem zrušováno 4 % až 5 % jeho rozhodnutí, a to bez ohledu na to, zda jde o rozhodnutí senátní či samosoudcovská.

²²⁾ Ani v tomto směru neexistuje žádná oficiální statistika. Pro účely tohoto článku jsem zpracoval vlastní statistiku na vzorku rozhodnutí Krajského soudu v Plzni v roce 2021, do které jsem však z technických důvodů mohl zahrnout pouze rozsudky, nikoli usnesení, kterými se řízení končí. Z této statistiky vyplývá, že procento napadení rozsudků vydaných samosoudci kolísá mezi 36,5 až 41 % a průměrná hodnota činí 38,53 %. U rozsudků vydaných senáty se jednalo (podle soudců zpravodajů) o rozptyl

za opodstatněnou domněnku, že by rozšíření samosoudcovského rozhodování automaticky snížilo kvalitu rozhodování správních soudů. Takové tvrzení by navíc předpokládalo, že buď je správní soudnictví výrazně obtížnější než soudnictví trestní či civilní (v nichž je rozhodování v I. instanci svěřeno běžně jednomu právnímu profesionálovi, byť v určitých případech doplněnému laickými přísedícími), nebo jsou správní soudci významně méně kvalitní než soudci civilní a trestní, což by bylo kupodivu již jenom proto, že přidělení nebo přeložení ke správnímu soudu předpokládá splnění přísnějších podmínek, než jaké jsou kladeny na soudce civilní a trestní.²³⁾

Vycházet je naopak třeba z toho, že správní soudci jsou přinejmenším stejně odpovědní, zkušení a schopní na to, aby zvládli svou práci alespoň na stejné úrovni jako jejich civilní a trestní kolegové. Ani jim ostatně nic nebrání případně komplikovanější věci konzultovat se svými kolegy, aniž by jejich zapojení do rozhodování bylo nutno kodifikovat jako mandatorní v rámci senátního rozhodování.

V tomto směru je nutno přihlédnout i k tomu, že tak rozsáhlé senátní rozhodování ve správním soudnictví mohlo snad být důvodné v době, kdy se správní justice v dnešní podobě teprve etablovala. Avšak v době, kdy je již pomyslně zaběhnuta a celá řada otázek procesního, ale i hmotného práva je již vyřešena judikaturou, jde spíše o procesní luxus, za který ovšem účastníci platí neúměrnou délkou řízení. Je tedy i otázkou, zda je tato cena přiměřená.

Případnému riziku nižší kvality rozhodování by pak bylo možno zcela předejít zachováním omezeného okruhu věcí, v nichž by i nadále byla předepsána kompetence specializovaných senátů; jednalo by se ale jen o ty věci, ve kterých je zapojení tří profesionálních soudců odůvodněno typovou náročností těchto věcí a zvláštním procesním postupem, popřípadě zákonem stanovenou krátkou lhůtou k jejich rozhodnutí. Ke konkrétnímu stanovení,

mezi 23,8 % a 51 % s průměrem 40,31 %, přičemž obě mezní hodnoty měly důvody mimoprávní (snížený nápad a nízký počet rozhodnutých věcí kvůli zániku funkce soudce v průběhu roku). Tento údaj tak zcela koresponduje s tím, že v letech 2019 a 2020 bylo kasační stížností napadeno průměrně 40,3 % rozhodnutí krajských soudů, což vyplývá z dat obsažených v již zmíněné výroční statistické zprávě České soudnictví 2020. Statistika za rok 2021 dosud nebyla publikována.

²³⁾ V případě přidělení jde o podmínku zakotvenou v § 121 odst. 1 s. ř. s. spočívající v nejméně pětiletém výkonu právní praxe, vědecké či pedagogické činnosti v oboru ústavního, správního nebo finančního práva, alternativně takové přidělení musí odůvodňovat výsledky odborné justiční zkoušky a odborné přípravy; v případě přeložení pak musí soudce splňovat podmínky k přeložení ke krajskému soudu dle § 71 odst. 3 zákona č. 6/2002 Sb., o sodech a soudcích spočívající v délce právní praxe nejméně 8 let a zárukách řádného výkonu této funkce vyplývajících z jeho odborných znalostí a zkušeností.

jaké věci by do takovéto kategorie měly spadat, by nicméně bylo nezbytné provést důkladnou analýzu.²⁴⁾

V této souvislosti není bez zajímavosti, že úprava správního soudnictví na Slovensku, se kterou naše úprava sdílí některé společné kořeny, sice také vychází primárně ze zásady senátního rozhodování krajských soudů, zakotvuje ale podstatně širší okruh věcí, jež jsou svěřeny k rozhodnutí samosoudcům, kterým připadá mj. rozhodování o všech nečinnostních a zásahových žalobách.²⁵⁾

Závěr

V tomto článku jsem se pokusil nastínit možnost zrychlení soudního řízení správního v podobě zásadního rozšíření samosoudcovské kompetence. Soudní řízení správní je v poměrech české justice toho času jeho nejpomalejší součástí, což má své hlubší příčiny, k jejichž odstranění nepostačí pouze omezené zvýšení počtu správních soudců, k němuž v posledních letech došlo. Problematika rychlosti české správní justice může být definitivně vyřešena až v souvislosti s rekodifikací soudního řádu správního. Do té doby je ovšem třeba využít možností, které skýtá současná koncepce soudního řádu správního. Jednou z nich je právě rozšíření samosoudcovské kompetence na úkor senátního rozhodování. Tato změna by zrychlila řízení před správními soudy I. stupně, zefektivnila by jejich procesní postup, snížila by zátěž Nejvyššího správního soudu, a pokud by se osvědčila, umožnila by uvažovat o zavedení zkrácených typů řízení v případné příští úpravě správního soudnictví. Rizika tkvící ve zhoršení procesního standardu účastníků řízení či snížení kvality rozhodování jsou nepodložená. I v civilní a trestní justici je rozhodování v I. instanci svěřováno samosoudcům nebo senátům složeným z jednoho soudce - profesionála a dvou laických přísedících. Navrhovaná úprava by se tak nijak nevymykala ze standardů zavedených v českém soudnictví a následovala by i úpravu již zavedenou na Slovensku.

Shrnutí:

Článek se zabývá možností zrychlení soudního řízení správního cestou rozšíření kompetence specializovaných samosoudců na úkor specializovaných soudních senátů. Vychází ze zjištění, že současná podoba rozdělení kompetence mezi specializované samosoudce a senáty obsažená v soudním řádu správním není založena na jednotném a logicky obhajitelném principu, což otevírá možnost pro úvahy nad novelizací. Rozšíření působnosti samosoudců v soudním řádu správním dává do kontextu s úpravou účasti profesionálních soudců obsaženou v občanském soudním řádu a trestním řádu a úpravou účinnou na Slovensku. Dospívá k závěru, že případné rozšíření kompetence

²⁴⁾ Namátkou by mohlo jít o věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy, věci místního a krajského referenda a věci volební.

²⁵⁾ K tomu srovnej § 23 zákona č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok.

specializovaných samosoudců by mohlo urychlit soudní řízení správní, přispět k odlehčení Nejvyššího správního soudu a otevřít cestu k širší změně úpravy soudního řízení správního.

The possibility of speeding up administrative justice by extending the competence of specialized single judges as opposed to specialized court chambers – summary:

The article deals with the possibility of speeding up administrative justice by extending the competence of specialized single judges as opposed to specialized court chambers. It explores that the current form of division of competence between specialized single judges and chambers provided for in the Code of Administrative Procedure is not based on a uniform and logically deductible principle. The extension of the competence of single judges in the Code of Administrative Procedure is evaluated in the context of the regulation of professional judges' participation in the Code of Civil Procedure and the Criminal Procedure Code and compared with the regulation effective in Slovakia. It concludes that a possible extension of the competence of specialized single judges could speed up administrative justice, contribute to the relief of the Supreme Administrative Court and pave the way for a broader change in the regulation of administrative justice.

Přesah střechy na sousední pozemek a jiné komplikace, které mohou nastat při umísťování staveb na hranici pozemků

Úvodní slovo

Nejeden stavebník má za to, že „pár centimetrů“, kterými střecha, zateplení nebo jiná část jeho stavby zasáhne do sousedního pozemku nebo stavby, je zásahem bezvýznamným, kterého si vlastník sousední nemovitosti (dále „soused“) ani nepovšimne. Jenže soused si zcela logicky ve většině případů povšimne a začne zjištěný zásah dříve nebo později řešit: obvykle se obrátí se na příslušný stavební úřad. V žádném případě se však nelze sousedovi divit. Pokud by totiž zásah neřešil včas, tj. nebyl by takříkajíc bdělý, nemusel by už později prosadit své zájmy tak snadno, ať už veřejnoprávní cestou, tj. u příslušného stavebního úřadu²⁾, nebo občanskoprávně, tj. dohodou se stavebníkem nebo podáním žaloby k příslušnému civilnímu soudu. Netřeba dodávat, že pak může jít o „běh na dlouhou trať“, často s nejistým výsledkem.

I když se naznačená situace může na první pohled zdát jako málo pravděpodobná nebo nepříliš běžná, stavební úřady, správní soudy, a v neposlední řadě také veřejný ochránce práv (dále „ochránce“) se s ní ve svých kauzách setkávají poměrně často. Podle zkušeností ochránce, stavebník, ale stejně tak i jeho soused, v těchto případech stojí oba před problémem, jehož řešení nebývá snadné.

Základní právní úprava a pravidla

Základními právními předpisy, z nichž článek vychází, jsou stavební zákon³⁾, jeho prováděcí předpisy, zvláště vyhláška o obecných požadavcích na využívání

¹⁾ Autorka je právnička odboru stavebního řádu a životního prostředí Kanceláře veřejného ochránce práv.

²⁾ Právní úprava na úseku stavebního řádu se v průběhu času mění a v případě některých druhů staveb se může zmírnit její přísnost, pokud jde o nároky na jejich povolení (stavba může dokonce přejít i do kategorie staveb, které ke svému provedení žádné povolení nevyžadují). Platí sice obecná zásada, že nepovolené stavby se nepromlčují, přesto však plynutí času řešení věci nijak neusnadňuje, spíš naopak.

³⁾ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů. Dále jen „stavební zákon“.

území⁴⁾, a správní řád⁵⁾. Významnou roli mnohdy mají občanský zákoník⁶⁾ a soudní řád správní.⁷⁾ Odkaz na ostatní právní předpisy, pokud se v tomto článku objeví, uvádím individuálně.

Úvodem považuji za nutné upřesnit, že stavební zákon upravuje různé druhy povolení – tzv. veřejnoprávních titulů – k umístění a provedení stavby. V dalším textu budu v zájmu jednoduššího vyjadřování používat pojem „stavba“ pro všechny záměry dle stavebního zákona bez ohledu na to, jestli jde o stavbu⁸⁾, výrobek plnící funkci stavby⁹⁾, zařízení¹⁰⁾, stavbu pro reklamu¹¹⁾, o terénní úpravu¹²⁾, ale také o část stavby¹³⁾ a pro všechny druhy tzv. staveb dokončených, kterými jsou nástavba (kterou se stavba zvyšuje)¹⁴⁾, přístavba (kterou se stavba půdorysně rozšiřuje a která je vzájemně provozně propojena s dosavadní stavbou)¹⁵⁾ a stavební úprava (při které se zachovává vnější půdorysně i výškové ohraničení stavby, typicky – provedení nového okna ve stěně budovy).¹⁶⁾ Tento výčet není vyčerpávající, uvádím zde hlavně takové typy staveb, se kterými se nejčastěji setkáme při řešení problémů s přesahem na sousední pozemek.

⁴⁾ Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁾ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Dále jen „správní řád“.

⁶⁾ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁾ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁾ Pojem stavba upravuje § 2 odst. 3, věta první, stavebního zákona: *„stavbou se rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání.“*

⁹⁾ Podle ustanovení § 2 odst. 3, věty třetí, stavebního zákona, za stavbu se považuje také výrobek plnící funkci stavby.

¹⁰⁾ Podle ustanovení § 3 odst. 2 stavebního zákona, zařízením se pro účely tohoto zákona rozumí informační a reklamní panel, tabule, deska či jiná konstrukce a technické zařízení, pokud nejde o stavbu podle § 2 odst. 3. V pochybnostech, zda se jedná o stavbu nebo zařízení, je určující stanovisko stavebního úřadu. Zařízení o celkové ploše větší než 8 m² se považuje za stavbu pro reklamu.

¹¹⁾ Podle § 2 odst. 3 věty čtvrté stavebního zákona *„stavba, která slouží reklamním účelům, je stavba pro reklamu.“*

¹²⁾ Definici terénní úpravy obsahuje § 3 odst. 1 stavebního zákona: *„terénní úpravou se pro účely tohoto zákona rozumí „zemní práce a změny terénu, jimiž se podstatně mění vzhled prostředí nebo odtokové poměry...“*

¹³⁾ Viz ustanovení § 2 odst. 4 stavebního zákona.

¹⁴⁾ Viz ustanovení § 2 odst. 5 písm. a) stavebního zákona.

¹⁵⁾ Viz ustanovení § 2 odst. 5 písm. b) stavebního zákona.

¹⁶⁾ Viz ustanovení § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona. K tomu lze pro bližší pochopení uvést, že stavební zákon má takzvanými dokončenými stavbami na mysli zásadně stavby dokončené právně (tj. provedené na základě povolení, zkolaudované), nikoliv stavby dokončené „jen“ fakticky. Na případy, kdy stavebník hodlá změnit stavbu v průběhu její povolené realizace, se uplatňuje postup podle § 118 stavebního zákona, směřující k povolení změny stavby před jejím dokončením. Stavební zákon také definuje stavbu před jejím dokončením v § 2 odst. 6, podle něž, změnou stavby před jejím dokončením se rozumí změna v provádění stavby oproti jejímu povolení nebo dokumentaci stavby ověřené stavebním úřadem, nebo autorizovaným inspektorem.

Z veřejnoprávních titulů k provedení stavby podle stavebního zákona lze jmenovat zejména stavební povolení a souhlas stavebního úřadu s provedením ohlášeného stavebního záměru. K provedení některých staveb ale postačí územní rozhodnutí nebo územní souhlas. V některých případech může stavebník získat od stavebního úřadu tzv. společné povolení (rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby a stavební povolení v jednom), případně společný souhlas (územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru v jednom). Pro upřesnění uvádím, že stavební zákon má takzvanými dokončenými stavbami v tomto případě na mysli zásadně stavby dokončené právně (tj. provedené na základě povolení, zkolaudované), nikoliv stavby dokončené „jen“ fakticky. Většina změn staveb dokončených v rozsahu nástavby a přístavby vyžaduje samostatné povolení dle stavebního zákona (například realizace venkovního výtahu u stavby bytového domu je obvykle jeho přístavbou, nikoliv pouhou stavební úpravou).

Se změnou stavby dokončené se nesmí zaměňovat případy, kdy stavebník hodlá realizovat změnu stavby v průběhu její povolené realizace. Tehdy se uplatňuje postup podle § 118 stavebního zákona, směřující k povolení změny stavby před jejím dokončením.¹⁷⁾

Pro zjednodušení v dalším textu používám pro všechny typy veřejnoprávních titulů k realizaci stavby vždy už jen výraz „**povolení**“. Na upřesnění dodávám, že otázku, jaké povolení a podle které části stavebního zákona stavba vyžaduje, záleží vždy na konkrétních parametrech stavby, které pro druhy (skupiny) staveb upravují stavební zákon a jeho prováděcí předpisy.

Musím též zmínit, že existují stavby, které ke své realizaci nevyžadují žádný veřejnoprávní titul podle stavebního zákona. Tento druh staveb se obecně (v praxi úřadů i správních soudů a ochránců) nazývá „stavby ve volném režimu“.¹⁸⁾ Jde o takové stavby, které nedosahují parametrů podle žádné části stavebního zákona, přesto ale jde o stavby [typicky – všechny stavby podle § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, například opěrné zdi do výšky 1 m nebo oplocení do výšky 2 m, které nehraničí s veřejně přístupnými pozemními komunikacemi nebo s veřejným prostranstvím, a které se nacházejí v zastavěném území či v zastavitelné ploše, sjezdy a nájezdy na pozemní komunikace sloužící k připojení sousední nemovitosti, skleník do 40 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky umístěný v odstupové vzdálenosti nejméně 2 m od hranice pozemku,

¹⁷⁾ Stavební zákon také definuje „stavbu před jejím dokončením“, a to v § 2 odst. 6, podle nějž, změnou stavby před jejím dokončením se rozumí změna v provádění stavby oproti jejímu povolení nebo dokumentaci stavby ověřené stavebním úřadem, nebo autorizovaným inspektorem.

¹⁸⁾ Pozor na záměnu tohoto pojmu s pojmem „stavby ve zjednodušeném režimu“. Stavby ve zjednodušeném režimu (resp. ve zjednodušeném procesu, a nikoliv ve správním řízení dle stavebního zákona a správního řádu), jsou ty, které stavební úřad povolí zjednodušenou formou souhlasu (například jde o územní souhlas, souhlas s provedením ohlášené stavby, atd.).

bez podsklepení, atd.]. V případě pochybností o tom, zda stavba vyžaduje nějaké povolení dle stavebního zákona nebo ne, je rozhodný závěr příslušného stavebního úřadu podložený správní úvahou,¹⁹⁾ která vychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci.

Kromě toho může dojít i k situaci, kdy je pochybnost, jestli vůbec jde o stavbu (například krmítko pro ptáky, psí bouda, apod.). I tehdy je v působnosti příslušného stavebního úřadu, aby (s pomocí řádné správní úvahy) určil, jestli jde o stavbu ve smyslu stavebního zákona nebo ne, a pokud ano, jestli vyžaduje některé z povolení dle stavebního zákona, a jaký procesní typ povolení.

Zvlášť bych zmínila právní úpravu souhlasu vlastníka pozemku (stavby), který není stavebníkem, ale do jehož pozemku či stavby má nová stavba zasáhnout, podle ustanovení § 184a stavebního zákona.²⁰⁾ Ten v odstavci 1 stanoví, že „*není-li žadatel vlastníkem pozemku nebo stavby a není-li oprávněn ze služebnosti nebo z práva stavby požadovaný stavební záměr nebo opatření uskutečnit, dokládá souhlas dotčeného vlastníka pozemku nebo stavby.*“ Cílem právní úpravy § 184a stavebního zákona, která se vztahuje na, zjednodušeně řečeno, tzv. „vlastnický souhlas“ (v dalším textu jej tak budu nazývat, aby se předešlo záměně s jinými typy souhlasů dle stavebního zákona), je předejít vzniku tzv. neoprávněných staveb.²¹⁾ Vlastnický souhlas dává vlastník nemovitosti, který sám není stavebníkem, ale umožní stavebníkovi provést stavbu nebo její část na své nemovitosti (pozemku nebo stavbě). Stavebník potřebuje vlastnický souhlas vždy, pokud jeho stavba přesahuje do cizí nemovitosti.

Vlastnický souhlas se nesmí zaměňovat s tzv. „sousedským souhlasem“ (tento pojem budu rovněž v dalším textu používat, abych předešla záměně s jinými typy souhlasů dle stavebního zákona). Sousedský souhlas dává stavebníkovi jeho přímý soused ve všech případech, kdy povolení stavby podléhá zjednodušenému procesu povolení podle stavebního zákona,²²⁾ i když stavba sama o sobě nijak do sousedovy nemovitosti nezasahuje, ale pouze s ní sousedí.²³⁾

¹⁹⁾ Viz ustanovení § 50 odst. 4 správního řádu.

²⁰⁾ V ustanovení § 184a odst. 1 stavebního zákona se též uvádí, že „*není-li žadatel o povolení změny dokončené stavby jejím vlastníkem, dokládá souhlas vlastníka stavby. K žádosti o povolení změny dokončené stavby v bytovém spoluvlastnictví vlastník jednotky dokládá souhlas společenství vlastníků, nebo správce, pokud společenství vlastníků nevzniklo. Podle § 184a odst. 2 stavebního zákona, souhlas s navrhovaným stavebním záměrem musí být vyznačen na situačním výkresu dokumentace, nebo projektové dokumentace.*“

²¹⁾ K rozdílu mezi stavbou (veřejnoprávně) povolenou a stavbou (soukromoprávně) oprávněnou doporučuji k prostudování sborník ochránce „Odstraňování staveb II“, vydaný v roce 2020 (kapitola III. Stavební kázeň, podkapitola 2 „Neoprávněná a nepovolená stavba“, na str. 16), viz <<https://1url.cz/XrLnm>> [citováno 21. 4. 2022].

²²⁾ Nutno poznamenat, že sousedský souhlas se nedává ve správních řízeních o povolení stavby, protože v těchto případech sousedé uplatňují svoje námítky jako účastníci řízení.

²³⁾ Viz zejména § 96 odst. 3 písm. d) stavebního zákona, v případě územního souhlasu stavebník (oznamovatel) předloží stavebnímu úřadu kromě jiného souhlasy osob, jejichž vlastnické právo nebo právo odpovídající věcnému břemenu k sousedním stavbám anebo

Nelze vyloučit kombinovanou situaci, kdy stavebník bude muset stavebnímu úřadu předložit souhlasy oba, tj. sousedský, i vlastnický, v případě, že by žádal o povolení stavby ve zjednodušeném režimu, a zároveň by stavba zasahovala do cizí nemovitosti.

V souvislosti s problematikou umísťování (a povolování) staveb při hranici se sousedním pozemkem je také nutno zvlášť zmínit ustanovení § 25 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území.²⁴⁾ V první řadě je třeba znát základní pravidla uvedená v odstavci 1 citovaného ustanovení, protože z těchto pravidel nelze povolit výjimku.²⁵⁾

Z hlediska přesahů stavby na sousední pozemek je pak zásadní ustanovení § 25 odst. 6 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, podle něhož, s ohledem na charakter zástavby je možno umístit až na hranici pozemku rodinný dům, garáž a další stavby a zařízení související s užíváním rodinného domu. V takovém případě nesmí být ve stěně na hranici pozemku žádné stavební otvory, zejména okna, větrací otvory; musí být zamezeno stékání dešťových vod nebo spadu sněhu ze stavby na sousední pozemek; stavba, její část nesmí přesahovat na sousední pozemek. Z tohoto ustanovení lze povolit výjimku. Jak je tedy zřejmé, pokud by stavebník třeba i splnil všechny uvedené podmínky § 25 odst. 6 citované vyhlášky, ale část jeho stavby by měla přesahovat na sousední pozemek, mohl by se domoci výjimky z citovaného ustanovení vyhlášky za podmínek uvedených v § 169 stavebního zákona, ale jen za předpokladu, že by k tomu získal od svého souseda vlastnický souhlas. Stavebník by neměl ani zapomínat na skutečnost, že pojem „výjimka“ už sám o sobě naznačuje, že na povolení výjimky není právní nárok a mělo by se udělovat spíše „výjimečně“.

Pominout nelze ani ustanovení § 23 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, podle kterého stavby se umísťují tak, aby stavba ani její část nepřesahovala na sousední pozemek. Umístěním stavby nebo změnou stavby

sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být prováděním stavebního záměru přímo dotčeno; souhlas musí být vyznačen na situačním výkresu. Podle § 105 odst. 1 písm. f) stavebního zákona, stavebník k ohlášení stavby připojí souhlasy osob, jejichž vlastnické právo nebo právo odpovídající věcnému břemenu k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být prováděním stavebního záměru přímo dotčeno; souhlas musí být vyznačen na situačním výkresu.

²⁴⁾ K problematice umísťování staveb na hranici mezi pozemky viz rovněž článek: HANÁK, M.: *Odstupy staveb*. <<https://1url.cz/lrL6q>> [citováno 21. 4. 2022].

²⁵⁾ Podle tohoto ustanovení, vzájemné odstupy staveb musí splňovat požadavky urbanistické, architektonické, životního prostředí, hygienické, veterinární, ochrany povrchových a podzemních vod, státní památkové péče, požární ochrany, bezpečnosti, civilní ochrany, prevence závažných havárií, požadavky na denní osvětlení a oslunění a na zachování kvality prostředí. Odstupy musí dále umožňovat údržbu staveb a užívání prostoru mezi stavbami pro technická či jiná vybavení a činnosti, například technickou infrastrukturu. Právní úpravu výjimek z ustanovení vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, stanoví § 26 citované vyhlášky (konkrétně vyjmenovává ustanovení, ze kterých je výjimka možná; ustanovení, která zde uvedena nejsou, výjimku nepřipouští).

na hranici pozemků nebo v její bezprostřední blízkosti nesmí být znemožněna zástavba sousedního pozemku. Z tohoto ustanovení lze však podle § 26 citované vyhlášky povolit výjimku, za podmínek uvedených v § 169 stavebního zákona.

V neposlední řadě lze problematiku přesahů staveb do cizí nemovitosti řešit občanskoprávní cestou, zejména s využitím ustanovení § 506 občanského zákoníku, dle něhož součástí pozemku je prostor nad povrchem i pod povrchem, stavby zřízené na pozemku a jiná zařízení s výjimkou staveb dočasných, včetně toho, co je zapuštěno v pozemku nebo upevněno ve zdech. Kromě toho občanský zákoník v § 1023 odst. 1 stanoví, že vlastník pozemku musí snášet užívání prostoru nad pozemkem nebo pod pozemkem, je-li pro to důležitý důvod a děje-li se to takovým způsobem, že vlastník nemůže mít rozumný důvod tomu bránit. Občanskoprávně (dohodou se sousedem nebo soudně), se obvykle řeší problémy s tzv. neoprávněnými stavbami. Toto téma je však natolik obsáhlé, že by vydalo na samostatný článek.

Situace, které mohou nastat

Lze rozlišit tři základní situace, ke kterým se v dalším textu článku vracím.

1. V prvním případě:

Stavebník disponuje některým z výše vyjmenovaných povolení k provedení stavby podle stavebního zákona. K přesahu povolené stavby do sousedního pozemku může dojít za situace, kdy:

- stavebník dodržel limity vyplývající z povolení, které s přesahem počítalo a z toho důvodu je jedním z podkladů povolení vlastnický souhlas podle § 184a stavebního zákona,

- povolení je chybné, protože umožnilo provedení stavby se zásahem do cizí nemovitosti (pozemku, stavby) bez vlastnického souhlasu.

2. Ve druhém případě:

- stavebník provedl stavbu zcela bez povolení, ačkoliv jde o stavbu, která nějaké povolení podle stavebního zákona vyžadovala,

- stavba je v rozporu s vydaným povolením, to celé za předpokladu, že jde o tzv. odchylku podstatnou.²⁶⁾

²⁶⁾ Z ustanovení § 118 odst. 7 stavebního zákona lze zjistit, že nepodstatné odchylky jsou ty, jimiž se nemění půdorysný ani výškový rozsah stavby, nezasahuje se do nosných konstrukcí stavby, nemění se vzhled stavby ani způsob užívání stavby, změna nevyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí, její provedení nemůže negativně ovlivnit požární bezpečnost stavby a nejde o změnu stavby, která je kulturní památkou.

3. Ve třetím případě:

Stavebník provede stavbu, která vzhledem ke svým parametrům nevyžaduje žádné rozhodnutí ani souhlas stavebního úřadu (jde o stavbu v tzv. volném režimu).

Postupy řešení jednotlivých problémů

1. Stavba povolena

Povolení je v souladu se zákonem

Pokud stavebník dodržel limity vyplývající z povolení, které s přesahem počítalo, protože jedním z jeho podkladů byl také vlastnický souhlas podle § 184a stavebního zákona, pak již přesah stavby na sousední nemovitost (v povoleném rozsahu) nelze rozporovat veřejnoprávní cestou. Kdyby soused chtěl ještě později vzít svůj souhlas zpět, už by musel postupovat soukromoprávní cestou, tj. pokusit se o dohodu se stavebníkem nebo se obrátit žalobou na civilní soud.²⁷⁾

Povolení je chybné

Nemělo by se stát, aby stavební úřad povolil stavebníkovi stavbu s přesahem do cizí nemovitosti bez vlastnického souhlasu dle § 184a stavebního zákona. Přesto k i k těmto excesům při povolování staveb dochází.

Soused může takový problém řešit veřejnoprávní cestou závisle na tom, jestli je povolovací proces klasickým správním řízením (jehož výsledkem je rozhodnutí stavebního úřadu) nebo jde o zjednodušený proces (jehož výsledkem je tzv. souhlas stavebního úřadu, například územní souhlas).

V případě, kdy se jedná o klasické správní řízení, soused v jeho průběhu uplatňuje účastenské námitky. Není-li soused zařazen do okruhu účastníků řízení, a včas se o jeho průběhu dozví, může požádat stavební úřad o zařazení mezi účastníky řízení.²⁸⁾ Po vydání rozhodnutí o povolení stavby může soused o nápravu usilovat ještě s využitím řádných opravných prostředků (zvláštní kategorií je v té souvislosti odvolání opomenutého

²⁷⁾ Ke srovnání se v této souvislosti nabízí také závěr rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2017, čj. 2 As 155/2017 – 65, podle něhož: „...veřejnoprávní ochrana je zejména poskytována preventivně pro futuro z důvodu ochrany sousedících osob a předcházení možným sporům budoucím, které lze předvídat již ve fázi rozhodování o umístění a povolení stavby. V případě potenciálního budoucího zásahu, který je nahodilý, málo pravděpodobný, anebo který přesahuje rozumné nároky na řízení podle stavebního zákona, již poskytuje ochranu soukromoprávní žaloba.“

²⁸⁾ Viz ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu, které upravuje postup žadatele a správního orgánu v takových případech.

účastníka řízení²⁹⁾) případně mimořádných opravných prostředků (podnětu k přezkumu k nadřízenému úřadu³⁰⁾, žádosti o obnovu řízení³¹⁾), to vše dle správního řádu, nebo správní žaloby³²⁾ dle soudního řádu správního.

V případě, že se jedná o tzv. zjednodušený povolovací proces, pak soused v první řadě musí být obezřetný, než vůbec udělí stavebníkovi tzv. sousedský souhlas podle § 96 odst. 3 písm. d) stavebního zákona, apod. Z projektu stavby by mělo být zřejmé, jestli stavba je jen na pozemku stavebníka (a stačí pro ni sousedský souhlas) nebo jestli jde o stavbu zasahující i do sousední nemovitosti a vyžadující tak (na zasahující část) vlastnický souhlas. V takovém případě si musí soused skutečně řádně rozmyslet, jaký stav věcí chce připustit nebo ne. Pokud se však o stavbě dozví až po vydání povolení (souhlasu) stavebního úřadu, jak se také v praxi stává, má k dispozici ještě opravný prostředek, tj. podnět k přezkumu souhlasu stavebního úřadu. Tento podnět se podává k nadřízenému úřadu.³³⁾ Soused může také uplatnit správní žalobu proti souhlasu stavebního úřadu, a to za stejných podmínek, jako by šlo o správní rozhodnutí.³⁴⁾

Pokud se však sousedovi nepodaří uplatnit včas žádný z prostředků nápravy, tj. v zákonem stanovených lhůtách³⁵⁾, opět mu zbývá řešení problému občanskoprávní cestou, tj. dohodou se stavebníkem nebo soudně.

2. Stavba nepovolená

Stavební úřad musí každou stavbu provedenou bez povolení nebo v rozporu s povolením projednat v řízení o odstranění stavby.³⁶⁾ Pokud stavebník při realizaci nepovolené stavby prokazatelně neoprávněně zasáhne do sousedního pozemku, má postaráno o složitý problém, protože je v první řadě jeho povinností zajistit si alespoň dodatečně doklad o právu k takovému zásahu.

²⁹⁾ Viz ustanovení § 84 správního řádu.

³⁰⁾ Viz ustanovení § 94 a následující, správního řádu.

³¹⁾ Viz ustanovení § 100 správního řádu.

³²⁾ Viz zejména ustanovení § 65 a následující, soudního řádu správního.

³³⁾ Příslušný úřad může zahájit přezkumné řízení nejdéle do jednoho roku od právních účinků souhlasu stavebního úřadu, rozhodnutí o přezkumu v prvním stupni může vydat nejdéle do 15 měsíců od právních účinků souhlasu stavebního úřadu; ke srovnání: například ustanovení § 96 odst. 4 stavebního zákona, upravující přezkum územního souhlasu, případně § 106 odst. 2 stavebního zákona, upravující přezkum souhlasu stavebního úřadu s ohlášením provedení stavebního záměru. K přezkumnému řízení je příslušný správní orgán nadřízený stavebnímu úřadu, který souhlas vydal.

³⁴⁾ Viz rozsudek Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017-43, kterým se judikuje, že souhlasy vydávané stavebním úřadem, zejména podle § 96, § 106, § 122, § 127 a § 128 stavebního zákona, jsou rozhodnutími správního orgánu dle § 65 odst. 1 soudního řádu správního.

³⁵⁾ Lhůty k uplatnění opravných prostředků jsou poměrně krátké a navíc nepřekročitelné (prekluzivní): odvolání proti rozhodnutí lze podat do 15 dní od jeho oznámení účastníkovi řízení, řízení o přezkumu už pravomocného rozhodnutí.

³⁶⁾ Ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a § 129 odst. 2 téhož zákona.

I když stavebník požádá o dodatečné povolení stavby (kdy stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby na dobu, po kterou vede řízení o žádosti), musí kromě jiných podkladů³⁷⁾ k žádosti předložit tzv. vlastnický souhlas vlastníka dotčené cizí nemovitosti, dle § 184a stavebního zákona. Je vyloučeno, aby stavební úřad v takovém případě bránícího se vlastníka dotčené nemovitosti (souseda) odkazoval na soud s údajnou občanskoprávní námitkou. Stavební úřad naopak musí od stavebníka nekompromisně vyžadovat, aby předložil vlastnický souhlas. Pokud tak stavebník neučiní ve stanovené lhůtě, stavební úřad mu nesmí stavbu nebo její část zasahující do cizího pozemku či stavby, dodatečně povolit. Naopak, za takových okolností stavebnímu úřadu nezbývá jiná možnost, než řízení o žádosti stavebníka o dodatečné povolení stavby zastavit (pro nedostatek náležitostí) a po právní moci usnesení o zastavení řízení mu nařídí odstranění této stavby nebo její části. Existují také případy, kdy je nová stavba provedena „pouze“ v rozporu s povolením, přesto může dojít k nařízení odstranění stavby jako celku, tj. nejen její rozporné části. Jde o takové případy, kdy nelze zachovat zbývající část stavby, která je v souladu s povolením, protože by sama o sobě nebyla – technicky vzato – schopna samostatné existence nebo užívání. Konkrétní příklad z praxe nalezneme i v judikatuře.³⁸⁾

3. Stavba ve volném režimu

Dokonce i v případě stavby, která ke svému provedení nevyžaduje žádné povolení stavebního úřadu, může dojít k situaci, kdy stavební úřad musí nařídí její odstranění, a to podle § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona.³⁹⁾ Ve srovnání s projednáním nepovolené stavby podle § 129 odst. 1 písm. b), odst. 2 a 3 stavebního zákona, v němž je prostor pro dodatečné povolení stavby, v řízení o odstranění stavby ve volném režimu tomu tak není. Předmětem tohoto řízení je – zjednodušeně vyjádřeno – „nezákonná stavba“ (byť ve volném režimu), řízení proto směřuje pouze k nařízení jejího odstranění.

Názory odborné veřejnosti se rozcházejí v tom, jestli je i neoprávněný zásah do sousedního pozemku důvodem k provedení řízení podle § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, vzhledem k absenci přímé vazby na nutnost některého z veřejnoprávních povolení dle stavebního zákona. Stavební zákon

³⁷⁾ Viz ustanovení § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona.

³⁸⁾ Ke srovnání: rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2021, čj. 5 As 78/2020 – 39; zde se jednalo o případ plotu, který částečně zasahoval na sousední pozemky v celé své délce. Soud přijal závěr, že je-li plot konstrukčně řešen podezdívkou z tvarovek KB blok, opatřených krycí stříškou, na níž jsou umístěny kovové plotové díly, prakticky nelze provést odstranění jen těch částí, které zasahují na sousední pozemky, resp. při takovém odstranění by zbylé části stavby nebyly schopny samy o sobě plnit svoji funkci.

³⁹⁾ Stavební úřad podle tohoto ustanovení nařídí odstranění stavby vlastníku stavby, která nevyžaduje územní rozhodnutí, stavební povolení ani ohlášení stavby, ale je prováděna nebo byla provedena v rozporu s právními předpisy, nebo vlastníkovu pozemku, na kterém byla provedena, není-li vlastník stavby znám.

v § 129 odst. 1 písm. d) výslovně nerozlišuje mezi porušením právních předpisů veřejnoprávní a soukromoprávní povahy. Na druhé straně je pravda, že stavební zákon v běžných i zjednodušených povolovacích režimech vždy vyžaduje od stavebníka, aby stavbu prováděl buď na svém pozemku (stavbě) nebo aby pro zásah do cizí nemovitosti měl souhlas jejího vlastníka (tzv. vlastnický souhlas). Není důvod domnívat se, že v případě stavby volného režimu by stavebník nemusel brát na toto pravidlo ohled. Je ale třeba mít na paměti, že k ochraně vlastnického práva primárně slouží žaloba podaná k soudům rozhodujícím v občanském soudním řízení.⁴⁰⁾

K tomu bych pro úplnost dodala, že i na stavebníka stavby ve volném režimu se vztahují některé povinnosti dle stavebního zákona. Například podle § 152 odst. 1, poslední věty, stavebního zákona, o zahájení prací na stavbách osvobozených od povolení je stavebník povinen v dostatečném předstihu informovat osoby těmito pracemi přímo dotčené. Nesplnění povinností plynoucích stavebníkům z § 152 odst. 1 stavebního zákona, je přestupkem dle § 178 odst. 2 písm. k) stavebního zákona.

Příklady z praxe

Zateplení zasahující do prostoru sousedního pozemku, přesah střechy

V občanskoprávním soudním řízení nařídil příslušný okresní soud žalovanému, aby odstranil z obvodové zdi domu žalobce stožár antény a teplotní čidlo pro regulaci plynového kotle včetně kabelu. V odvolacím řízení příslušný krajský soud toto nařízení potvrdil. Už z toho plyne varování, že ani věci, které nejsou stavbou (případně je toto posouzení sporné, tak říkajíc na hraně), ale souvisejí s užíváním určité stavby, nelze osadit na cizí stavbu bez souhlasu jejího vlastníka. Především však krajský soud vyslovil závěr, že zateplení zdi, která se již sama o sobě nachází na samé hranici pozemků účastníků, by znamenalo rozšíření stěny do prostoru žalovaného a bylo by neúměrným zásahem do jeho vlastnického práva. Odvolací soud v té souvislosti vyjádřil významný postřeh, dle kterého za součást pozemku je třeba považovat i vzdušný prostor nad tímto pozemkem, a i tento prostor náleží vlastníku pozemku. Žalobci podali proti rozsudku krajského soudu dovolání, avšak Nejvyšší soud se se závěrem krajského soudu shodl a naopak judikoval, že zřizovat části stavby (např. zateplení zdi, balkony apod.) zasahující do prostoru nad sousedním pozemkem bez právního důvodu není přípustné.⁴¹⁾

⁴⁰⁾ Stavbou v tzv. volném režimu a problematikou nařízení jejího odstranění se zabývá i sborník ochránce „Odstraňování staveb II“, vydaný v roce 2020 (kapitola IV. Typy nepovolených staveb, podkapitola 6. Stavba nevyžadující povolení prováděná v rozporu se zákonem, na str. 31 - 32, dále kapitola VIII. Specifická řízení o nepovolené stavbě, podkapitola 3. Stavba v tzv. volném režimu, která je v rozporu s právními předpisy, na str. 63 - 64).

Veřejnosti je sborník dostupný na webových stránkách ochránce <<https://1url.cz/XrLnm>> [citováno 21. 4. 2022].

Navíc v odůvodnění svého rozsudku Nejvyšší soud upozornil, že i přesah střechy nad sousední pozemek soudy posuzují jako neoprávněnou stavbu.⁴²⁾

Instalace střešních okapů u stavby s přesahem střechy do sousedního pozemku

V minulosti se ochránce zabýval případem osazení okapu na střeše, která navíc zasahovala do sousedního pozemku.⁴³⁾ Avšak stavba sama o sobě byla (včetně už zmíněného přesahu střechy) v minulosti povolena a toto povolení už nebylo v době podnětu k ochranci přezkoumatelné. Nezbyvalo tedy, než uvedené povolení a s ním i stávající stav stavby (podle téhož povolení) respektovat. Důvodem podnětu tehdy byla výměna a instalace okapů na této střeše. Ochránce konstatoval, že nejen výměna okapu, ale i jeho osazení tam, kde by dosud případně chyběl, je udržovací prací na stavbě.⁴⁴⁾ Údržba stavby je povinností jejího vlastníka⁴⁵⁾ a plnění této zákonem dané povinnosti nevyžaduje souhlas ze strany vlastníka sousedního pozemku či stavby. Jinou otázkou je dohoda mezi vlastníky sousedících nemovitostí o vstupu na pozemek souseda v případě, že práce na stavbě bez toho nelze provést.⁴⁶⁾ Pokud by měl být předmětem sporu i samotný přesah stavby do sousedního pozemku, jednalo by se o věc dohody mezi spornými stranami; pokud by k dohodě nedošlo, zbývalo by řešení cestou občanského práva.

Případ tzv. spojnice mezi rodinným domem a garáží

Ochránce řešil případ, kdy stěžovatel namítal nepovolené propojení zděné přístavby rodinného domu se stavbou garáže spojnici (zjednodušeně lze říct, že zastřešenou chodbou) svého souseda - stavebníka. Ochránce dospěl k závěru, že provozním propojením stavby rodinného domu s garáží prostřednictvím jediné přístavby, tzv. spojnice mezi původně samostatnými stavbami [§ 2 odst. 5 písm. b) stavebního zákona], dochází k půdorysnému rozšíření stavby rodinného domu stavebníka (o zmíněnou spojnici a také o zmíněnou garáž).⁴⁷⁾

⁴¹⁾ Jde o rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 2011, čj. 22 Cdo 1000/2010; ústavní stížnost proti němu odmítl Ústavní soud usnesením ze dne 4.11.2010, sp.zn. II. ÚS 2977/10.

⁴²⁾ Nejvyšší soud v té souvislosti odkázal zejména na svůj dřívější rozsudek ze dne 25. března 2010, sp. zn. 22 Cdo 2500/2008.

⁴³⁾ Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 25. 6. 2014, sp. zn. 473/2014/VOP, veřejnosti dostupnou na webových stránkách ochránce – www.ochrance.cz. Přímý odkaz je na <https://lurl.cz/8rLxJ>.

⁴⁴⁾ Udržovací práce nevyžadují rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas. Kromě toho nevyžadují ani ohlášení nebo stavební povolení, pokud jejich provedení nemůže negativně ovlivnit zdraví osob, požární bezpečnost, stabilitu, vzhled stavby, životní prostředí nebo bezpečnost při užívání a nejde-li o udržovací práce na stavbě, která je kulturní památkou.

⁴⁵⁾ Viz ustanovení § 154 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.

⁴⁶⁾ Viz ustanovení § 141 stavebního zákona, které upravuje podmínky vstupu na cizí pozemky či stavby.

⁴⁷⁾ Viz zprávu o šetření ochránce ze dne 5. 5. 2016, sp. zn. 3970/2015/VOP, veřejnosti dostupnou

Okamžikem uvedeného propojení vznikla stavebnímu úřadu povinnost posoudit v řízení o odstranění stavby (a v případném řízení o dodatečném povolení stavby) odstupovou vzdálenost od sousední stavby rodinného domu stěžovatele, tj. i podle § 25 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území.⁴⁸⁾

Závěr

Případů staveb, které jejich stavebníci provedli při hranici se sousedním pozemkem, případně zasahujících do sousedního pozemku, je nesčetné množství. Odlišnosti vyplývají z konkrétních okolností každé věci, a v podstatě se dá říct, že jde o stále otevřené téma, takřkajíc bez konce.

S tím se nutně pojí otázka, proč vlastně takové situace vznikají a proč je jich tolik. Důvody jsou různé; nejčastěji jde o určitou nezodpovědnost či nedbalost stavebníka, který zahájí stavbu a neprověří si předem, jestli stavba, kterou realizuje, vyžaduje ke svému provedení nějaké povolení stavebního úřadu dle stavebního zákona, zdali jde vůbec o takový druh stavby, kterou lze provést až na samé hranici se sousedním pozemkem, apod. Je celá řada staveb, která by ke svému provedení nevyžadovala žádné povolení podle stavebního zákona, pokud by stavebník například dodržel dvoumetrovou vzdálenost od sousedního pozemku a další parametry, které uvádí stavební zákon v § 79 odst. 2.⁴⁹⁾ Zde je ale třeba připomenout obecnou právní zásadu, že neznalost práva neomlouvá. Přitom nejjednodušší způsob, jak se vyhnout následnému nepříjemnému překvapení v podobě zahájení řízení o odstranění stavby, je nejprve konzultovat stavební záměr s příslušným stavebním úřadem, nebo s projektantem či jinou autorizovanou osobou.⁵⁰⁾ V mnohých případech by se tak stavebník mohl vyhnout i zásahu do sousedního pozemku, k němuž mnohdy dochází špatným odhadnutím situace a neznalostí stavebníka ohledně poměrů v území, například následkem změn v katastrálních mapách po digitalizaci území, atd.

Samostatnou, naštěstí méně četnou, kategorií stavebníků jsou ti, kteří realizují své stavby bezohledně, s mylnou představou, že jim to zkrátka projde.

V neposlední řadě může problém vzniknout i následkem chybného rozhodnutí stavebního úřadu.

na webových stránkách ochránce – www.ochrance.cz. Přímý odkaz je na <https://lurl.cz/8rLxJ>.

⁴⁸⁾ Podle citovaného ustanovení vyhlášky, je-li mezi rodinnými domy volný prostor, vzdálenost mezi nimi nesmí být menší než 7 m a jejich vzdálenost od společných hranic pozemků nesmí být menší než 2 m. Ve zvlášť stísněných územních podmínkách může být vzdálenost mezi rodinnými domy snížena až na 4 m, pokud v žádné z protilehlých stěn nejsou okna obytných místností; v takovém případě se odstavec 4 nepoužije.

⁴⁹⁾ Zde je uveden výčet staveb, které nevyžadují územní rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas. Tyto stavby zároveň, podle § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona nevyžadují ani ohlášení nebo stavební povolení.

⁵⁰⁾ Podle zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (autorizační zákon).

Ať už popsaná situace – vznik stavby zasahující do sousedního pozemku (nebo i do sousední stavby) vznikla jakkoliv, lze ji řešit, a to zejména prostřednictvím stavebního úřadu, případně cestou civilního soudu.

Zásadní roli hrají v případě provedení stavby těsně při hranici pozemku nebo dokonce se zásahem do cizího pozemku (případně do cizí stavby) sousedské vztahy. Tyto situace je vždy nejlépe vyřešit konstruktivní dohodou mezi sousedy. V takovém případě stavebník i jeho soused ušetří mnoho času a energie, které by jinak ztratili v mnohdy i několikaletém soudním sporu, s nejistým výsledkem.

Nicméně, závěrem se jeví vhodné upozornit, že pokud vlastník pozemku nebo stavby zjistí, že došlo k zásahu do jeho nemovitosti nepovolenou cizí (obvykle sousedovou) stavbou, má možnost domáhat se nápravy podnětem ke stavebnímu úřadu podle § 42 správního řádu⁵¹⁾, k zahájení řízení z úřední moci, o odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Pokud by jeho podnět nebyl úspěšný, mohl by vlastník zasaženého pozemku nebo stavby požádat nadřízený (obvykle krajský) úřad o opatření proti nečinnosti stavebního úřadu, podle § 80 správního řádu.⁵²⁾ Pokud by ani tak neuspěl, má ještě (nově) reálnou možnost domáhat se nápravy podáním žaloby k příslušnému správnímu soudu podle § 82 soudního řádu správního, proti nezákonnému zásahu úřadu, spočívajícím v jeho tzv. faktické nečinnosti.⁵³⁾

Shrnutí

Umístění stavby při společné hranici pozemků a zvláště pak přesah stavby do sousední nemovitosti (pozemku či stavby) jsou okolnostmi, které obvykle vedou ke sporu mezi zúčastněnými stranami: vlastníkem stavby na straně jedné a vlastníkem dotčené nemovitosti na straně druhé.

Cílem tohoto článku je ozřejmit čtenářům, jaké situace mohou v takových případech nastat a jaké jsou možnosti jejich řešení. Článek čerpá z platných právních předpisů a z praktických poznatků ombudsmana, k nimž dospěl šetřením mnohých kauz. V neposlední řadě vychází i z rozhodovací praxe

⁵¹⁾ Podle § 42 správního řádu, Správní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Sdělení správní orgán nezasílá, postupuje-li vůči tomu, kdo podal podnět, podle § 46 odst. 1 nebo § 47 odst. 1.

⁵²⁾ Podle ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu, Opatření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán i tehdy, nezahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.

⁵³⁾ V té souvislosti se nabízí k seznámení rozsudek Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, který znamená zásadní průlom v nahlížení správních soudů na možnost osob bránit se proti tzv. faktické nečinnosti stavebního úřadu spočívající v nezahájení řízení o odstranění nepovolené stavby, která zasahuje do jejich hmotných práv.

správních soudů. Článek je určený nejen odborné, ale i laické veřejnosti. Proto je formulovaný „volnějším“ stylem, s důrazem na to, aby odbornost článku a srozumitelnost jeho textu byly vyvážené.

The location of a structure on the common boundary of adjoining lands and the overlap of a structure into an adjoining property – summary:

The location of a structure on the common boundary of adjoining lands and the overlap of a structure into an adjoining property in particular are circumstances which usually lead to a dispute between the involved parties: a structure owner on one hand and an owner of the property concerned on the other hand.

The purpose of this article is to clarify particular situations which can arise and suggest their possible solutions. The article is based on the applicable laws and regulations and on the ombudsman's practical knowledge gained by investigating many cases. Last but not least it is based on the decision-making practices of the administrative courts. The article is not only aimed at professionals, but it is also aimed at lay public. Therefore it is written in a semi-formal style with an emphasis on balancing the expertise of the article and its comprehensibility.

Kritérium soukromého dlužníka v systému kritéria subjektu v tržním prostředí

Úvod

Jedním z hlavních cílů Evropské unie a dříve Evropského společenství bylo a je vytvoření vnitřního trhu, tedy ve smyslu čl. 26 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie prostoru bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu. Jednou z metod, jak tohoto cíle dosáhnout je též skrze regulaci veřejných podpor, tedy opatření, které jsou poskytovány státem, územně samosprávnými celky a za určitých podmínek dalšími entitami „za účelem podpory domácího hospodářství.“²⁾ Základním principem veřejné podpory tak je zvýhodnění určitého podniku, které by tento podnik za běžných tržních podmínek nemohl získat.³⁾ V případě, že toto zvýhodnění splní i další podmínky stanovené právními předpisy,⁴⁾ jedná se o veřejnou podporu, která je obecně unijním právem zakázána, pokud není zjištěna její slučitelnost na základě porovnání pozitiv a negativ veřejné podpory.⁵⁾

Již po řadu let je v oblasti práva veřejných podpor používáno v rozhodovací praxi Soudního dvora Evropské unie a Evropské komise kritérium subjektu v tržním prostředí, na základě kterého je při identifikaci znaků veřejné podpory přezkoumáváno, zda došlo ke zvýhodnění podniku či nikoliv. Toto kritérium bylo dále rozpracováno do třech podob v závislosti na tom, v jakém postavení se případný poskytovatel veřejné podpory nachází vůči případnému příjemci veřejné podpory, konkrétně jde o kritérium soukromého investora, kritérium soukromého věřitele a kritérium soukromého prodávajícího. V recentní judikatuře však Soudní dvůr přišel s dalším, zcela novým

¹⁾ Tento text byl zpracován v rámci projektu studentského vědeckého výzkumu „Vývoj finančněprávní a trestněprávní regulace pod vlivem normotvorby Evropské unie“ realizovaného v letech 2020 – 2022 na Právnické fakultě Univerzity Karlovy, SVV 260 493/2020.

²⁾ POHL, M.: Čl. 107. SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., PALDUSOVÁ, H. a kol.: *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 476. ISBN 978-80-7400-339-4.

³⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. července 1996, *SFEI a další*, C-39/94, ECLI:EU: C:1996:285, bod 60.

⁴⁾ K znakům veřejné podpory viz níže.

⁵⁾ WERNER, P., VERODEN, V.: Chapter 1 Introduction – The Law and Economics of EU State Aid Control. WERNER, P., VERODEN, V.: *EU State Aid Control: Law and Economics* [online]. Alphen Aan Den Rijn: Kluwer Law International, 2017, s. 10 [cit. 2022-04-07]. ISBN 9789041151476. Dostupné z: <https://1url.cz/yrLRr>.

kritériem, a sice kritériem soukromého dlužníka. Cílem tohoto článku je toto kritérium rozebrat a vytyčít některé základní otázky, které jsou s ním spojené.

1. K pojmu veřejná podpora

Jak již bývá tradicí u odborné literatury zabývající se veřejnými podporami, na začátku je vhodné vymezit základní znaky veřejné podpory. Ani já se od této praxe neodchýlím, a proto, jak vyplývá z čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie, o veřejnou podporu jde tehdy, pokud podpora:

- a) je poskytnuta státem nebo ze státních prostředků,⁶⁾
- b) zvýhodňuje určité podniky nebo určitá odvětví výroby,
- c) ovlivňuje obchod mezi státy a
- d) narušuje hospodářskou soutěž nebo hrozí narušením hospodářské soutěže.

Uvedené podmínky je třeba splnit kumulativně, v opačném případě se nemůže jednat o veřejnou podporu. Pokud dojde k naplnění všech znaků, je třeba posoudit slučitelnost veřejné podpory s vnitřním trhem. Pro účely tohoto článku je důležité zejména jedno kritérium, a sice zvýhodnění.

Zvýhodněním v rámci veřejných podpor je třeba chápat takové opatření, které vede ke zlepšení „*hospodářského nebo finančního postavení, či dokonce obohacení příjemce například snížením nákladů, jež obvykle zatěžují jeho rozpočet.*“⁷⁾ K tomu je navíc třeba doplnit podmínku, že se musí jednat o výhodu, kterou by za běžných tržních podmínek nemohl podnik⁸⁾ získat.⁹⁾ Základní myšlenka je tak jednoduchá a na první pohled zřejmá, pokud veřejný subjekt například uzavře smlouvu s příjemcem, přičemž mu poskytne úvěr za podmínek, které jsou zcela v rozporu s tržními podmínkami (ať již např. z toho důvodu, že by příjemce od banky obdržel daleko vyšší úrokovou sazbu, anebo protože by mu banka úvěr vůbec neposkytla), jde o zvýhodnění ve smyslu čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie.

⁶⁾ Pod pojmem „*státní*“ je nutné v kontextu veřejných podpor chápat též podpory udělované kraji, obcemi a případně dalšími entitami (tj. např. za určitých podmínek společnost ovládaná obcí apod.).

⁷⁾ Viz např. rozsudek Tribunálu ze dne 21. května 2010, *Francie a další v. Komise*, spojené věci T-425/04, T-444/04, T-450/04 a T-456/04, ECLI:EU:T:2015:450, bod 231.

⁸⁾ K identifikaci podniku odkazují na poměrně rozsáhlou judikaturu Soudního dvora Evropské unie. Pro účely tohoto článku pouze konstatují, že pojem podnik je třeba odlišovat od pojmů jako subjekt či osoba. Ačkoliv v řadě konkrétních případů se může jednat i o synonymum, není to pravidlem.

⁹⁾ Viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 11. července 1996, *SFEI a další, C-39/94*, ECLI:EU:C:1996:285, bod 60: „[...] it is necessary to establish whether the recipient undertaking receives an economic advantage which it would not have obtained under normal market conditions.“

Při posouzení zvýhodnění není důležitá forma podpory¹⁰⁾ ani úmysl, cíl či důvod¹¹⁾ poskytovatele.

Dále je třeba zvážit kontext, ve kterém je podpora poskytována, tedy zejména to, zda poskytovatel veřejný subjekt jedná v roli účastníka na trhu (např. pokud prodává obecní pozemky), anebo jedná při výkonu veřejné moci.¹²⁾ Toto rozlišení je velice důležité, neboť pouze v případě, kdy jedná poskytovatel jako účastník na trhu, může být aplikováno při přezkumu zvýhodnění kritérium subjektu v tržním prostředí. V každém posuzovaném případě tudíž musí být pečlivě rozlišováno, v jakém postavení v daném případě poskytovatel jednal, resp. jaký je obsah daného opatření.¹³⁾ To mimo jiné znamená, že za určitých podmínek, ačkoliv stát jedná prostředky veřejné moci, může přesto být kritérium subjektu v tržním prostředí aplikováno. Jak bylo například uvedeno v bodě 92 již zmíněného rozsudku Soudního dvora ze dne 5. června 2012, *Komise v. EDF*, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318: „[...] vzhledem k cílům sledovaným čl. 87 odst. 1 ES, jakož i kritériu soukromého investora, musí být hospodářská výhoda – a to i výhoda poskytnutá prostřednictvím daňových opatření – posuzována zejména z hlediska kritéria soukromého investora, ukáže-li se po případně vyžadovaném celkovém posouzení, že dotýcný členský stát sice použil takové nástroje veřejné moci, ale uvedenou výhodu poskytl v postavení akcionáře podniku, jehož je vlastníkem.“ Není tedy rozhodné, jaké prostředky stát používá, ale spíše jaký je obsah a v jakém postavení přitom jedná. Na rozdíl od staršího názoru Evropské komise není rozhodné, zda je dané opatření přijato ve formě zejména legislativní, ale pouze jaký je obsah.¹⁴⁾

Závěrem k této části zbývá dodat, že poskytovatelem veřejné podpory můžou být, jak již bylo výše uvedeno, nejen stát, kraje a obce, ale též za určitých podmínek i například soukromé společnosti.¹⁵⁾

¹⁰⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 24. července 2003, *Altmark Trans a Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, bod 84.

¹¹⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. července 1974, *Itálie v. Komise*, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, bod 13.

¹²⁾ Rozsudek Tribunálu ze dne 28. února 2012, *Land Burgenland a Rakousko v. Komise*, T-268/08, ECLI:EU:T:2012:90, bod 128-129.

¹³⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. června 2012, *Komise v. EDF*, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, bod 80: „Z toho plyne, jak správně tvrdí i Komise, Kontrolní úřad ESVO a společnost Iberdrola a jak Tribunál rozhodl v bodech 223 až 228 napadeného rozsudku, že roli státu coby akcionáře podniku a roli státu jednajícího jakožto nositel veřejné moci je nutno rozlišovat.“

¹⁴⁾ BAETEN, N., GAM, L.: *Tax Measures and the Private Investor Test: The Court of Justice Endorses a Level Playing Field: Annotation on the Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 5 June 2012 in Case C-124/10 P - Commission v EDF*. *European State Aid Law Quarterly* [online]. Berlin: Lexxion Publisher, 2013, 12(3), s. 548 [cit. 2022-03-01]. ISSN 1619-5272. Dostupné z: doi: <https://1url.cz/XrLXR>.

¹⁵⁾ S ohledem na mnohost subjektů, které mohou být poskytovateli veřejné podpory, budu v tomto článku užívat zjednodušující zkratky „veřejný subjekt“ anebo „poskytovatel“.

2. Historie kritéria subjektu v tržním prostředí¹⁶⁾

Obecně lze vycházet z toho, že existují celkem tři základní subkritéria v rámci kritéria subjektu v tržním prostředí: (i) kritérium soukromého investora, (ii) kritérium soukromého věřitele a (iii) kritérium soukromého prodávajícího. Někteří autoři pak v širším smyslu hovoří dále o kritériu soukromého kupujícího a soukromého ručitele (market guarantor).¹⁷⁾ Jiní kritérium soukromého ručitele podřazují pod kritérium soukromého věřitele, případně tak činí též u kritéria soukromého prodávajícího.¹⁸⁾ Z pohledu doktríny jsou tak ukotvena nejpevněji kritéria soukromého investora a soukromého věřitele. Pro účely této části článku bude počítáno s tradičním členěním na prvně uvedená tři kritéria.

2.1 Kritérium soukromého investora

Co se týče samotného účelu kritéria subjektu v tržním prostředí, ten spočívá v řešení nesnadné problematiky zasahování státu do tržního hospodářství s principem neutrality ve vztahu k vlastnictví dle článku 345 Smlouvy o fungování Evropské unie.¹⁹⁾ Pokud jedná veřejný subjekt tak, že naplní některé z uvedených kritérií subjektu v tržním prostředí, jedná tržním způsobem, a tudíž neudílí veřejnou podporu.

Za prvpočátek kritéria soukromého investora lze označit odpověď Evropské komise na otázku vznesenou německým politikem, Fritzem Burgbacherem, v roce 1963.²⁰⁾ Otázka směřovala na posouzení, zda určitá státní opatření, typicky poskytování dotací veřejným podnikům či vzdání se nároků vůči veřejnému podniku, jsou v rozporu s tehdejší článkem 85 až 94 smlouvy o Evropských společenstvích. Evropská komise tehdy mimo jiné uvedla, že vzdání se nároků vůči veřejnému podniku může být veřejnou podporou. Poněkud zajímavější byl navazující názor Komise, kdy rozvedla, že by vzdání se nároku bylo veřejnou podporou tehdy, pokud by soukromý vlastník nebo akcionář ve srovnatelné situaci neučinil totéž, tj. typicky v případech spíše politické než ekonomické motivace státu. Již v tomto stanovisku Komise je

¹⁶⁾ Zde si dovoluji dále odkázat na kapitolu knihy, která zpracovává historii kritéria subjektu v tržním prostředí Ó CAOIMH, A., SAUTER, W.: *Criterion of Advantage*. HOFMANN, H. C. H., MICHEAU, C.: *State Aid Law of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2016, s. 105-115. ISBN 978-0-19-872746-0.

¹⁷⁾ WENDLAND, B., STANDTKE, H.: *European Commission v Electricité de France - a Distant Mirror. Milestones in State Aid Case Law*. Berlin: Lexxion Publisher, 2017, s. 518. ISBN 978-3-86965-312-9.

¹⁸⁾ Srov. BACON, K.: *Economic Advantage*. BACON, K.: *European Union Law of State Aid*. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 44 a násl. ISBN 978-0-19-878736-5 a podobně též BARENTS, R.: *Directory of EU Case Law on State Aids*. Third edition. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International B.V., 2019, s. 97 a násl. ISBN 978-94-035-1101-6.

¹⁹⁾ WENDLAND, STANDTKE, op. cit., s. 518.

²⁰⁾ Pozn. otázka byla uveřejněna v úředním věstníku Evropských společenství (OJ 2235/63 ze dne 17. srpna 1963).

kladen důraz na využívání komparativu srovnatelného ekonomického subjektu ve srovnatelné situaci, vedený premisou, že pokud poskytovatel podpory jedná stejně, jako by činil racionální soukromý subjekt, nemůže se jednat o veřejnou podporu.

Dalším (nikoliv však jediným) krokem v budování cesty k ustálení kritéria subjektu v tržním prostředí bylo přijetí dokumentu s názvem „*Application of Articles 92 and 93 of the EEC Treaty to public authorities „holdings“*“ v bulletinu Evropského hospodářského společenství č. 9 z roku 1984.²¹⁾ Ten řešil především vztahy veřejných subjektů k jimi vlastněným společnostem. I zde Komise prohlásila, že obecně lze za veřejnou podporu považovat ta jednání, která by soukromý investor za běžných tržních podmínek neučinil. Typicky pak půjde o veřejnou podporu tehdy, pokud vloží poskytovatel kapitál do podniku, ačkoliv nebude reálně očekávat v rozumné době návratnost investice.

Co se týče judikatury, jedno z prvních rozhodnutí, kde byl aplikován test subjektu v tržním prostředí, resp. subkritérium soukromého investora, byl rozsudek Soudního dvora ze dne 10. července 1986, *Belgie v. Komise*, 234/84, ECLI:EU:C:1986:302. Jeho obsahem bylo primárně srovnání investice Belgie do společnosti, která byla ve špatném hospodářském stavu, s korektivem tím, co by učinil, či neučinil hypotetický soukromý akcionář. Z materiálního hlediska tak začaly vznikat základy pojmu soukromého investora, ač samotný název byl vymezen téměř o pět let později. První použití nového pojmosloví je tak možné najít až v roce 1990, kdy generální advokát Van Gerven ve svém stanovisku hovořil o „*prudent private investor criterion*“.²²⁾ Podstatou odkazovaného řízení bylo kontinuální financování společností spadajících do italského státního koncernu Ente Nazionale Idrocarburi, a to i přes jejich dlouhodobou ztrátovost. Generální advokát tehdy shrnul, že žádný racionální soukromý investor by nepokračoval v podpoře subjektů, které jsou ve ztrátě bez rozumného restrukturalizačního plánu. V následujících letech se pak kritérium soukromého investora stalo pevným institutem práva veřejných podpor a častým argumentačním proudem. Toto kritérium lze hodnotit jako dle mého názoru nejobtížnější v porovnání s kritériem soukromého věřitele a kritériem soukromého prodávajícího.

2.2 Kritérium soukromého věřitele

Dalším subkritériem subjektu v tržním prostředí je kritérium soukromého věřitele. Využívá se zpravidla tehdy, pokud je přezkoumáváno opatření spočívající v restrukturalizaci dluhu, nejčastěji pokud dochází k odpuštění části nebo celého dluhu. V takovém případě je přezkoumáváno, zda k odpuštění dluhu došlo za podmínek, za kterých by tak učinil soukromý věřitel ve srovnatelné situaci. Historicky lze za první rozhodnutí, kde byl tento test použit, považovat rozsudek Soudního dvora z roku 1999,

²¹⁾ Přepis dostupný např. zde: <https://1url.cz/drLX9>.

²²⁾ Stanovisko generálního advokáta ze dne 11. října 1990, *Itálie v. Komise*, C-303/88, ECLI:EU:C:1990:352, bod 11.

DM Transport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332. Belgický soud dospěl k podezření, že Belgické království bylo značně tolerantní ke společnosti Déménagements-Manutention Transport SA, neboť jí poskytlo významné úlevy při úhradě příspěvků sociálního zabezpečení. Důsledkem byla možnost společnosti nadále pokračovat v její činnosti, ačkoliv se nacházela dle tamějších předpisů ve stavu úpadku. Jak poznamenal Soudní dvůr, opřen o výklad generálního advokáta Jacobse,²³⁾ kritérium soukromého investora za daných skutkových okolností nepřichází v úvahu. Nelze proto srovnávat činnost poskytovatele podpory se soukromým investorem, ale spíše se soukromým věřitelem, a to takovým, který je co nejvíce ekvivalentní k poskytovateli podpory současně jednajícím ve svém podnikatelském zájmu. Takový věřitel by měl tudíž zvažovat, které jednání vůči dlužníkovi mu umožní od dlužníka získat co nejvyšší podíl z pohledávky zpět. Pokud by takovouto metodou měl být insolvenční návrh (případně likvidace společnosti), racionální soukromý věřitel by takové řešení bezpochyby zvolil. Pokud tak naopak veřejný subjekt, např. obec neučiní, zpravidla půjde o zvýhodnění. Přitom je ale třeba mít na paměti, že veřejný subjekt je oprávněn posuzovat situaci z dlouhodobého hlediska.²⁴⁾ Pokud může získat např. za 10 let od dlužníka větší obnos, než by získal v insolvenčním řízení, může se rozhodnout odložit splatnost dluhu²⁵⁾. Co však bývá zpravidla indikátorem přítomnosti zvýhodnění (a též častým důvodem, proč nedojde k naplnění podmínek kritéria soukromého věřitele) je situace, kdy poskytovatel podpory úhradu dluhu žádným způsobem neřeší, resp. pokud věřitel pouze vyčkává, ačkoliv není objektivně žádná naděje na splacení dluhu v budoucnu.²⁶⁾

Samozřejmě je nutno dodat, že právo veřejných podpor má značně kazuistickou povahu, proto bude vždy do značné míry záležet na posouzení kontextu dané doby, hospodářského stavu atp. V České republice s ohledem na obecně známou nízkou míru uspokojení věřitelů v insolvenčním řízení (zejména v případě nezajištěných věřitelů) bude tato skutečnost významným argumentem pro příklon k odmítnutí zahájení insolvenčního řízení, a insolvenční návrh by měl být spíše posledním v úvahu přicházejícím řešením.²⁷⁾

2.3 Kritérium soukromého prodávajícího

Třetím využívaným subkritériem subjektu v tržním prostředí je kritérium soukromého prodávajícího. Jeho vznik se váže k rozsudku Tribunálu ze dne

²³⁾ Srov. stanovisko generálního advokáta ze dne 24. září 1998, *DM Transport*, C-256/97, ECLI:EU:C:1998:436, bod 34-36.

²⁴⁾ Srov. stanovisko generálního advokáta ze dne 1. dubna 2004, *Španělsko v. Komise*, C-276/02, ECLI:EU:C:2004:211, bod 39.

²⁵⁾ Samozřejmě při zohlednění pravděpodobnosti tohoto budoucího zisku.

²⁶⁾ Srov. stanovisko generálního advokáta ze dne 8. června 2000, *Španělsko v. Komise*, C-480/98, ECLI:EU:C:2000:305, bod 37.

²⁷⁾ Samozřejmě zde vycházím z toho, že jsou naplněny podmínky pro podání insolvenčního návrhu věřitelem (zejména mnohost věřitelů). Zcela jinou otázkou je případné vymáhání neoprávněně udělené veřejné podpory.

28. února 2012, *Land Burgenland a Rakousko v. Komise*, T-268/08, ECLI:EU:T:2012:90, jakož i rozsudek Soudního dvora ze dne 24. října 2013, *Land Burgenland a další v. Komise*, C- 14/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, kterým byl prve uvedený rozsudek potvrzen a použití testu soukromého prodávajícího posvěceno. Za zmínku rozhodně stojí, že Komise a Tribunál ve svém rozhodnutí odkázaly na výroční zprávu č. 23 o politice hospodářské soutěže z roku 1993,²⁸⁾ ve které Komise tehdy preventivně popsala, které způsoby privatizace a prodeje veřejného majetku mohou být veřejnou podporou, a které nikoliv. Komise ve zprávě zejména zdůraznila nutnost prodávat majetek v otevřené soutěži o nejvyšší nabídku. Pokud tak veřejný subjekt neučiní, je zde *a priori* riziko, že se může jednat o veřejnou podporu.

Pro aplikaci kritéria soukromého prodávajícího je tudíž třeba zajistit, že prodejní cena je tržní cenou, tj. cenou za „kterou by mohl stanovit soukromý subjekt, jenž jedná za podmínek obvyklé hospodářské soutěže [...]“.²⁹⁾ Tak tomu bude zejména, pokud je cena výsledkem soutěžního, transparentního, nediskriminačního a bezpodmínečného nabídkového řízení.³⁰⁾ Současně se musí jednat o nejvyšší nabídku v rámci nabídkového řízení, která je závazná, věrohodná a výběr je zcela oproštěn od jakéhokoliv nekalého úmyslu kupujícího.³¹⁾ Samozřejmě, že nabídkové řízení není vždy vhodnou volbou. V řadě případů se může jednoduše stát, že se přihlásí pouze jeden účastník, což bývá zpravidla problematické. Samozřejmě to neznamena automaticky, že dochází ke zvýhodnění, avšak může to znamenat, že podmínky nabídkového řízení byly příliš přísné, anebo dokonce, že byly nastaveny tak, aby zvýhodnily jednoho z účastníků. V případě druhé z těchto alternativ půjde zpravidla vždy o zvýhodnění.³²⁾ Mimo to může jít i o případy, kdy předmět prodeje má význam pouze pro jeden další subjekt.

Další možnou metodou pro aplikaci kritéria soukromého prodávajícího je využití znaleckého posudku. Dle mých zkušeností je tento postup v praxi častý, a to zejména ze dvou praktických důvodů. Zprv proto, že správné nastavení nabídkového řízení je poměrně náročné, a to jak právně, tak ekonomicky i administrativně. Zadruhé nabídkové řízení, ačkoliv je preferováno Komisí, neposkytuje, jak již bylo výše uvedeno, vždy dostatečnou

²⁸⁾ European Commission, Directorate - General for Competition, Secretariat - General, XXIIIrd Report on competition policy 1993, Publications Office, 1995, dostupné např. zde <https://1url.cz/vrLOl>.

²⁹⁾ Rozsudek Tribunálu ze dne 28. února 2012, *Land Burgenland a Rakousko v. Komise*, T-268/08, ECLI:EU:T:2012:90, bod 48.

³⁰⁾ Srov. odst. 89 a násl. Sdělení Komise o pojmu státní podpora uvedeném v čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (C/2016/2946).

³¹⁾ NICOLAIDES, P.: *Private Vendor Principle: How to Organise a State-Aid-Free Sale of Public Assets*. Lexxion [online]. Berlin: Lexxion Publisher, 2013, 15. 11. 2013 [cit. 2021-12-27]. Dostupné z: <https://1url.cz/OrLO3>.

³²⁾ NICOLAIDES, P.: *A Real Estate Deal that Does not Affect Intra-EU Trade*. Lexxion [online]. Berlin: Lexxion Publisher, 2020, 22. 9. 2020 [cit. 2021-12-27]. Dostupné z: <https://1url.cz/WrLOC>.

důkazní základnu pro dodržení pravidel veřejné podpory a standardu péče řádného hospodáře. Zjednodušeně řečeno je pro odpovědné osoby jednodušší nerisikovat a spolehnout se na závěry znaleckého posudku, než realizovat zpravidla zdlouhavé nabídkové řízení, které při drobné chybě může vést ke značně negativním důsledkům, v nejhorším případě i ke vzniku trestní odpovědnosti. Uvedené se samozřejmě nevztahuje na případy, kdy je prodávající povinen postupovat skrze nabídkové či obdobné řízení na základě právních předpisů.

Pro úplnost pak zbývá dodat, že obdobný přístup jako v případě soukromého prodávajícího je možné aplikovat též u nákupu věcí či služeb. V takovém případě je však zpravidla kupující vázán pravidly zadávání veřejných zakázek, nevyhne se tedy povinnosti uskutečnit již zmíněné nabídkové řízení. Dodržení postupu zadávání veřejných zakázek pak vede v obecné rovině k závěru, že nedošlo ke zvýhodnění.³³⁾

V případě koupě je však třeba mít na paměti nadto hledisko potřeby, tj. existenci potřeby kupujícího majetek či služby od prodávajícího koupit. I koupě za tržních podmínek tak může být zvýhodněním, pokud veřejný subjekt jako strana kupující majetek či služby fakticky nepotřebuje.³⁴⁾

3. Vztahy jednotlivých subkritérií kritéria subjektu v tržním prostředí

Použitelnost kritéria soukromého věřitele je dána zpravidla v případech, kdy existuje určitá peněžitá pohledávka nebo pohledávky veřejného subjektu vůči podniku a kdy následně veřejný věřitel uvažuje o tom, jakým způsobem zajistí splnění dluhu dlužníka. Následně věřitel zvažuje, zda podá žalobu na plnění, začne vyjednávat s dlužníkem o restrukturalizaci dluhu, podá insolvenční návrh a část dluhu promine atp. Všechna tato jednání musí ale činit tak, aby částka získaná zpět byla co nejvyšší.³⁵⁾ Je tedy zřejmé, že toto kritérium není použitelné tehdy, kdy se veřejný subjekt nachází teprve ve fázi rozhodování, např. o tom, zda samotný úvěr poskytne, či nikoliv (případně za jakých podmínek) pak je třeba postupovat dle kritéria soukromého investora.

³³⁾ Srov. odst. 93 Sdělení Komise o pojmu státní podpora uvedeném v čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (C/2016/2946).

³⁴⁾ Srov. např. rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 28. ledna 1999, *BAI v. Komise*, T-14/96, ECLI:EU:T:1999:12, případně rozsudek Soudního dvora ze dne 1. června 2006, *P&O European Ferries (Vizcaya) v. Komise*, spojené věci C-442/03 P a C-471/03 P, ECLI:EU:C:2006:356.

³⁵⁾ NICOLAIDES, P.: *When Should the State Forget its Past Financial Assistance to Undertakings?*. European State Aid Law Quarterly [online]. Berlin: Lexxion Publisher, 2018, 17(2), s. 261 [cit. 2022-03-01]. ISSN 1619-5272. Dostupné z: doi: <https://1url.cz/arLOf>.

Kritérium soukromého prodávajícího je pak aplikovatelné tehdy, kdy dochází k prodeji věcí hmotných³⁶⁾ i nehmotných³⁷⁾, jakož i služeb.³⁸⁾ Pro úplnost je třeba dodat, že jednotlivé transakce či jednání je třeba chápat komplexně, nikoliv jako izolované prvky. Proto pokud bude prodej majetku pouze částí většího komplexu jednání, zpravidla bude třeba postupovat dle obecného kritéria soukromého investora. Kritérium soukromého prodávajícího a věřitele je tak třeba aplikovat zpravidla pouze na případy, které nepřesahují postavení věřitele v rámci vymáhání své pohledávky vůči dlužníkovi, a postavení prodávajícího při realizaci prodeje věci či služby kupujícímu.

Uvedené závěry lze vztáhnout i na kritérium soukromého kupujícího a soukromého ručitele. Bez ohledu na jejich charakter jako samostatných či nesamostatných subkritérií budou tato aplikovatelná pouze v úzce vymezeném okruhu případů. Pokud tedy například bude veřejný subjekt plánovat koupi podílu ve společnosti, které se současně rozhodne poskytnout finanční záruku, bude třeba postupovat dle kritéria soukromého investora. Totožný závěr by mělo být možné dovodit v případě, kdy veřejný subjekt poskytne záruku společnosti, ve které již podíl vlastní, neboť v takovém případě by jednal jak z pozice ručitele, tak z pozice společníka. V takovém případě by dle mého názoru muselo kritérium soukromého ručitele ustoupit kritériu soukromého investora.

4. Kritérium soukromého dlužníka

Výše jsou tedy zprostředkována pravidla aplikace pro tři tradiční subkritéria subjektu v tržním prostředí s krátkým upozorněním na dvě další dosud neustálená subkritéria. Je evidentní, že kritérium subjektu v tržním prostředí pokrývá rozsáhlé spektrum právních jednání, kdy určitým způsobem máme zakotvena dílčí subkritéria pro prodej, pro vymáhání dluhu, pro jednoduché i komplexní investice, jakož i v širším smyslu pro poskytování záruk a pro nákup. Můžeme si však klást otázku, co má činit poskytovatel případné podpory tehdy, kdy je naopak on dlužníkem, tedy v případě kdy se nachází v situaci opačné ve vztahu k případům aplikace kritéria soukromého věřitele. Soudní dvůr Evropské unie se rozhodl tuto otázku vyřešit vytvořením nového kritéria soukromého dlužníka. Otázka byla předmětem přezkumu na úrovni Evropské komise³⁹⁾ a následně na úrovni Soudního dvora Evropské unie⁴⁰⁾

³⁶⁾ Např. rozsudek Tribunálu ze dne 9. prosince 2015, *Řecko v. Komise*, spojené věci T-233/11 a T-262/11, ECLI:EU:T:2015:948.

³⁷⁾ Např. rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 7. června 2006, *Ufex a další v. Komise*, T-613/97, ECLI:EU:T:2006:150, a rozsudek Tribunálu ze dne 12. června 2014, *Sarc v. Komise*, T-488/11, ECLI:EU:T:2014:497.

³⁸⁾ Např. rozsudek Soudního dvora ze dne 20. listopadu 2003, *GEMO SA*, C-126/01, ECLI:EU:C:2003:622.

³⁹⁾ Viz rozhodnutí Komise (EU) 2018/556 ze dne 25. srpna 2017 o státní podpoře SA.35356.

⁴⁰⁾ Viz rozsudek Tribunálu ze dne 24. října 2019, *Autostrada Wielkopolska v. Komise*, T-778/17, ECLI:EU:T:2019:756, a rozsudek Soudního dvora ze dne 11. listopadu 2021, *Autostrada Wielkopolska v. Komise a Polsko*, C-933/19 P, ECLI:EU:C:2021:905.

v řízení týkajícím se podpory poskytnuté polským státem společnosti Autostrada Wielkopolska (AW), kdy výsledkem bylo vytvoření zmíněného nového kritéria.⁴¹⁾

AW je společnost, která na základě koncese z roku 1997 vybudovala a provozovala dálnici A2 v Polsku. Na základě koncesní smlouvy jí bylo umožněno stanovovat mýtné pro různé druhy vozidel, nejvýše však do stanovené maximální částky. Po vstupu do Evropské unie bylo Polsko donuceno transponovat směrnici Evropského parlamentu a Rady 1999/62/ES ze dne 17. června 1999 o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly, na základě níž nelze ukládat za užívání vozovky současně mýtné i poplatky. Provedení směrnice do polského zákona o zpoplatněných dálnicích a Státním silničním fondu tak v podstatě pro AW znamenalo, že nemohla účtovat mýtné pro určitou kategorii vozidel (těžká nákladní vozidla), neboť ta již platila poplatek za užívání silnic v Polsku jiným způsobem. Z toho důvodu bylo součástí novely též zakotvení práva držitelů koncese na náhradu tohoto rozdílu, a to ve výši 70 % z částky vypočtené vynásobením skutečného počtu jízd těžkých nákladních vozidel tzv. stínovým mýtným, které mělo být dojednáno s jednotlivými držiteli koncesí. Sjednaná dohoda s AW tento mechanismus zakotvila včetně metody pro ověřování, zda nedochází k nadměrným kompenzacím.

Problém však nastal po několika letech, kdy bylo mimo jiné zjištěno, že společnost AW (zřejmě úmyslně) počítala se starší studií provozu, počítající s daleko vyšším provozem, než jak ukazovala aktuálnější studie. Tím v podstatě dosáhla na vyšší částky, než měla reálně dostat. Polsko se tak rozhodlo bránit, avšak prohrálo u rozhodčího soudu. Zřejmě i z toho důvodu se Polsko rozhodlo uvedené jednání nahlásit jako veřejnou podporu. Evropská komise případ přezkoumala a dospěla k závěru, že o nadměrnou kompenzaci s ohledem na špatný výpočet stínového mýtného skutečně šlo.

Zajímavá je v tomto případě též argumentace AW stran naplnění principu subjektu v tržním prostředí. Pomineme-li trochu prazvláštní situaci, kdy Polsko jako poskytovatel veřejné podpory popíralo, že by jednalo stran špatného výpočtu kompenzací v souladu s kritériem subjektu v tržním prostředí, zatímco společnost AW jako příjemce veřejné podpory naopak prohlašovala, že Polsko v souladu s kritériem fakticky jednalo,⁴²⁾ obsahuje argumentace společnosti AW řadu fascinujících poznatků. Společnost AW především tvrdila, že stanovení kompenzací za novelu zákona bylo zcela v souladu s běžnými tržními podmínkami, a to z důvodu, že stínové mýtné mělo být po dvou letech od sjednání kontrolováno, jakož i z důvodu stanovení maximálního

⁴¹⁾ Je třeba dodat, že pojem kritéria soukromého dlužníka byl použit až Soudním dvorem, ačkoliv implicitně je ho možné dovodit též v rozhodnutí Komise a rozsudku Tribunálu.

⁴²⁾ Této zvláštní situace si povšíml též Tribunál, jak vyplývá z bodu 58 rozsudku.

stropu financování, a to bez jakéhokoliv vlivu inflace či kurzových změn. Druhým hlavním argumentem společnosti AW pak bylo, že se dodatečně prokázalo, že skutečná vnitřní míra návratnosti se blížila více požadavkům Polska než společnosti AW. Třetí argument pak vycházel z toho, že pokud by Polsko nesouhlasilo se sjednaným stínovým mýtným, vedlo by to k ukončení koncese a následné žalobě společnosti AW vůči Polsku na náhradu škody s odkazem na nedostatečnost vnitřní míry návratnosti ke splacení půjčky Evropské investiční banky (EIB), kterou společnost AW získala na výstavbu dálnice. Pro úplnost je pak třeba dodat, že jako referenční kritérium pro argumentaci bylo zvoleno kritérium soukromého investora.

Komise se následně ve svém rozhodnutí ke kritériu soukromého investora explicitně nevyjádřila. Za zmínku rozhodně stojí, že Tribunál však dovedl, že z rozhodnutí je seznatelné, že se Komise tímto argumentem implicitně zabírala.

Společnost AW následně rozhodnutí Komise napadla u Tribunálu. Jedním z hlavních argumentů bylo nesprávné posouzení kritéria soukromého investora. Zaměříme-li se pouze na tuto argumentaci, společnost AW tvrdila především, že soukromý investor by vycházel ze starší studie, jak již ostatně společnost AW tvrdila v rámci řízení před Komisí, a nikoliv z novější studie.

Tribunál však argumentaci AW zcela zamítl. Především přitom zdůraznil, že soukromý subjekt by zohlednil pouze náhradu příjmů z koncese, kterou společnost AW utrpěla na základě novely zákona, nikoliv jakoukoliv další částku kompenzací. Navíc neexistuje v podstatě žádný důvod pro využití starší studie pro kompenzace na úkor novější. To je dle mého názoru logický závěr. Pokud jsou dostupné dvě studie, kdy jedna z nich počítá s vyšším provozem, a tudíž vyšší kompenzací, a druhá počítá s nižším provozem a nižšími kompenzacemi, žádný soukromý subjekt by první možnost nikdy neupřednostnil, pokud by tak nebyl povinen učinit, neboť by ho nutila hradit více, než by měl. Navíc, jak zdůraznil Tribunál, je třeba zvolit studii, která bude aktuální vzhledem k době rozhodnutí o konkrétní veřejné podpoře, aplikováno na případ společnosti AW, tj. nejaktuálnější studii v porovnání s dobou rozhodnutí náhradě škody, nikoliv v porovnání se zahájením provozu dálnice.

Argumentace stran půjčky od EIB pak byla Tribunálem též odmítnuta. Tribunál přitom správně připomenul, že půjčka nebyla rozhodující při sjednávání výše kompenzací, neboť tím byla pouze výše ztráty příjmů způsobená přijetím novely zákona. Stejný osud sdílela i argumentace týkající se rizika potřeby zajištění nového provozovatele dálnice, resp. zajištění provozu svými silami, na straně Polska pro případ ukončení smlouvy. Soukromý subjekt by neudělil příjemci nadměrnou kompenzaci pouze, protože by musel případně nést náklady provozu. Též argumenty o tom, že kompenzace měly zahrnovat rizika stínového mýtného pro společnost AW, byly odmítnuty s poukazem na důkazní nouzi při prokázání řešení této otázky v rámci jednání. Argumentace kurzovými a inflačními riziky dopadla též nepříznivě.

Zásadním je však rozsudek Soudního dvora.⁴³⁾ V něm Soudní dvůr dospěl k závěru, že použitelným kritériem je pouze kritérium soukromého dlužníka, nikoliv kritérium soukromého investora. Použití kritéria soukromého dlužníka lze považovat za inovativní, neboť se jednalo o první rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie, které ho aplikovalo.⁴⁴⁾ Základním východiskem pro úvahu soudu byl dluh způsobený změnou zákona v návaznosti na směrnici vedoucí ke vzniku škody v podobě snížení výnosu z mýtného za určitou kategorii vozidel. Zjednodušeně řečeno, pokud by byl ve srovnatelné situaci soukromý dlužník, uhradil by pouze tuto částku, kterou musí uhradit, a nic více.

Mimoto Soudní dvůr vymezil kritérium soukromého dlužníka vůči kritériu soukromého věřitele, kdy cílem věřitele je maximalizace částek představující jeho pohledávku. Z toho důvodu měla Komise povinnost zhodnotit možnosti, které by soukromý věřitel za tím účelem zvážil.⁴⁵⁾ Cíl soukromého dlužníka, tedy úhrada dluhu v co nejnížší částce maximálně ve výši sjednané či zákonné, je však opačný. Soukromý dlužník by tak nekompenzoval inflační, kurzovní a jiná rizika, pokud je věřitel vůči dlužníkovi neuplatnil.

Soudní dvůr se mimo jiné vyjádřil k otázce inflace a kurzových rizik. Dovodil, že Polsko nemělo žádný důvod pro kompenzaci věřitele za uvedená rizika, resp. srovnatelný soukromý dlužník by tato rizika zásadně nekompenzoval, a to s výjimkou situace, kdy by:

1. měl dlužník povinnost tyto skutečnosti zohlednit, nebo
2. by to bylo v jeho zájmu v širším kontextu, zejména s ohledem na dotčený smluvní vztah.⁴⁶⁾

Dotčený odstavec rozsudku lze dle mého názoru zobecnit tak, že pokud má veřejný subjekt naplnit kritérium soukromého dlužníka, musí uhradit dluh pouze ve výši, která je stanovena smlouvou či zákonem. To přitom platí zřejmě pro všechny dluhy, a to bez ohledu na titul, tedy mimo jiné i na dluh z titulu náhrady škody. To však neznamená, že by měl dlužník pasivně přijmout výpočet dluhu (samozřejmě s výjimkou případů, kdy je výše dluhu zcela jasná a sporování by postrádalo smysl), jak jej uplatnil věřitel, ale měl by naopak učinit vše, co je v souladu s korektivy práva, jako jsou dobré mravy, či veřejný pořádek, aby dosáhl minimalizace výše dluhu. Pokud je tedy například nárok z náhrady škody odvozen od závěrů znaleckého posudku, měl by dlužník zajistit přezkum dotčeného posudku, pokud jsou zde důvody pro pochybnost

⁴³⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. listopadu 2021, *Autostrada Wielkopolska v. Komise a Polsko*, C- 33/19 P, ECLI:EU:C:2021:905.

⁴⁴⁾ Žádné jiné dřívější rozhodnutí, které by toto kritérium aplikovalo, se nepodařilo autorovi tohoto článku nalézt. Shodně též NICOLAIDES, P.: *First Case of a "Private Debtor" Test?* Lexxion [online]. Berlin: Lexxion Publisher, 2021, 14. 12. 2021 [cit. 2021-12-31]. Dostupné z: <https://1url.cz/VrLOn>.

⁴⁵⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. září 2017, *Komise v. Frucona Košice*, C-300/16, ECLI:EU:C:2017:706.

⁴⁶⁾ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 11. listopadu 2021, *Autostrada Wielkopolska v. Komise a Polsko*, C 933/19 P, ECLI:EU:C:2021:905, bod 124.

o jeho správnosti. Podobně pokud by existovaly dvě studie, jako v případě společnosti AW, z nichž jedna by umožňovala dlužníkovi uhradit nižší dluh, soukromý dlužník by rozhodně nehradil dluh nad tento nižší rámec. Stejně tak by měl jednat i veřejný dlužník za účelem naplnění kritéria soukromého dlužníka.⁴⁷⁾

Aktivita dlužníka je dle mého názoru potřebná též, co se týče včasného splácení dluhu. Pokud má být kritérium soukromého dlužníka naplněno, měl by být dluh hrazen takovým způsobem, aby nedošlo k jeho nárůstu, a to zejména v podobě úroků z prodlení, smluvních pokut či jiných sankcí spojených s prodlením dlužníka. Ba naopak by mělo dojít k odmítnutí všech nároků, které toto kritérium nesplní, tak například dodatečné sjednání inflační doložky ve prospěch věřitele by mělo být v rozporu s tímto kritériem, a tedy by se jednalo o zvýhodnění.⁴⁸⁾

Jedinou výjimkou z výše uvedené maximální částky je situace, kdy mají dlužník a věřitel mezi sebou smluvní vztah, který vyžaduje zohlednit i další okolnosti, přičemž uhrazení vyšší částky musí být v zájmu veřejného dlužníka, resp. zvýhodnění věřitele v rámci jednoho dluhu musí být kompenzováno prospěchem v zájmu veřejného dlužníka.

Je otázkou, co si pod touto výjimkou představit. Uvedený text nabízí celou škálu možných otázek:

1. Musí být tento zájem veřejného dlužníka ekonomický, anebo může být i sociální, ekologické či jiné povahy?
2. Musí hodnota zájmu přesáhnout hodnotu zvýhodnění, která je poskytnuta věřiteli nad nutný rámec, nebo postačuje rovnost?
3. Jaký je vztah tohoto subkritéria k ostatním subkritériím subjektu v tržním prostředí?

Dovolím si tvrdit, že v případě odpovědi na první otázku je třeba zohlednit pouze zájem ekonomický. Mám za to, že hodnota zájmu dlužníka by měla být kvantifikovatelná, neboť pouze tak je možné posoudit, nakolik došlo ke zvýhodnění či nikoliv prostřednictvím platby vyšší částky. Nemůže být ospravedlnitelným zájmem například snaha udržet zaměstnanost v regionu. Dle mého názoru je v tomto případě možné přiměřeně vycházet z judikatury Soudního dvora, dle níž je třeba v případě aplikace testu subjektu v tržním prostředí ponechat stranou „*veškeré aspekty, které výlučně souvisejí s úlohou určitého členského státu jakožto orgánu veřejné moci (např. sociální aspekty, aspekty*

⁴⁷⁾ Tamtéž, bod 180.

⁴⁸⁾ Je třeba dodat, že pokud veřejný subjekt sjednal nevýhodné podmínky již v původní smlouvě (například inflační doložku, ačkoliv věděl, že není u podobných smluv zvykem), ačkoliv věděl, že by takto soukromý subjekt neučinil, může to být samo o sobě v rozporu s kritériem soukromého investora.

*regionální politiky a odvětvové aspekty).*⁴⁹⁾ Tento závěr potvrzuje též to, že cíle a zájmy neekonomické povahy jsou kryty následným posouzením v rámci kompatibility.

Odpověď na druhou otázku již není tak jednoznačná. Přikláním se zde k závěru, že nebude postačovat rovnost. Vycházím-li z předchozí odpovědi vyžadující kvantifikovatelnost zájmu veřejného dlužníka, bude třeba, aby prospěch, který má veřejný dlužník získat z úhrady nad rámec nezbytného maxima dluhu, byl vyšší než částka, která má být uhrazena nad rámec maxima. Důvodem je to, že pokud má racionálně jednající soukromý subjekt na výběr mezi možností A a možností B, kdy možnost A spočívá pouze v úhradě dluhu, zatímco možnost B předpokládá úhradu vyšší částky, avšak spojenou s dalším prospěchem, logika mu při rovnosti hodnot obou možností dle mého názoru velí zvolit to řešení, které bude nejjednodušší a bude vyžadovat co nejméně jeho aktivity. Veřejný dlužník by měl učinit totéž. Otázkou však zůstává, zda by v takovém případě došlo i přes nenaplnění kritéria soukromého dlužníka ke zvýhodnění fakticky, pokud by byl prospěch věřitele a dlužníka rovné.

Konečně je nezbytné definovat význam a zařazení kritéria soukromého dlužníka do rámce stávajících kritérií subjektu v tržním prostředí. V prvé řadě lze upozornit, že využitelnost tohoto kritéria bude spíše nižší, podobně jako u kritéria soukromého věřitele a soukromého prodávajícího. Důvodem je přísné nastavení, dle něžž bude poměrně jednoduché zpravidla rozhodnout, kdy bude naplněno a kdy nikoliv, resp. ve většině případů bude toto kritérium spíše trumfováno kritériem soukromého investora. Kritérium soukromého dlužníka bude mít své využití v případě (podobně jako kritérium soukromého věřitele), kdy dojde např. k uzavření smlouvy a až následně nastane v rámci smluvního vztahu určitá skutečnost, ať již smlouvou v základu předvídatelná či nikoliv. Později nastanuvší skutečnost tak nebude možné posuzovat v rámci kritéria soukromého investora, dle kterého by se posuzoval soulad smlouvy a jejího obsahu k době uzavření ve srovnání s jednáním soukromého investora.

Aplikováno na případ společnosti AW, kdy existovala smlouva, to znamená nemožnost aplikace kritéria soukromého investora (kdy samozřejmě samotné její uzavření a obsah by se posuzovaly optikou soukromého investora). Avšak došlo k následnému přijetí zákona, který do smluvního vztahu zasáhl „zvenčí“, a to dokonce do jisté míry bez ohledu na vůli Polska kvůli povinnosti transpozice. Otázka náhrady škody, která tímto zákonem již nemohla být kryta kritériem soukromého investora, musela být řešena optikou kritéria soukromého dlužníka. Hlavní použitelnost kritéria soukromého dlužníka bude tak dopadat primárně na případy, kdy budou veřejné subjekty tvrdit,

⁴⁹⁾ Viz odst. 77 Sdělení Komise o pojmu státní podpora uvedeném v čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (C/2016/2946) a zde judikaturu uvedenou v poznámce pod čarou.

že uhradily vyšší částku pouze z důvodu, že to bylo v jejich širším zájmu, neboť ostatní případy budou na posouzení zpravidla jednodušší.

Závěr

Kritérium soukromého dlužníka je zcela novým institutem práva veřejných podpor. Podle kritéria soukromého dlužníka veřejný dlužník nesmí v obecné rovině uhradit více, než kolik činí samotný dluh. Veřejný dlužník by tak neměl být oprávněn hradit jakoukoliv vyšší částku, a to s výjimkou případů, kdy bude mít danou povinnost tak učinit, anebo pokud to bude v jeho širším zájmu (tj. k jeho prospěchu).

Takový prospěch by měl být dle mého názoru výlučně ekonomické a kvantifikovatelné povahy, nikoliv sociální, ekologické a jiné srovnatelné povahy. Současně platí, že hodnota prospěchu by měla přesáhnout hodnotu částky, která měla být uhrazena veřejnému subjektu nad rámec částky odvozené od smluvní či zákonné povinnosti.

Současně by veřejný dlužník měl pečlivě ohlídat, zda částka požadovaná věřitelem odpovídá skutečnosti, např. zda znalecký posudek je postaven na reálných skutkových základech. To však nejde vykládat jako automatickou obranu, ale představuje pouze pečlivé, racionální a důkladné posouzení dlužníkem. Současně by měl dlužník hradit dluh včas tak, aby nedošlo k jeho zbytečnému navýšení.

Shrnutí:

Článek se zabývá nově ustaveným kritériem soukromého dlužníka v rámci systému práva veřejných podpor a systému kritéria subjektu v tržním prostředí, tedy kritéria užívaného k posouzení, zda došlo ke zvýhodnění podniku či nikoliv. V první části autor stanovuje cíle svého článku. V druhé části se autor věnuje vymezení základních znaků pojmu veřejná podpora. Ve třetí části je uvedeno dělení kritéria subjektu v tržním prostředí na kritérium soukromého investora, soukromého věřitele a soukromého prodávajícího, jakož i popis historických okolností jejich přijetí. Ve čtvrté části jsou pak vymezeny vzájemné vztahy jednotlivých kritérií vůči sobě. Pátá část popisuje judikaturu, která vymezila nové kritérium soukromého dlužníka, analyzuje argumentaci Soudního dvora Evropské unie a řeší některé základní otázky, které toto nové kritérium přináší.

Newly established private debtor criterion within the state aid law system and the system of the market economy operator criterion – summary:

The article deals with the newly established private debtor criterion within the state aid law system and the system of the market economy operator criterion, i.e. the criterion used to assess whether or not an undertaking has been favoured. In the first part, the author sets out the objectives of his article.

In the second part, the author defines the basic features of the concept of state aid. In the third part, the division of the market economy operator criterion into the private investor, private creditor and private seller criteria is presented, as well as a description of the historical circumstances of their adoption. The fourth section then defines the relationships of the criteria in relation to each other. The fifth section describes the case law that has defined the new private debtor criterion, analyses the reasoning of the CJEU and addresses some of the key issues raised by the new criterion.

Z JUDIKATURY

Stanislav Pšenička

K judikatuře z oblasti přestupkového práva

Tento článek představuje výběr ze správněprávní judikatury v oblasti přestupkového práva, přičemž zahrnuje ta rozhodnutí, která by rozhodně neměla zůstat bez povšimnutí. Každý výběr je, jak se říká, subjektivní, nicméně lze poznamenat, že otázky, jimiž se soudy v tomto výběru zabývaly, významně rezonují ve správní praxi, což lze doložit i na tom, že danými tématy, tj. přezkumným řízením podle ustanovení § 100 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), během promlčecí doby a podrobnostmi adhezního řízení, se zabýval také poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání, ustavený právě pro sjednocování aplikační praxe,¹⁾ a že tato témata byla dále, a to nutno říci široce, diskutována i na tzv. konzultačních dnech Ministerstva vnitra se zástupci krajských úřadů k přestupkové agendě.²⁾

Poslední ze zařazených rozhodnutí se týká posouzení negativního kompetenčního sporu mezi Ministerstvem vnitra a Ministerstvem dopravy ohledně přestupku proti pořádku ve státní správě vyskytujícího se na více úsecích státní správy – ustanovení § 2 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, (dále jen „zákon o některých přestupcích“).

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2021, č. j. 44 A 58/2019-50

Právní věty:

I. Důvod pro zrušení pravomocného rozhodnutí o přestupku postupem podle § 100 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky je dán relevantním důkazem (např. znaleckým posudkem) o tom, že skutek hodnocený jako přestupek mohl být, resp. byl, trestným činem, třebaže pachatel správnímu orgánu předložil jiné důkazy, které by mohly svědčit o opaku.

¹⁾ Závěry poradního sboru jsou publikovány na <https://1url.cz/HrKYT>.

²⁾ Viz zápisy z nich publikované na <https://1url.cz/Jtrsv>.

II. I pouhá pravděpodobnost, že skutek byl trestným činem, je důvodem k tomu, aby orgány činné v trestním řízení dostaly přednost pro rozhodnutí o věci, neboť přestupky jsou vůči trestným činům subsidiární (§ 5 zákona o odpovědnosti za přestupky).³⁾

Krajský soud v Praze se v úvodu svého rozhodnutí zabýval, s ohledem na to, že se žalobce dopustil předmětného skutku dne 12. 9. 2016, tedy ještě před účinností zákona o odpovědnosti za přestupky, otázkou, zda lze použít přechodného ustanovení § 112 odst. 5 zákona o odpovědnosti za přestupky, podle kterého bylo-li řízení o přestupku a řízení o dosavadním jiném správním deliktu, s výjimkou řízení o disciplinárním deliktu, pravomocně skončeno přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, postupuje se při přezkumném řízení nebo novém řízení podle tohoto zákona.

Dle názoru soudu toto přechodné ustanovení, které přikazuje použít novou právní úpravu, jež je pro žalobce zjevně méně výhodná (už jen s ohledem na mnohem delší lhůtu, v níž lze přezkumné řízení zahájit a která činí 3 roky ode dne nabytí právní moci pokutového bloku – srov. § 100 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky), není protiústavní – na rozdíl od někdejšího § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, který byl postupně dvěma nálezy Ústavního soudu zrušen pro protiústavnost. Ustanovení § 112 odst. 5 zákona o odpovědnosti za přestupky totiž – na rozdíl od Ústavním soudem zrušeného § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky – neupravuje podmínky zániku trestnosti, jež je na ústavněprávní úrovni limitována článkem 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. Proto správní orgány, třebaže byl skutek spáchán před vstupem zákona o odpovědnosti za přestupky v účinnost, mohly v přezkumném řízení postupovat podle § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky.

Po tomto úvodu se soud zabýval meritem věci, jímž byla otázka skutkových zjištění v přezkumném řízení podle ustanovení § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky. K tomu soud uvedl, že obecně platí, že se v přezkumném řízení přezkoumávají pravomocná rozhodnutí, přičemž přezkumné řízení je zaměřeno na posouzení souladu napadeného rozhodnutí a jemu předcházejícího procesního postupu s právními předpisy, tedy na právní stránku věci. Zákon o odpovědnosti za přestupky nicméně v § 100 obsahuje speciální právní úpravu přezkumného řízení, která umožňuje na základě nově zjištěných skutečností, tj. i skutkových zjištění, rozhodnutí o přestupku zrušit, a to za podmínky, kdy jsou dány důvody pro rozhodnutí o tomto skutku jako o trestném činu.

Vzhledem k tomu, že přezkumné řízení nebylo zahájeno do jednoho roku ode dne právní moci pokutového bloku [srov. § 96 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „správní řád“)], kdy by k jeho zrušení postačoval „prostý“ rozpor s právními předpisy, musely správní orgány postupovat podle § 100

³⁾ Text všech rozsudků i jejich právních vět je citován podle databáze Nejvyššího správního soudu dostupné z jeho internetových stránek <https://www.nssoud.cz/>.

odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a zabývat se otázkou, zda dodatečně najevo vyšlé skutečnosti odůvodňují závěr, že popsáný skutek byl, přesněji řečeno mohl být, trestným činem.

K uvedené otázce soud uvedl, že zcela postačí, pokud skutečnosti vyšlé najevo poskytují relevantní skutkový základ pro posouzení skutku jako trestného činu. Konečné posouzení, zda opravdu skutek byl, či naopak nebyl trestným činem, náleží pouze orgánům činným v trestním řízení. Právě tyto orgány státní moci budou ve výsledku příslušné k tomu, aby se vypořádaly s případnými namítanými rozpory předložených důkazů, a jedině trestní soud bude povolán k tomu, aby vynesl případný odsuzující rozsudek za spáchaný trestný čin.

S ohledem na to byl proto soud názoru, že pokud vyjde najevo skutečnost, která poskytuje relevantní skutkový základ pro posouzení skutku jako trestného činu (v daném případě tento skutkový základ poskytoval obsah znaleckého posudku), je podmínka § 100 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky automaticky naplněna, třebaže účastník řízení doložil jiné relevantní důkazy, které by ve výsledku mohly zjištěné skutečnosti vyvrátit.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka Pardubice ze dne 28. 12. 2020, č. j. 61 A 9/2020-43

Právní věta:

Příkaz vydaný podle § 90 zákona o odpovědnosti za přestupky je rozhodnutím, jímž je obviněný uznán vinným ve smyslu § 32 odst. 2 písm. b) téhož zákona. Dnem jeho vydání (§ 71 odst. 2 správního řádu) se proto promlčecí doba přerušuje a počíná promlčecí doba nová.

V tomto rozhodnutí se Krajský soud v Hradci Králové – pobočka Pardubice zabýval otázkou přerušení promlčecí doby podle ustanovení § 32 zákona o odpovědnosti za přestupky, přičemž se dotkl otázky, zda se v případě příkazu promlčecí doba přerušuje podle ustanovení § 32 odst. 2 písm. a) nebo podle § 32 odst. 2 písm. b) uvedeného zákona.

Soud konstatoval, s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, i komentářovou literaturu,⁴⁾ že vydáním příkazu, jímž byl obviněný uznán vinným ze spáchání přestupku, dochází k přerušení promlčecí doby ve smyslu ustanovení § 32 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky – byť nepanuje zcela jednoznačná shoda na tom, zda k tomuto přerušení dojde doručením příkazu (který může být prvním úkonem v řízení, srov. § 150 odst. 1 správního řádu) dle § 32 odst. 2 písm. a), nebo již jeho vydáním dle § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky. Podle závěru soudu ale již vydání

⁴⁾ Např. JEMELKA, L., VETEŠNÍK P.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020.

příkazu vede k přerušení promlčecí doby dle § 32 odst. 2 písm. b) tohoto zákona. Na tom nic nemění, jak soud dále konstatuje, ani to, že příkaz dle § 90 zákona o odpovědnosti za přestupky není výslovně uveden v § 32 tohoto zákona, na rozdíl od trestního příkazu, jenž je obsažen ve výčtu důvodů pro přerušení promlčecí doby dle § 34 odst. 4 písm. a) trestního zákoníku, jak namítal žalobce. Příkaz totiž nepochybně je rozhodnutím, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným, a tudíž už jeho vydáním nastávají účinky předvídané v § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2020, č. j. 5 As 27/2020-22

Právní věta:

Uplynutí doby, které by jinak podle § 29 písm. a) a § 30 zákona o odpovědnosti za přestupky vedlo k zániku odpovědnosti za přestupek, o němž již bylo pravomocně rozhodnuto co do viny a trestu, brání dalšímu vedení řízení o náhradě škody způsobené spácháním tohoto přestupku jakožto řízení adhezního (§ 89 cit. zákona). Adhezní řízení proto musí být podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu zastaveno.

Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí přezkoumával rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, který konstatoval, že pokud nabyl právní moci výrok o vině a trestu, nemohlo později dojít k zániku odpovědnosti za přestupek a jako mylný pak vyhodnotil závěr Krajského úřadu Ústeckého kraje, že po uplynutí promlčecí doby nebylo možné projednat nárok na náhradu škody, a tudíž muselo být adhezní řízení o náhradě škody zastaveno.

Nejvyšší správní soud k věci uvedl následující.

Uplynutím zákonem stanovené promlčecí doby odpovědnost za přestupek zaniká (§ 29 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky). Zánik odpovědnosti za přestupek je důvodem, pro který je správní orgán povinen přestupkové řízení zastavit (§ 86 odst. 1 písm. h) zákona o odpovědnosti za přestupky). Dojde-li k zastavení přestupkového řízení, nelze nadále vést adhezní řízení, neboť se nejedná o řízení, které by bylo možno vést samostatně. Pokud by tedy došlo před vydáním pravomocného rozhodnutí o přestupku k uplynutí promlčecí doby za přestupek (ta je svojí povahou fakticky prekluzivní), správní orgán nemůže nadále pokračovat ve vedení řízení o náhradě škody, neboť možnost vedení takového řízení „stojí a padá“ s řízením o přestupku.

V posuzované věci k zániku odpovědnosti za přestupek nedošlo, neboť obviněný byl před uplynutím promlčecí doby pravomocně uznán vinným ze spáchání přestupku. Taková situace samozřejmě ve vztahu k přestupkovému řízení vylučuje postup správního orgánu podle § 86 odst. 1 písm. h) zákona o odpovědnosti za přestupky (tj. zastavení přestupkového řízení), neboť ten je

konzumován existencí pravomocného rozhodnutí o vině a trestu za přestupkové jednání obviněného.

Přestože v posuzované věci nedošlo s ohledem na pravomocné rozhodnutí o vině a trestu obviněného za přestupek k zastavení přestupkového řízení podle § 86 odst. 1 písm. h) zákona o odpovědnosti za přestupky, povaha adhezního řízení podle Nejvyššího správního soudu brání přijetí závěru, že je-li vydáno pravomocné rozhodnutí o přestupku, lze bez omezení pokračovat v řízení o náhradě škody. Časovým limitem pro další případné vedení takového řízení proto bude uplynutí lhůty, v níž by jinak bylo nutno o přestupku pravomocně rozhodnout. Adhezní řízení jakožto nedílnou součást řízení přestupkového totiž nelze vést mimo časový rámec, který byl zákonodárcem pro projednání konkrétního typu přestupku stanoven. Přestupkové řízení není možné vést výhradně za účelem rozhodnutí o náhradě škody, které není jeho primárním cílem ani smyslem; tím je rozhodování o vině a trestu obviněného.

Uplynutí promlčecí doby tak má ve vztahu k adheznímu řízení za následek povinnost správního orgánu za subsidiární aplikace správního řádu rozhodnout o zastavení této části přestupkového řízení, neboť se jedná o skutečnost, která brání jeho dalšímu pokračování. Uplynutím této doby se totiž uplatněný nárok poškozeného, o němž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto, stane ve vztahu k řízení o přestupku zjevně bezpředmětným, což je důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu (správní orgán v přestupkovém řízení o náhradě škody nerozhoduje z úřední povinnosti, ale jen pokud poškozený takový nárok uplatní; adhezní řízení má tak povahu řízení o žádosti).

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2020, č. j. 10 A 76/2018-29

Právní věta:

Právo zdravotní pojišťovny na náhradu nákladů vynaložených na péči o pojištěnku, která byla zraněna v důsledku přestupkového jednání obviněného (§ 55 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění), zakládá účastenství zdravotní pojišťovny jako poškozené v řízení o přestupku obviněného. S tímto procesním právem zdravotní pojišťovny v řízení o přestupku nelze zacházet odlišně od řízení trestního (§ 43 odst. 1 trestního řádu).

Žalovaným rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy bylo potvrzeno usnesení prvostupňového správního orgánu, vydané podle § 28 odst. 1 správního řádu, že žalobkyně, Všeobecná zdravotní pojišťovna, není účastníkem řízení (poškozeným) ve věci přestupku proti občanskému soužití podle zákona o některých přestupcích.

Soud tato rozhodnutí zrušil, když poukázal na rozhodovací praxi trestních soudů týkající se charakteru nároku zdravotní pojišťovny podle ustanovení § 55 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. a přiznávající jí postavení poškozeného v trestním řízení. Podle soudu způsob vymezení poškozeného v trestním řádu není

v rozhodných aspektech nijak odchylný od vymezení osoby poškozeného v právní úpravě odpovědnosti za přestupky. Pomine-li rozdíl v otázce nemajetkové újmy, je zjevné, že trestní řád obdobně jako § 70 zákona o odpovědnosti za přestupky přiznává za splnění dalších podmínek postavení poškozeného osobě, které je příslušným typem protiprávního jednání způsobena majetková újma.

Tyto závěry podporuje i to, že v případě, bude-li někomu přiznán statut poškozeného z téhož skutku v trestním řízení, přičemž posuzované jednání bude následně překvalifikováno na přestupek, ze zákona, tj. automaticky bez možnosti alternativního uvážení správních orgánů, se poškozený z trestního řízení stává poškozeným v navazujícím řízení o přestupku, a to již okamžikem jeho zahájení (výjimkou je pouze oblast nemajetkové újmy). Dle soudu postrádá smysl, aby se zdravotní pojišťovna mohla stát poškozenou a tedy účastníkem přestupkového řízení z titulu uplatnění nároku dle naposledy uvedeného ustanovení výhradně prostřednictvím (případně předtím probíhajícího) trestního řízení o stejném skutku, ale nikoli přímo.

Soud závěrem odmítl stanovisko správních orgánů, že škoda musí být způsobena přímo, resp. bezprostředně. Zákon o podmínce přímosti či bezprostřednosti nehovoří; podle názoru soudu je klíčovým kritériem v souladu s obecným, a doktrinálně i judikatorně zpracovaným, výkladem odpovědnosti za škodu, resp. újmu, toliko příčinná souvislost mezi protiprávním jednáním (zde přestupkem) a vzniklou škodou, resp. majetkovou újmu.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2022, č.j. Komp 2/2021-21

Právní věta:

Ochrana pořádku ve státní správě (zde zájem na správném zjištění skutkového stavu) je vnitřní věcí ve smyslu § 12 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Ačkoli tyto věci nelze podřadit pod pojmy uvedené v § 12 odst. 1 písm. a) tohoto zákona a nejsou uvedeny ani v demonstrativním výčtu dalších vnitřních věcí, jde o věci týkající se vnitřních záležitostí státu, které z oblastí uvedených v daném ustanovení nevybočují. Ochrana pořádku ve státní správě proto patří do působnosti Ministerstva vnitra.

Nejvyšší správní soud v dané věci rozhodoval negativní kompetenční spor mezi Ministerstvem dopravy a Ministerstvem vnitra ohledně přestupku proti pořádku ve státní správě vyskytujícího se na více úsecích státní správy podle ustanovení § 2 odst. 2 písm. e) zákona o některých přestupcích.

Podle soudu je třeba obecně rozlišovat dvě řízení, která lze označit jako primární a sekundární. Primární řízení či výkon působnosti správního orgánu spadá do libovolné oblasti státní správy, jak vyjadřuje nadpis ustanovení § 2 citovaného zákona. Samotný přestupek dle uvedeného ustanovení je pak páčán v rámci primárního řízení či souvisí s výkonem působnosti; řízení o tomto

následném přestupku je z tohoto pohledu sekundární. Argumentace Ministerstva vnitra, popírajícího svou věcnou příslušnost, stála podle soudu na totožnosti působnosti primárního a sekundárního řízení. Dle soudu tomu tak však není. Řízení o přestupku dle ustanovení § 2 odst. 2 písm. e) zákona o některých přestupcích je samostatným řízením, které není závislé na primárním řízení. Jde o samostatný přestupek.

Dále je dle soudu třeba přihlídnout k tomu, že podle ustanovení § 12 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb. je Ministerstvo vnitra ústředním orgánem státní správy pro vnitřní věci. Pojem vnitřní věci je třeba vykládat široce, a to nejméně ze tří důvodů: 1) výčet ustanovení je demonstrativní a různorodý, 2) novela kompetenčního zákona č. 21/1993 Sb. učinila z vnitřních věcí zcela obecný pojem, 3) žalovaný má historicky obecnou působnost uvnitř státu. Ministerstvo vnitra má proto obecnou působnost týkající se všech věcí uvnitř státu. Uvedený závěr přijímá rovněž současná odborná literatura. Ministerstvo vnitra je ústředním správním úřadem, do jehož působnosti spadá problematika státní správy i samosprávy v obecné rovině, tedy za předpokladu, že ji zákon výslovně nesvěřuje jinému ústřednímu správnímu úřadu (Kněžínek, J.: *Kompetenční zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, k § 12). V souladu s uvedenou koncepcí je rovněž ustanovení § 103 odst. 4 zákona o odpovědnosti za přestupky, který činí Ministerstvo vnitra příslušné, pokud nelze určit jiný orgán. Lze tedy uzavřít, že vnitřní věci jsou pojmem, který zahrnuje veškeré záležitosti směřující dovnitř státu. Jde o pojem obecný a zbytkový, pokrývající agendy, které nejsou upraveny zvláštním vymezením a přiřčeny do působnosti jiného orgánu.

Rozlišení primárního a sekundárního řízení a určení jednoho ústředního orgánu státní správy, do jehož gesce budou spadat přestupky proti pořádku ve státní správě vyskytující se na více úsecích státní správy, nadto přispěje k jednotě správní praxe v této oblasti. Opačné řešení by mohlo vést k tomu, že by právně zcela obdobné situace mohly být posuzovány rozdílně, což by odporovalo zásadě právní jistoty.

Vladimír Janoušek Pysk¹⁾

Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (za období říjen až prosinec 2021)

Tato rubrika si klade za cíl pravidelně, zpravidla čtyřikrát ročně, informovat čtenáře o aktuální judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“ nebo „Soud“) relevantní z hlediska správního práva.²⁾ Monitoring judikatury se zaměřuje na oblasti, jako jsou armáda, cizinecké právo, daně a finance, kárná řízení, matriky, ochrana osobních údajů, ochrana utajovaných informací, památková péče, policie, svoboda shromažďování, školství, sociální zabezpečení a sociální pomoc, územní plánování a stavební právo, svoboda tisku, volby a volební právo, zdravotnictví a životní prostředí.

Vzhledem k množství rozsudků a rozhodnutí, které Soud každé tři měsíce pravidelně vydává, není dost dobře možné pojmout judikaturní přehled jako vyčerpávající. Za sledované období se bližší pozornosti dostane vždy jen asi 5 až 10 rozsudků či rozhodnutí. Jejich výběr je sice výsledkem subjektivního hodnocení autora, opírá se však o kritéria objektivní. Anotovány jsou zejména rozsudky velkého senátu anebo senátů, kterým sama kancelář Soudu přiřadila vyšší stupeň významnosti.³⁾ Z nich jsou přednostně vybírána ta rozhodnutí, která mohou mít význam z pohledu českého právního řádu a rozhodovací praxe tuzemských orgánů. Zvláštní pozornost pochopitelně zasluhují rozhodnutí vydaná v řízeních proti České republice.

¹⁾ Autor působí jako vedoucí oddělení v Kanceláři vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Evropským soudem pro lidská práva. Tam, kde předkládaný text obsahuje komentáře k aktuálnímu dění, jde o soukromé názory autora, nikoli o oficiální stanoviska Ministerstva spravedlnosti. Anotace rozsudků a rozhodnutí ESLP obsažené v tomto článku nejsou zaměstnaneckými díly ve smyslu § 58 zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů v platném znění.

²⁾ Těm čtenářům, kteří by chtěli pravidelně sledovat recentní judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, autor vřele doporučuje přihlásit se k odběru Zpravodaje KVZ na adrese kvz@msp.justice.cz. Pro analýzy judikatury v českém jazyce lze využít databázi vybrané judikatury ESLP dostupnou na: <http://eslp.justice.cz/>.

³⁾ Dle významu otázky, která je v rozsudku řešena, Soud třídí svou judikaturu do tří kategorií. První skupinu s významností (1) mají rozhodnutí významně přispívající k rozvoji, vyjasnění či úpravě judikatury Soudu, ať již v obecné rovině či ve vztahu k určitému státu, včetně rozhodnutí publikovaných v oficiální sbírce rozhodnutí (Reports of Judgments and Decisions). Střední důležitost (2) označuje rozhodnutí, která tyto podmínky nesplňují, ale nejsou pouhou aplikací stávající judikatury. Nízkou míru důležitosti (3) mají všechna ostatní rozhodnutí, která toliko aplikují existující judikaturu.

Pro usnadnění orientace je přehled členěn podle jednotlivých pododvětví správního práva. Úvodní hlavička anotace každého judikátu je nadto uvozena nižší úrovní nadpisu, jež blíže popisuje podstatu řešeného problému, kterým se Soud zabíral. Díky tomu si čtenář může učinit snadno a rychle vlastní úsudek, zda je pro něho rozhodnutí relevantní do té míry, aby se mu věnoval důkladněji.

Shrnutí každého z citovaných rozsudků obsahuje stručné vyličení skutkového stavu, podstaty námitek stěžovatelů a odůvodnění rozhodnutí. Pokud jde o právní hodnocení ze strany Soudu, anotace obsahují jednak obecné zásady, jimiž mají být obdobné případy napříště posuzovány, a jednak jejich aplikaci na konkrétní situaci stěžovatelů v projednávané věci. Tam, kde někteří soudci vyjádřili nesouhlas s právním názorem většiny a připojili k rozsudku disentanční stanovisko, zahrnuje anotace i stručné shrnutí jejich stěžejních argumentů.

AKTUÁLNĚ ZE ŠTRASBURKU

Dne 1. srpna 2021 vstoupil v účinnost Protokol č. 15 k Úmluvě, který s sebou přináší řadu více či méně podstatných změn ohledně fungování kontrolního mechanismu Úmluvy. A co že se to konkrétně mění? Spíše symbolický význam má doplnění preambule Úmluvy o výslovné poukazy na zásady subsidiarity a prostoru pro uvážení států. Preambule tak nově potvrzuje, že: *„Vysoké smluvní strany mají v souladu se zásadou subsidiarity primární odpovědnost za zajištění práv a svobod uvedených v Úmluvě a Protokolech k ní a že v tomto ohledu požívají prostoru pro uvážení, který podléhá dohledu ze strany Evropského soudu pro lidská práva“*.

Z pohledu stěžovatelů je patrně nejvýznamnější změnou zkrácení šestiměsíční lhůty pro podání stížnosti dle čl. 35 odst. 1 Úmluvy na čtyři měsíce. Tato lhůta se uplatní na případy, kdy bylo konečné vnitrostátní rozhodnutí (typicky nález či usnesení Ústavního soudu) přijato po 1. únoru 2022. Drobné změny doznalo i kritérium přijatelnosti v čl. 35 odst. 3 písm. b) Úmluvy, které umožňuje Soudu odmítnout stížnost, neutrpěl-li stěžovatel podstatnou újmu. Až dosud byl takový postup podmíněn mimo jiné tím, že byl případ řádně posouzen vnitrostátním soudem. Tato tzv. ochranná klauzule sloužila jako pojistka před odmítnutím stížnosti, již se nedostalo patřičné pozornosti ze strany vnitrostátních orgánů. Cílem bylo předejít odepření soudní ochrany práv souběžně na vnitrostátní i mezinárodní úrovni. Do budoucna se tato doložka ruší. Podle důvodové zprávy k Protokolu č. 15 je účelem jejího vypuštění posílení zásady, že mezinárodní soudce se maličkostmi nezabývá (*de minimis non curat praetor*), a to i kdyby se věci z téhož důvodu nevěnovaly ani vnitrostátní soudy.

Méně podstatnou změnou je zrušení oprávnění stran sporu vznést námitky vůči rozhodnutí senátu o vzdání se pravomoci ve prospěch velkého senátu podle článku 30 Úmluvy. V článku 21 Úmluvy se nově doplňuje odstavec druhý, podle něhož musí být kandidáti na soudce ESLP mladší 65 let. Důvodem je snaha zajistit, aby zvolení soudci skutečně odsloužili větší část

ze svého devítiletého mandátu, který podle čl. 23 odst. 1 Úmluvy zaniká dovršením 70. roku věku.

Ve sledovaném období došlo ještě k jedné zásadní události. Dne 13. prosince 2021 se ujala funkce soudkyně Evropského soudu pro lidská práva Kateřina Šimáčková. Dotyčnou není třeba představovat; patří vůbec k nejvýraznějším osobnostem české justiční scény. Předchází ji pověst soudkyně mimořádně pracovité, s progresivním smýšlením, odvahou vykročit z davu a empatií pro nejzranitelnější kategorie osob. Bývalá ústavní soudkyně u Soudu nahradila soudce Aleše Pejchala, jehož devítiletý mandát se naopak dovršil. Na Kateřinu Šimáčkovou čeká ve Štrasburku řada výzev. Znepokojuje je zejména skutečnost, jak dlouho čeští stěžovatelé čekají na projednání svých stížností. Některé stále nerozhodnuté případy Soud obdržel už v roce 2013. Podivuhodné je i to, že v prvním čtvrtletí roku 2022 obdržela česká vláda sérii stížností, z nichž některé byly Soudu doručeny již v roce 2016. Nezřídka přitom nastolují poměrně závažné lidskoprávní otázky, které by zasluhovaly privilegované projednání. Přesto teprve nyní, s odstupem takřka šesti let, byla česká vláda vyzvána, aby k nim zaujala stanovisko. Řízení o nich se tedy nachází na samém počátku. Nově nastoupivší české soudkyni se sluší popřát, aby se jí podařilo s tímto dědictvím umně popasovat a aby se její rozhodování blížilo co nejvíce ideálům spravedlnosti. Má k tomu ty nejlepší předpoklady. My, kteří máme v popisu práce hájit zájmy českého státu před Soudem, a tam, kde shledá porušení práv stěžovatelů, zajistit náležitou implementaci odsuzujících rozsudků dovnitř státu, se máme nač těšit; v nadcházejících letech se nudit určitě nebudeme.

AZYL A MIGRACE

Vyhoštění těžce nemocné, dlouhodobě usazené a mladě dospělé osoby

Savran proti Dánsku, č. 57467/15, rozsudek velkého senátu ze dne 7. prosince 2021

Skutkový stav:

Stěžovatel se přistěhoval do Dánska společně s matkou a čtyřmi sourozenci ve věku 6 let. První loupeže se dopustil v roce 2001. V roce 2006 byl ve věku 24 let zadržen policií jako spolupachatel brutálního loupežného přepadení, které skončilo úmrtím oběti. V průběhu trestního řízení, po několikerém psychiatrickém vyšetření, vyšlo najevo, že trpí paranoidní schizofrenií a že mohl mít halucinace i v době spáchání činu. Dle znalců vyžadoval jeho stav dlouhodobou terapii v zařízení pro nebezpečné jedince se závažnými duševními poruchami. Soudy dospěly k závěru, že stěžovatel skutek spáchal ve stavu nepřičetnosti, a proto nemůže být shledán trestně odpovědným. Uložily mu proto jen ochranné opatření v podobě umístění do zabezpečovací detence. Současně nařídily jeho vyhoštění a zákaz vstupu do Dánska na dobu neurčitou. V roce 2015, v době probíhajícího řízení před Soudem, úřady přistoupily k deportaci stěžovatele. Podle dostupných informací se usadil v malé obci v Turecku. Žije zde velmi izolovaným životem, protože neumí

turecky a v místě nemá žádné příbuzenské vazby. Ven vychází v podstatě jen na nákupy a za účelem návštěvy svého praktického lékaře. K psychiatrovi nedochází. Aktuální informace o zdravotním stavu stěžovatele nejsou známy.

Namítaná porušení Úmluvy:

Stěžovatel namítal, že vzhledem k jeho duševnímu stavu došlo vyhoštěním do Turecka k porušení zákazu nelidského a ponižujícího zacházení dle článku 3 Úmluvy. Dále tvrdil, že tím došlo i k porušení jeho práva na respektování soukromého a rodinného života chráněného článkem 8 Úmluvy, jelikož byl v Dánsku trvale s celou rodinou usazen, zatímco k Turecku neměl žádné skutečné vazby.

Posouzení Soudem na poli článku 3 Úmluvy:

Obecné zásady

Článek 3 Úmluvy zakotvuje absolutní zákaz mučení a nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání. Aby špatné zacházení spadalo pod toto ustanovení, musí dosahovat minimální úrovně závažnosti. Posouzení tohoto minima je relativní; záleží na všech okolnostech věci, jako jsou délka zacházení, jeho fyzické a duševní účinky a někdy také pohlaví, věk a zdravotní stav oběti (*Bouyid proti Belgii*, č. 23380/09, rozsudek velkého senátu ze dne 28. září 2015, § 86). Státy mají právo kontrolovat vstup, pobyt a vyhoštění cizinců. Nicméně vyhoštění cizince může vyvolat problém z hlediska článku 3 Úmluvy, pokud existují závažné důvody se domnívat, že dotyčný může v přijímající zemi čelit reálnému riziku špatného zacházení.

Utrpení, které plyne z přirozeného rozvoje nemoci, může spadat pod článek 3, pokud hrozí, že se zdravotní stav osoby prudce zhorší v důsledku opatření, za něž úřady odpovídají. Článek 3 Úmluvy v zásadě neumožňuje dožadovat se práva setrvat na území státu s odvoláním na zdravotní stav a potřebu, aby se jednotlivci dostalo nezbytné lékařské péče, která je v cílové zemi méně kvalitní či nedostupná. Předmětné ustanovení brání i u vážně nemocných osob vyhoštění jen za „zcela výjimečných okolností“ (*D. proti Spojenému království*, č. 30240/96, rozsudek ze dne 2. května 1997: vyhoštění osoby v terminálním stádiu nemoci AIDS na Svatý Kryštof; srov. *N. proti Spojenému království*, č. 26565/05, rozsudek ze dne 27. května 2008, kde nedošlo k porušení článku 3 v případě stěžovatelky trpící onemocněním AIDS, nikoli v jejím terminálním stádiu, přestože byla vyhoštěna do Ugandy).

Ve věci *Paposhvili proti Belgii* Soud blíže ozřejmil, že pod „zcela výjimečnými okolnostmi“ se rozumí situace týkající se vyhoštění těžce nemocné osoby, kdy existují závažné důvody se domnívat, že tato – byť není v bezprostředním ohrožení života – by byla z důvodu absence nezbytné léčby v cílové zemi vystavena reálnému nebezpečí vážného, prudkého a nevratného zhoršení zdravotního stavu, jehož následkem by bylo intenzivní utrpení nebo

podstatné zkrácení délky života. Předložit důkazy o tom, že při vyhoštění hrozí reálné riziko, že nastanou tyto následky, je úkolem stěžovatele. Na vnitrostátních orgánech naopak je, aby případné pochybnosti rozptýlily. Možné dopady vyhoštění na zdravotní stav stěžovatele je třeba zkoumat porovnáním jeho současného stavu a jeho zhoršení, které lze očekávat v případě vyhoštění. Příslušné orgány musí zkoumat, zda je lékařská péče v cílové zemi vzhledem k povaze a druhu onemocnění dostatečná, vhodná a způsobila zabránit takovému zhoršení zdravotního stavu, které by stěžovatele vystavilo utrpení o minimální úrovni závažnosti vytyčené článkem 3 Úmluvy. Zároveň je třeba se ubezpečit, že taková péče by byla stěžovateli bez nepřiměřených obtíží opravdu dostupná. V tomto ohledu je třeba přihlídnout zejména k povinnosti uhradit náklady na poskytnutí péče v cílové zemi, existenci sociálního a rodinného zázemí a vzdálenosti, kterou by musel stěžovatel urazit do zařízení, kde by se mu dostalo potřebné léčby. Pakliže přetrvávají pochybnosti o možných důsledcích vyhoštění na zdravotní stav stěžovatele, jsou vnitrostátní orgány povinny, chtějí-li přesto přistoupit k jeho realizaci, vyžádat si dostatečné a individualizované záruky, že se stěžovateli dostane v cílové zemi nezbytné lékařské péče (č. 41738/10, rozsudek velkého senátu ze dne 13. prosince 2016, § 183–191).

V projednávané věci velký senát Soudu potvrdil, že tyto obecné zásady se použijí na vyhoštění těžce nemocných osob obecně, tj. bez ohledu na povahu nemoci a typ zdravotního problému – somatický nebo duševní. Tyto principy se neomezují na nějakou konkrétní kategorii nemocí a platí tedy i ve vztahu k osobám trpícím všelijakými duševními onemocněními.

Použití těchto zásad na daný případ

Velký senát předně konstatoval, že i když je paranoidní schizofrenie závažným duševním onemocněním, tato diagnóza není sama o sobě dostatečná k tomu, aby stěžovatelovy námitky spadaly pod věcný rámec článku 3 Úmluvy. V projednávané věci však podle něho nebylo prokázáno, že by vyhoštění do Turecka vystavilo stěžovatele riziku vážného, rychlého a nevratného zhoršení jeho zdravotního stavu, které by mělo za následek intenzivní utrpení, natož výrazné zkrácení délky života. Stěžovatelův léčebný plán byl založen na pravidelném podávání vhodné medikace. Její absence by se podle lékařů projevila značně agresivním chováním. Stěžovatel by v takovém případě ohrožoval sebe i okolí. Soud vyjádřil pochybnosti ohledně toho, zda by takový stav představoval „intenzivní utrpení“ pro stěžovatele samotného.

Závěr

Velký senát Soudu tak poměrem šestnácti hlasů ku jednomu nebyl přesvědčen o tom, že v projednávané věci existovaly závažné důvody svědčící o tom, že i kdyby se stěžovateli v Turecku nedostávalo potřebné léčby, znamenalo by to pro něho zacházení a utrpení o intenzitě vyžadované článkem 3 Úmluvy.

Posouzení Soudem na poli článku 8 Úmluvy:

Soud se dále zabýval tím, zda nedošlo k porušení práva stěžovatele na respektování jeho soukromého a rodinného života, a to nikoli uložením trestu vyhoštění jako takového, ale spíše v rámci řízení o návrhu stěžovatele na zrušení a pozastavení příkazu k vyhoštění.

Obecné zásady

Rozhodnutí o vyhoštění usazených migrantů, stejně jako jeho výkon, zasahují do práva dotčených osob na respektování soukromého a rodinného života dle článku 8 Úmluvy. V případě mladých dospělých, kteří ještě nezaložili vlastní rodinu, může existovat „rodinný život“ mezi nimi a rodiči, popř. dalšími blízkými příbuznými (*Bouchelkia proti Francii*, č. 23078/93, rozsudek ze dne 29. ledna 1997, § 41). Souhrn sociálních vazeb mezi usazenými migranty a komunitou, ve které žijí, tvoří součást jejich „soukromého života“. Zatímco v některých věcech Soud konstatoval, že mezi rodiči a dospívajícími nebo mezi sourozenci navzájem byl rodinný život jediné tehdy, když mezi nimi existovaly prokazatelné vztahy závislosti (např. *Narjis proti Itálii*, č. 57433/15, rozsudek ze dne 14. února 2019, § 37), jindy na této podmínce netrval (např. *Maslov proti Rakousku*, č. 1638/03, rozsudek velkého senátu ze dne 23. června 2008, § 62).

Aby byl zásah do práva na respektování soukromého a rodinného života slučitelný s článkem 8 Úmluvy, musí být ospravedlnitelný ve světle druhého odstavce tohoto článku. To znamená, že musí být „v souladu se zákonem“, sledovat jeden nebo více legitimních cílů a být „nezbytný v demokratické společnosti“ za účelem dosažení daného cíle nebo cílů.

Stěžejní obecné zásady ohledně přiměřenosti zásahu v podobě rozhodnutí o vyhoštění usazeného migranta Soud shrnul ve věci *Üner proti Nizozemsku* (č. 46410/99, rozsudek velkého senátu ze dne 18. října 2006, § 54). Státy jsou oprávněny vyhostit cizince pravomocně odsouzené za závažné trestné činy. Platí to bez ohledu na to, zda cizinec vstoupil do hostitelské země jako dospělý, v útlém dětském věku nebo se tam narodil. I když řada států přijala legislativní rámec bránící vyhošťování dlouhodobě usazených přistěhovalců, kteří se v těchto státech narodili, nebo kteří tam přišli v raném dětství, článek 8 Úmluvy takové právo nezakotvuje.

Pokud jde o vyhošťování mladých dospělých, kteří dosud nezaložili vlastní rodinu, mezi kritéria, která je třeba vzít v úvahu, patří: a) povaha a závažnost spáchaného trestného činu, b) délka pobytu v zemi, z níž má být osoba vyhoštěna, c) doba, která uplynula od spáchání trestného činu, d) chování dotčeného během této doby, e) pevnost sociálních, kulturních a rodinných vazeb v hostitelské zemi a v zemi, do které má být vyhoštění uskutečněno, f) doba trvání zákazu vstupu do hostitelské země a g) zdravotní stav osoby. Vyhoštění dlouhodobě usazené osoby, která legálně pobývala v dané zemi a prožila v ní dětství a mládí, je ospravedlnitelné jen při existenci velmi vážných důvodů.

Vnitrostátní soudy musí svá rozhodnutí založit na konkrétních okolnostech, aby Soudu umožnily plnit jeho dohledovou funkci, kterou mu státy svěřily. Je-li odůvodnění rozhodnutí vnitrostátních soudů nedostatečné, popřípadě bez skutečného úsilí nalézt rovnováhu mezi v kolizi stojícími zájmy, odporuje takový stav článku 8 Úmluvy. Soud potom konstatuje, že vnitrostátní orgány přesvědčivě neprokázaly, že zásah byl úměrný sledovanému cíli a že tudíž odpovídal naléhavé společenské potřebě. Zároveň ale platí, že tam, kde vnitrostátní soudy věc pečlivě přezkoumaly ve světle lidskoprávních standardů vyplývajících z Úmluvy a na ni navazující judikatury, nepřísluší Soudu, aby jejich závěry nahrazoval svým vlastním hodnocením.

Použití těchto zásad na daný případ

V prvé řadě si Soud položil otázku, zda je článek 8 Úmluvy na projednávanou věc vůbec aplikovatelný. Vzal přitom na zřetel, že stěžovatel se přistěhoval do Dánska ve věku 6 let. Dostalo se mu tam vzdělání, získal povolení k pobytu a zákonně tam pobýval 14 let a 8 měsíců. Dle Soudu byl tudíž jednoznačně „usazeným migrantem“, který se může dovolávat přinejmenším respektování svého soukromého života. V době, kdy nabylo právní moci rozhodnutí o jeho vyhoštění, bylo stěžovateli 24 let. Soud připustil, že i osoba tohoto věku může být stále považována za „mladého dospělého“. Stěžovatel nicméně od dětství vyrůstal mimo svou rodinu a značnou část dospívání strávil v ústavní péči (srov. *Pormes proti Nizozemsku*, č. 25402/14, rozsudek ze dne 28. července 2020, § 48). Jeho duševní onemocnění Soudu nepostačovalo k tomu, aby shledal, že mezi stěžovatelem a jeho rodinou existoval „rodinný život“ ve smyslu článku 8 Úmluvy. Nebylo totiž prokázáno, že by ho jeho zdravotní stav činil v každodenním životě závislým na péči a podpoře rodiny (srov. *Emonet a ostatní proti Švýcarsku*, č. 39051/03, rozsudek ze dne 13. prosince 2007, § 35), na níž nebyl závislý ani finančně, jelikož dlouhodobě pobíral invalidní důchod (srov. *I. M. proti Švýcarsku*, č. 23887/16, rozsudek ze dne 9. dubna 2019, § 62). Za těchto okolností, ačkoli nebylo pochyb, že vztah stěžovatele k jeho matce a sourozencům zahrnoval citové vazby, považoval Soud za vhodnější případ posoudit z pohledu soukromého spíše než rodinného života.

V dalším kroku Soud lakonicky poznamenal, že zamítnutím návrhu na zrušení příkazu k vyhoštění do Turecka došlo k zásahu do práva stěžovatele na respektování jeho soukromého života. Mezi stranami nebylo sporu o to, že předmětný zásah byl v souladu s právem a že sledoval legitimní cíl v podobě předcházení nepokojům a zločinnosti. Soud se proto zaměřil na otázku přiměřenosti tohoto opatření.

V projednávané věci soudy náležitě vyvažovaly protichůdné zájmy v rámci trestního řízení, ve kterém byl stěžovateli uložen trest vyhoštění. Od srpna 2009, kdy se stal příkaz k vyhoštění pravomocným, a květnem 2015, kdy bylo vydáno konečné rozhodnutí v přezkumném řízení o zrušení příkazu k vyhoštění, uplynul značný čas. Úkolem vnitrostátních soudů v posléze uvedeném řízení

bylo proto znovu posoudit přiměřenost zásahu do práv stěžovatele ve světle okolností, které v mezidobí vyšly najevo, zejména chování a zdravotního stavu stěžovatele. Právě v rámci tohoto řízení bylo třeba zkoumat, zda orgány postupovaly v souladu s požadavky článku 8 Úmluvy.

Stěžovatel byl podle Soudu z důvodu svého duševního stavu zranitelnější než průměrný „usazený migrant“ čelící vyhoštění. Jeho zdravotní stav měl být jedním z významných faktorů, které měly vnitrostátní soudy reflektovat. Ty skutečně věnovaly zdravotnímu stavu stěžovatele a dostupnosti adekvátní léčby v Turecku důkladnou péči. Zohlednily i náklady na léky a péči, dostupnost nejbližší odborné pomoci v jazyce, kterým stěžovatel hovořil apod. Medicínské aspekty jsou však pouze jedním z několika faktorů, které bylo třeba vzít v úvahu.

Pokud jde o povahu a závažnost spáchaného činu, stěžovatel se dopustil prvního loupežného přepadení v roce 2001. O pět let později se ve spolupachatelství dopustil loupeže s následkem smrti. Druhého násilného činu se však dopustil v době, kdy již velmi pravděpodobně trpěl paranoidní schizofrenií, která se projevuje právě sklony k agresivnímu chování. Stěžejní otázkou, kterou musel Soud rozsoudit, bylo, do jaké míry mohou vnitrostátní orgány považovat za relevantní důvod pro vyhoštění spáchání činu, za který nebyl dotýčný uznán trestně odpovědným pro nepřičetnost. Není pochyb, že spáchání násilného trestného činu je dostatečně závažný důvod ospravedlňující vyhoštění. Tento důvod je ale zásadně oslaben v případě absence zavinění pro nepřičetnost způsobenou duševní poruchovou v době spáchání činu. V takovém případě lze přikládat povaze trestného činu jen velmi omezený význam z hlediska vyvažování v kolizi stojících zájmů.

Soud měl za to, že vzhledem k bezprostředním a dlouhodobým důsledkům vyhoštění, se vnitrostátní orgány dostatečně nezabývaly právy stěžovatele dle článku 8. Zejména je nevážily vůči veřejnému zájmu na předcházení nepokojům a zločinnosti. Vnitrostátní soudy přihlížely k závažnosti spáchaného činu, nikoli však k tomu, že stěžovatel v důsledku své duševní choroby zůstal nakonec bez trestu, namísto něhož mu byla uložena soudní psychiatrické péče. Stejně tak se pouze velmi omezeně zabývaly tím, zda v mezidobí nedošlo ke změně jeho osobní situace. Bez toho však nemohly posoudit požadavky veřejného pořádku ve světle informací o jeho chování za uplynulých 7 let, kdy podle provedených důkazů udělal významný pokrok.

V dalším kroku Soud hodnotil pevnost sociálních, kulturních a rodinných vazeb stěžovatele s hostitelskou zemí a zemí vyhoštění. Ačkoli se zdá, že stěžovatelovy vazby s Tureckem byly omezené, nelze podle něho říct, že by tuto zemi vůbec neznal. Vnitrostátní soudy nicméně délce jeho pobytu v Dánsku a vazbám na tuto zemi přikládaly nepatřičně nízký význam. Naopak přecenily to, že zde nezaložil vlastní rodinu a neměl děti. Přitom i kdyby se v hostitelské zemi netěšil „rodinnému životu“, pořád by se mohl ve smyslu článku 8 domáhat ochrany „soukromého života.“ Stěžovatel byl totiž usazeným migrantem, který žil v Dánsku od 6 let. Přestože jeho dětství a dospívání bylo turbulentní,

což naznačuje, že měl potíže s integrací, získal v Dánsku vzdělání a žila zde jeho matka i sourozenci.

Pro posouzení přiměřenosti napadeného opatření bylo dále třeba vzít v úvahu i dobu zákazu vstupu. Za nepřiměřený Soud dříve považoval časově neomezený zákaz vstupu, zatímco omezenou dobu trvání tohoto opatření měl za známku přiměřenosti zásahu do práv vyhošťované osoby. Výjimečně uznal jako přiměřený i zákaz vstupu na dobu neurčitou, pokud existovala možnost omezeného vstupu do země (např. jako turista), nebo možnost požádat po čase úřady, aby své stanovisko přehodnotily. V projednávané věci byl stěžovateli uložen trvalý zákaz vstupu bez dalšího. Fakticky tak zůstal bez reálné naděje návratu a sjednocení rodiny.

Závěr

Soud shrnul, že v řízení o zrušení příkazu k vyhoštění soudy vycházely hlavně ze závažnosti spáchaného trestného činu, aniž by vzaly v potaz možné změny v osobní situaci stěžovatele, který byl uznán trestně neodpovědným pro nepřičetnost v době jeho spáchání a jeho dosavadní léčba měla zjevně příznivé účinky. Nezohlednily ani pevné vazby stěžovatele na Dánsko a absenci skutečných vazeb v Turecku. Podle vnitrostátního práva nadto orgány neměly možnost individuálně posoudit přiměřenost délky trvání zákazu vstupu stěžovatele na dánské území. I přes prostor pro uvážení státu tak Soud konstatoval, že za zvláštních okolností tohoto případu se vnitrostátním orgánům nepodařilo řádně vyvážit dotčené zájmy. Ve světle těchto skutečností velký senát poměrem jedenácti hlasů vůči šesti shledal, že za zvláštních okolností této věci se vnitrostátním orgánům nepodařilo řádně vyvážit dotčené zájmy. K porušení práva stěžovatele na respektování soukromého života dle článku 8 Úmluvy tedy došlo.

Odlíšná stanoviska:

K rozsudku je připojena řada souhlasných i nesouhlasných stanovisek. Podle názoru kyperského soudce měl Soud vyslovit také porušení článku 3 Úmluvy. Nesouhlasil rovněž s tím, že navzdory závěru o porušení článku 8 Úmluvy, nebyla stěžovateli přiznána žádná náhrada z titulu nemajetkové újmy. Soudci za Arménii, Dánsko, Rakousko, Rusko, Slovensko a Srbsko ve svém společném částečně nesouhlasném stanovisku vyjádřili nesouhlas s porušením článku 8 Úmluvy. Společně interpretují rozsudek jako politováníhodný vývojový krok v judikatuře, který znamená zvýšení ochrany před vyhoštěním u osob, které se dopustily závažných trestných činů, na úkor zájmu veřejnosti na předcházení zločinnosti.

MATRIKY

Určení pořadí příjmení nezletilého po rodičích

León Madrid proti Španělsku, č. 30306/13, rozsudek ze dne 26. října 2021

Skutkový stav:

Stěžovatelka měla mezi lety 2004 a 2005 poměr s J. S. T. S. („otec“). Poté, co se pár rozešel, stěžovatelka zjistila, že je těhotná. Když tuto skutečnost bývalému partnerovi oznámila, trval údajně na tom, aby podstoupila umělé přerušení těhotenství. Stěžovatelka s ním přerušila styky, načež v listopadu 2005 porodila dceru C. V. Ta byla zapsána do matriky se dvěma příjmeními po matce. V březnu 2006 podal otec žalobu na určení otcovství. Stěžovatelka kontrovala, že bude-li uznán za otce, měl by být vzápětí zbaven rodičovské odpovědnosti, protože si vůbec nepřál, aby se jeho dcera narodila. Soud prvního stupně v únoru 2007 uznal otcovství J. S. T. S. a rozhodl, že vzhledem k absenci dohody mezi rodiči ponese nezletilá příjmení obou s tím, že příjmení otce bude v souladu s platnými předpisy předcházet příjmení matky. V rámci řízení o opravných prostředcích stěžovatelka marně požadovala, aby její příjmení bylo uváděno na prvním místě. Nadřízené soudy nicméně naznaly, že změna pořadí příjmení je přípustná pouze se souhlasem obou rodičů.

Namítaná porušení Úmluvy:

Stěžovatelka na základě článku 14 (zákaz diskriminace) ve spojení s článkem 8 Úmluvy (právo na respektování soukromého a rodinného života) tvrdila, že právní úprava, která v případě neexistence shody mezi rodiči zavádí podpůrně použitelné pravidlo ohledně pořadí příjmení dítěte, kde se jako první uvádí příjmení otce, aniž by soudům ponechávala prostor posoudit tuto otázku *ad hoc* s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem, je nedůvodně diskriminující vůči ženám.

Posouzení Soudem:

Obecné zásady

Soud odkázal na přehled obecných zásad ve věci *Cusan a Fazzo proti Itálii* (č. 77/07, rozsudek ze dne 7. ledna 2014, § 58–61). V té zejména připomněl, že diskriminace znamená rozdílné zacházení s osobami ve srovnatelném postavení bez objektivního a rozumného odůvodnění a že smluvní státy mají určitý prostor pro uvážení při určování, zda a do jaké míry odlišnosti mezi situacemi, které jsou analogické, odůvodňují rozdílné zacházení.

Použití těchto zásad na daný případ

Soud se předně zabíral tím, zda v projednávané věci došlo k rozdílnému zacházení mezi osobami v analogické situaci. Pravidlo platné v rozhodné době stanovilo, že v případě neshody mezi rodiči bude dítěti automaticky jako první

zapsáno příjmení po otci. Vláda poukazovala na nedávnou novelizaci předmětného zákona, která stanovila, že v případě absence dohody mezi rodiči musí soudce pověřený rozhodováním o osobním statusu určit pořadí příjmení nezletilého s ohledem na nejlepší zájem dítěte. Soud tyto pozitivní změny uvítal, nicméně konstatoval, že nedopadaly na situaci stěžovatelky a její dcery. V rozhodné době použitelná úprava soudci neponechávala žádný prostor, aby mohl zvážit konkrétní okolnosti případu, např. že otec na matku naléhal, aby podstoupila umělé přerušování těhotenství, nebo že dítě od narození nosilo po delší dobu jen příjmení matky. Ve výsledku to znamenalo, že i když se oba rodiče nacházeli ve srovnatelné situaci, přesto s nimi bylo zacházeno odlišně, a to výhradně z důvodu pohlaví.

Ve druhém kroku Soud zkoumal, zdali bylo rozdílné zacházení opřeno o objektivní a rozumné důvody. Vyzdvihl přitom, že rozdílné zacházení, které je založeno výlučně na kritériu pohlaví, mohou ospravedlnit pouze velmi přesvědčivé důvody. Úlohou vnitrostátních orgánů bylo najít spravedlivou rovnováhu mezi v kolizi stojícími zájmy, tj. právem stěžovatelky na straně jedné a veřejným zájmem na regulaci příjmení na straně druhé. Soud vzal na vědomí pozitivní společenský vývoj, který vedl k překonání dříve převládajícího patriarchálního konceptu rodiny. Jeho projevem bylo i přijetí novelizace příslušných předpisů upravujících podpůrná pravidla pro určování příjmení dětí. Opětovně však podtrhl, že tyto změny neměly na situaci stěžovatelky vliv. Odmítl také argumentaci vlády, že pokud si to bude dcera stěžovatelky přát, může si změnit pořadí příjmení, jakmile dosáhne věku 18 let. Dle Soudu může mít plynutí času citelné dopady na osobnost a identitu nezletilé. Přehlížet nelze ani nepříznivé důsledky, které má stávající stav na život stěžovatelky, která coby zákonná zástupkyně trpí od narození dcery prakticky denně důsledky diskriminace, která se projevuje nemožností dosáhnout změny dceřina příjmení. Automatická povaha sporného pravidla, která bránila soudům, aby zohlednily konkrétní okolnosti případu, nemá z pohledu Úmluvy žádné pádné opodstatnění. Zatímco pravidlo, že v případě absence konsensu mezi rodiči se jako první uvádí příjmení otce, může být v praxi nezbytné a samo o sobě neodporuje Úmluvě (viz *mutatis mutandis Losonci Rose a Rose proti Švýcarsku*, č. 664/06, rozsudek ze dne 9. listopadu 2010, § 49), nepřípustnost jakýchkoli výjimek z tohoto pravidla činí danou právní normu přehnaně rigidní a diskriminační vůči ženám (srov. *Cusan a Fazzo proti Maltě*, cit. výše, § 67).

Závěr

Ve světle uvedených úvah Soud konstatoval, že vláda nepředložila dostatečné objektivní a rozumné důvody, jimiž by bylo možné ospravedlnit rozdílné zacházení se stěžovatelkou, jejíž příjmení bylo bez ohledu na konkrétní okolnosti případu automaticky připojováno v příjmení její nezletilé dcery jako druhé v pořadí za příjmením otce. K porušení zákazu diskriminace z důvodu pohlaví dle článku 14 v kombinaci s článkem 8 Úmluvy tedy došlo.

SOCIÁLNÍ ZABEZPEČENÍ A SOCIÁLNÍ POMOC

Příspěvek na bydlení pro mladé rodiny

Šaltinytė proti Litvė, č. 32934/19, rozsudek ze dne 26. října 2021

Skutkový stav:

Stěžovatelka, svobodná matka nezletilé dcery, požádala v roce 2016 o příspěvek na bydlení pro „mladé rodiny“ s nízkými příjmy v souvislosti s koupí svého prvního bydlení. Příspěvek jí úřady odepřely s odůvodněním, že zákon o podpoře bydlení definuje „mladé rodiny“ jako takové, ve kterých nejsou oba manželé, případně osamělý rodič, starší 35 let. Stěžovatelce však bylo v době podání žádosti o tuto podporu 37 let. Podala proto správní žalobu, v níž argumentovala, že neposkytnutí příspěvku bylo založeno výhradně na kritériu věku, a tudíž že představovalo přímou diskriminaci. Soudy ji nevyhověly s tím, že zákonodárce požívá při nastavování politiky v oblasti sociálního zabezpečení široké míry diskrece. Ta zahrnuje i volnost stanovit podmínky pro čerpání různých typů sociálních podpor a pomoci, včetně vymezení kategorií oprávněných osob.

Namítaná porušení Úmluvy:

Stěžovatelka namítala, že její vyloučení z nároku na startovací příspěvek pro mladé rodiny bez vlastního bydlení jen z důvodu vyššího věku představovalo diskriminaci zakázanou článkem 14 ve spojení s článkem 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě (ochrana majetku).

Posouzení Soudem:

Obecné zásady

Článek 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě ponechává státům volnost zvolit si druh a výši sociálních dávek, které budou v rámci národního systému sociálního zabezpečení poskytovat. Jakmile ale stát přijme právní úpravu umožňující výplatu některých sociálních dávek, tyto právní předpisy mohou u osob, které splňují stanovené podmínky, zakládat „majetkové zájmy“ spadající do věcného rozsahu článku 1 Protokolu č. 1. V případě stížností osob, kterým byl odepřen nárok na výplatu určité sociální dávky z údajně diskriminačního důvodu, je relevantním hlediskem, zda jim vnitrostátní právo přiznávalo vymahatelný nárok na poskytnutí podpory. Ačkoli článek 1 Protokolu č. 1 nezahrnuje právo na výplatu sociálních dávek jakéhokoli druhu, pokud se stát rozhodne vytvořit systém, v jehož rámci se dávky poskytují, musí tak činit způsobem, který je slučitelný s požadavky článku 14 Úmluvy (*Stummer proti Rakousku*, č. 37452/02, rozsudek velkého senátu ze dne 7. července 2011, § 82–84).

Dále Soud připomněl, že ne každé odlišné zacházení znamená porušení článku 14 Úmluvy. Diskriminací ve smyslu tohoto ustanovení jsou pouze rozdíly v zacházení založené na identifikovatelné charakteristice nebo

postavení jedince (*Molla Sali proti Řecku*, č. 20452/14, rozsudek velkého senátu ze dne 19. prosince 2018, § 134). Kritérium věku je podle Soudu „jiným postavením“ ve smyslu článku 14 Úmluvy (*British Gurkha Welfare Society a ostatní proti Spojenému království*, č. 44818/11, rozsudek ze dne 15. září 2016, § 88). Ve své praxi však Soud neřadí rozdílné zacházení na základě věku mezi fundamentálně závadná kritéria rozlišování, jako jsou např. etnický původ, pohlaví nebo sexuální orientace. Pokud jde o opatření v oblasti sociální politiky, Úmluva přiznává státům zvlášť široký prostor pro uvážení. Soud má sklon respektovat zákonodárcem přijatá rozhodnutí, ledaže zjevně postrádají rozumný základ. Úmluva tudíž nebrání státům v zavádění legislativních opatření, která s určitými skupinami osob nakládají odlišně za předpokladu, že je rozdílné zacházení odůvodněné (*Andrejeva proti Lotyšsku*, č. 55707/00, rozsudek velkého senátu ze dne 18. února 2009, § 83).

Použití těchto zásad na daný případ

V projednávané věci stěžovatelka žádala o dotaci na startovací bydlení, která byla dostupná osobám, jejichž příjem nepřesahoval určitou zákonem stanovenou hranici, které si pořizovaly první bydlení a které splňovaly definici „mladé rodiny“. Nebylo sporu o tom, že stěžovatelka splňovala první dva předpoklady a že důvodem, proč jí nebyla podpora udělena, byl její věk, neboť v době podání žádosti byla starší 35 let. Jinými slovy, kdyby byla mladší, měla by nárok na poskytnutí příspěvku. Soud proto konstatoval, že námitky stěžovatelky spadají do působnosti článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě a práva na pokojné užívání majetku, které chrání. V důsledku toho byl použitelný i článek 14 úmluvy.

Soud v první řadě posuzoval, zda existoval rozdíl v zacházení s osobami v analogických nebo relevantně podobných situacích. Tuto otázku si zodpověděl kladně, když vzal na zřetel argument stěžovatelky, že všichni rodiče vychovávající malé děti mohou mít podobné potřeby bez ohledu na věk rodičů. Soud tak připustil, že se stěžovatelka nacházela v relevantně podobné situaci jako mladší samoživitelky, které by na rozdíl od ní na příspěvek dosáhly.

Pro účely článku 14 Úmluvy je rozdílné zacházení diskriminační, pokud není opřeno o objektivní a rozumné důvody, tedy pokud nesleduje legitimní cíl anebo neexistuje rozumný vztah přiměřenosti mezi použitými prostředky a cílem, jehož má být dosaženo.

Soud vyjasnil, že podstatou sporu není otázka, zda měla stěžovatelka přístup k sociálním dávkám pro nízkopříjmové skupiny obyvatel. Ostatně ani netvrdila, že by jí bylo kvůli věku obecně bráněno v přístupu k sociální podpoře a pomoci. Vnitrostátní systém sociálního zabezpečení a sociální pomoci zahrnoval nejrůznější sociální dávky, které měli rodiče a rodiny k dispozici. Stěžovatelka proto nebyla ponechána bez jakékoli možnosti získat sociální pomoc, pokud by o ni požádala. Podstatou stížnosti byl naproti tomu spor o nárok na konkrétní

sociální příspěvek, který stát omezil na „mladé rodiny“, které zákon blíže definoval.

Článek 14 Úmluvy nezakazuje státům, aby zacházely s různými skupinami odlišně s cílem odstranit či vyrovnat existující „faktické rozdíly a nerovnosti“; za určitých okolností může vést naopak nepřijetí pozitivních opatření k nápravě takového stavu k porušení článku 14. Vláda tvrdila, že cílem příspěvku bylo reagovat na problém stárnutí populace a zlepšit demografickou situaci v zemi. Podle dokumentů, které byly Soudu předloženy, byl skutečně od 90. let pozorován trvalý pokles litevské populace, způsobený především vysokou mírou emigrace, zejména mezi mladými lidmi, a nízkou porodností. Měl tak za prokázané, že se vnitrostátní orgány předmětnou dávkou snažily povzbudit mladé rodiny, aby měly více dětí, a tím kompenzovat úbytek populace způsobený emigrací a nízkou natalitou.

Stěžovatelka uznala, že ve světle tohoto společenského trendu bylo legitimní, aby vnitrostátní orgány přijaly opatření k podpoře pozitivního demografického vývoje. Tvrdila však, že věk nemůže být používán jako rozhodující kritérium pro určení nároku na příspěvek na bydlení. Soud zdůraznil, že vnitrostátní orgány stojí před obtížným úkolem, neboť musí vzhledem k omezeným veřejným prostředkům stanovit určitá omezení pro nárok na konkrétní sociální dávky. Je především na nich, aby v rámci prostoru pro uvážení zhodnotily, jaké jsou priority dané společnosti a podle toho rozhodly, jakým způsobem a kde tyto prostředky využít. Zvolí-li zákonodárce metodu, která je rozumná a vhodná k dosažení sledovaného legitimního cíle, nepřísluší Soudu, aby se vyjadřoval k tomu, zda právní úprava představovala nejlepší řešení daného problému (*Fábián proti Maďarsku*, č. 78117/13, rozsudek velkého senátu ze dne 5. září 2017, § 68). Soud vzal také na vědomí, že mezi státy neexistuje shoda ohledně toho, zda podobnou pomoc na bydlení poskytovat, natož za jakých podmínek. Jisté je, že i jiné státy, které takovou podporu mladým rodinám poskytují, stanovily podmínku horní věkové hranice. Rozhodnutí litevského zákonodárce o poskytnutí dodatečné sociální pomoci jen rodinám, kde jsou rodiče mladšího věku, nelze považovat za zjevně nerozumné. Zohlednil přitom i statistická data poskytnutá vládou, z nichž vyplývalo, že Litevci v průměru uzavírají manželství, mají první dítě a čerpají hypotéku na bydlení právě ve věku mezi 28 a 35 lety. Konečně Soud kvitoval, že věková hranice byla později upravena s ohledem na novější údaje tak, aby odrážela aktuální demografickou situaci v zemi.

Závěr

S ohledem na výše uvedené dospěl Soud k závěru, že stát nepřekročil široký prostor pro uvážení v dané oblasti, když se rozhodl poskytovat dodatečnou pomoc při obstarávání bydlení jen rodinám, v nichž manželé nebo osamělý rodič nebyli starší 35 let, a že existoval rozumný vztah proporcionality mezi namítaným rozdílným zacházením a sledovaným cílem. K porušení článku 14 ve spojení s článkem 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě tedy nedošlo.

Nezávislost a odbornost znalců lékařské posudkové služby v řízení o nároku na přiznání invalidního důchodu

Hamzagić proti Chorvatsku, č. 68437/13, rozsudek ze dne 9. prosince 2021

Skutkový stav:

Stěžovatel, trvale žijící v Německu, strávil během války v Bosně a Hercegovině 3 měsíce ve vězeňském táboře, kde byl svědkem poprav vězňů a sám i obětí nelidského zacházení. V důsledku těchto událostí mu byla německým psychiatrem diagnostikována posttraumatická stresová porucha („PTSP“) a byl uznán plně invalidním. Na základě mezinárodní dohody s Chorvatskem na úseku sociálního zabezpečení postoupily německé orgány žádost stěžovatele o přiznání invalidního důchodu spolu se zdravotnickou dokumentací Chorvatskému fondu penzijního pojištění. Fond si vyžádal stanovisko zaměstnankyně, specializací anestezioložky, vykonávající lékařskou posudkovou službu a na jeho podkladě žádosti nevyhověl. Odvolací správní orgán si vyžádal revizní posudek od zaměstnance lékařské posudkové služby se zaměřením na všeobecné lékařství. I ten dospěl k závěru, že zdravotní stav stěžovatele jej nečiní práce nezpůsobilým v takové míře, aby byl oprávněn pobírat invalidní důchod. Ve správní žalobě stěžovatel namítal, že jej ani jeden z lékařů osobně nevyšetřil, aby se mohl kvalifikovaně vyjádřit k jeho zdravotnímu stavu. Poukazoval na rozpor mezi tím, že zatímco v Německu byl na základě PTSP uznán plně invalidním, chorvatské orgány jej považovaly za praceschopného. V rámci řízení požadoval, aby soud ustanovil znalce z oboru psychiatrie, který by posoudil jeho zdravotní stav a způsobilost k práci. Soud tomuto návrhu nevyhověl. Namísto toho nařídil pouze výslech druhého z lékařů orgánu správy sociálního zabezpečení. Na závěr jednání žalobu zamítl jako nedůvodnou. Stěžovatel neuspěl ani s ústavní stížností.

Namítaná porušení Úmluvy:

Stěžovatel považoval řízení za nespravedlivé ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jelikož otázku jeho zdravotního postižení zkoumali zaměstnanci žalovaných správních orgánů vykonávající lékařskou posudkovou službu, kteří nejenže nebyli nezávislí, ale navíc postrádali potřebnou odbornost v oboru psychiatrie, v důsledku čehož mu byl odepřen nárok na invalidní důchod.

Posouzení Soudem:

Obecné zásady

Soud vyzdvihl, že pokud účastník řízení požaduje, aby byla určitá otázka přezkoumána revizním znalcem, je především na vnitrostátním soudu, aby posoudil, zda je to účelné (*H. proti Francii*, č. 10073/82, rozsudek ze dne 24. října 1989, § 60–61). Výjimečně může být potřeba obstarání alternativního znaleckého posudku natolik zřejmá, že jeho nezadání může vést samo o sobě k závěru o nespravedlnosti řízení (*Van Kück proti Německu*, č. 35968/97, rozsudek ze dne 12. června 2003, § 55). Úmluva nebrání vnitrostátním soudům, aby si odborné znalosti potřebné pro rozhodnutí věci obstarávali prostřednictvím

znalců tam, kde to povaha řešených otázek vyžaduje. Aby soudní řízení dostalo zásadě rovnosti zbrání, musí být znalci neutrální (*Letinčić proti Chorvatsku*, č. 7183/11, rozsudek ze dne 3. května 2016, § 61). Relevantními faktory pro hodnocení, zda byla respektována zásada rovnosti zbrání, jsou mimo jiné postavení znalce v průběhu řízení, způsob, jakým vykonává svou funkci a způsob, jakým soudy hodnotí jeho zjištění (*Devinar proti Slovinsku*, č. 28621/15, rozsudek ze dne 22. května 2018, § 47). Skutečnost, že je znalec pověřený vypracováním posudku zaměstnán u správního orgánu, který je zapojen do případu, může vyvolávat na straně stěžovatele pochybnosti o jeho neutralitě. Rozhodující je nicméně to, zda lze mít tyto obavy za objektivně opodstatněné (např. *Sara Lind Eggertsdóttir proti Islandu*, č. 31930/04, rozsudek ze dne 5. července 2007, § 48).

Použití těchto zásad na daný případ

Podle mínění Soudu měly znalecké posudky vypracované zaměstnanci lékařské posudkové služby při posuzování důvodnosti žaloby stěžovatele rozhodující vliv. Pokud jde o znalkyni, která posudek zpracovala pro účely řízení na prvním stupni, Soud naznal, že z obsahu spisu ani z podání stěžovatele nevyplývalo nic, co by mělo vrhat stín pochybností na její objektivitu. V případě znalce povolaného odvolacím správním orgánem, považoval Soud pochybnosti stěžovatele stran jeho odbornosti a neutrality za pochopitelné. To však pro závěr o nespravedlnosti řízení nestačí, a proto dále zkoumal, zda byly objektivně také důvodné.

Soud zdůraznil, že jednotlivé státy mohou stanovit odlišná kritéria pro přiznání invalidního důchodu. Skutečnost, že stěžovateli byl v Německu v důsledku diagnostikované PTSP přiznán nárok na invalidní důchod, tak nebyla v řízení před chorvatskými orgány relevantní, neboť ty musely zkoumat především to, zda byly splněny podmínky vyplývající z tam platného zákona o důchodovém pojištění. Podle něho byl nárok na invalidní důchod podmíněn tím, že je osoba buď plně nezpůsobilá k práci, nebo byla její schopnost pracovat v důsledku zhoršeného zdravotního stavu snížena více než o polovinu v porovnání se zdravým pojištěncem. Pomyslná laťka pro uznání invalidity tak byla podle Soudu nastavena poměrně vysoko.

Oba lékaři posudkové lékařské služby dospěli k závěru, že diagnóza, kterou stěžovateli stanovili němečtí lékaři, nemohla ovlivnit jeho schopnost k práci v takové míře, aby splňoval uvedené podmínky. Lékař odvolacího orgánu sice nevyloučil možnost, že PTSD může v ojedinělých případech způsobovat úplnou invaliditu. Přihlédl však k tomu, že i podle zprávy německého psychiatra netrpěl stěžovatel funkční psychickou vadou ovlivňující pracovní schopnost, že zjištěné neurotické poruchy byly léčitelné a že s tímto onemocněním stěžovatel léta dále pracoval. Za těchto okolností podle Soudu nelze pochybnosti o neutralitě odborného úsudku tohoto lékaře považovat za odůvodněné. Za problematické nepovažoval ani to, že lékaři nebyli specialisty z oboru psychiatrie. Jejich úkolem totiž nebylo diagnostikovat a léčit stěžovatelovo onemocnění, ale toliko přezkoumat zdravotnickou dokumentaci vyhotovenou německými psychiatry

a posoudit možný vliv daného onemocnění na schopnost stěžovatele pracovat. Z pohledu článku 6 Úmluvy je potom podstatné, že stěžovatel měl možnost účinně napadnout závěry lékařů a rozhodnutí správních orgánů u soudu a že ten nařídil výslech lékaře odvolacího orgánu na jednání, během něhož mu mohl stěžovatel klást otázky. Soud tak nezjistil nic, co by mohlo činit řízení nespravedlivým, třebaže soudy nevyhověly návrhu stěžovatele na zadání posudku z oboru psychiatrie. Relevantní skutečnosti byly prokázány dvěma znaleckými posudky, které se shodovaly s obsahem zdravotnické dokumentace ve spise. Rozdílné závěry německých a chorvatských orgánů, pokud jde o existenci nároku na invalidní důchod, plynuly z rozdílných podmínek pro jeho přiznání v obou právních řádech.

Závěr

S ohledem na výše uvedené Soud uzavřel, že i když správní soud rozhodl o žádosti stěžovatele na základě posudků vypracovaných zaměstnanci žalovaných správních orgánů vykonávajících lékařskou posudkovou službu, aniž by nechal jeho zdravotní stav dodatečně přezkoumat specialistou z oboru psychiatrie, nedošlo tím k porušení jeho práva na spravedlivý proces dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Odišná stanoviska:

Chorvatská a maltézska soudkyně ve společném nesouhlasném stanovisku upozornily, že jádrem sporu nebyla ani tak otázka, zda stupeň stěžovatelova postižení odůvodňoval přiznání invalidního důchodu, ale zda byly řádně přezkoumány možné účinky PTSP na jeho schopnost pracovat. Proto bylo stěžejní, zda se orgány spoléhaly na posudky znalců, kteří splňovali požadavky nezávislosti a vhodné odbornosti. Zatímco jmenované souhlasily s většinou senátu, že obavy stěžovatele co do nezávislosti lékařů byly objektivně nedůvodné, jiný názor měly na jejich specializaci. Dle jejich mínění vyžadovalo posouzení způsobilosti stěžovatele k práci nutně zvláštní expertízu z oboru psychiatrie, kterou dotyční lékaři nedisponovali. Jestliže ani soud tento nedostatek nezhojil a nejmenoval revizního znalce této odbornosti, řízení bylo nutně stíženo podstatnou vadou, která jej činila nespravedlivým ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ A STAVEBNÍ PRÁVO

Nariadení vyklizení a demolice černé stavby

Ahmadova proti Ázerbájdžánu, č. 9437/12, rozsudek ze dne 18. listopadu 2021

Skutkový stav:

Stěžovatelka zakoupila v roce 2007 dům na předměstí Baku. Předchozí majitel ho měl údajně sám dlouhá léta užívat. Dům stěžovatelka zrekonstruovala a obývala ho společně se svou dcerou. Kupní smlouva nebyla schválena notářem ani nebyla zapsána v katastru nemovitostí. Stěžovatelka nicméně

platila pravidelné účty za odběr elektřiny, plynu a užívání telefonní linky. V roce 2010 podaly úřady žalobu na vyklizení nemovitosti a nařízení její demolice na náklady stěžovatelky, jelikož mělo jít o neoprávněnou stavbu na státním pozemku, který byl v územním plánu jasně vyznačen k průmyslovému využití. Soudy navrhovateli vyhověly a nařídily vyklizení a odstranění černé stavby. Kupní smlouvu označily za absolutně neplatnou. Vnitrostátní právo vyžadovalo pro platnost smlouvy o převodu nemovité věci formu notářského zápisu a její účinnost byla spojena s vkladem do katastru nemovitostí.

Namítaná porušení Úmluvy:

Stěžovatelka tvrdila, že nařízením odstranit stavbu, kterou zakoupila a v níž několik let nerušeně bydlela, bez nároku na peněžitou náhradu, došlo k nepřiměřenému zásahu do jejího vlastnického práva chráněného článkem 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě a práva na respektování obydlí podle článku 8 Úmluvy.

Posouzení Soudem na poli článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě

Soud konstatoval, že předmětný dům byl vnitrostátními soudy prohlášen za neoprávněnou stavbu a že jako takový nemohl být předmětem vlastnického práva. Stěžovatelka jej sama nepostavila, ale zakoupila od třetí osoby. Prostým nahlédnutím do katastru nemovitostí mohla před jeho zakoupením zjistit, že jde o černou stavbu, protože vlastníkem pozemku, na kterém byla zřízena, nebyl prodávající. Evidentně tak jednala nedbale, když se s těmito okolnostmi neseznámila. Nadto nerespektovala příslušná ustanovení vnitrostátního práva, která v případě převodů nemovitých věcí jasně požadovala, aby byla smlouva sepsána ve formě notářského zápisu, a že ke změně v osobě vlastníka dochází až zápisem této skutečnosti do katastru nemovitostí. Ani k jedné z těchto právních skutečností ovšem nedošlo.

Stěžovatelka argumentovala, že příslušné orgány o neoprávněném užívání stavby věděly a tolerovaly, že byla připojena k elektrické síti, přívodu plynu a telefonní lince. Soud nesouhlasil a poukázal na to, že žádná ze smluv na dodávky těchto služeb nepřiznává stěžovateli vlastnické právo k dané nemovitosti. Její případ odlišil od dřívějších stížností, u nichž naopak přihlédl k tomu, že stěžovatelé řádně platili daně z nemovitosti (např. *Guachamin a ostatní proti Itálii*, č. 33295/15, rozhodnutí ze dne 4. prosince 2018, § 67) nebo že veřejní dodavatelé poskytovali služby související s užíváním nemovité věci (např. *Hamer proti Belgii*, č. 21861/03, rozsudek ze dne 27. listopadu 2007, § 83), protože měl za to, že rozhodnutí o nařízení demolice stavby bylo na rozdíl od citovaných případů vydáno v přiměřené době od okamžiku, kdy se stěžovatelka do doma nastěhovala (srov. *Ivanova a Cherkeзов proti Bulharsku*, č. 6577/15, rozsudek ze dne 24. dubna 2016, § 75). Příslušné orgány tak nejednaly liknavě. Naopak daly promptně najevo, že nemíní protiprávní užívání stavby tolerovat. Podle názoru Soudu se stěžovatelka nikdy z pohledu práva nestala vlastníkem předmětné nemovité věci, o které měla vědět, že jí nepatří, a proto do ní ani neměla investovat prostředky na renovaci. Jelikož dům nebyl jejím „majetkem“ v autonomním významu, který Úmluva tomuto pojmu připisuje,

Soud prohlásil tuto námitku stěžovatelky za neslučitelnou *ratione materie* s článkem 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě.

Pokud jde o námitku stěžovatelky, že jí byla demolice domu nařízena na její vlastní náklady, Soud ji sice považoval za přijatelnou, protože by tím najisto došlo k zásahu do jejích majetkových práv, ale vzhledem k tomu, že stěžovatelka blíže neobjasnila, v čem by mělo spočívat porušení daného ustanovení, prohlásil tuto námitku za zjevně neopodstatněnou.

Posouzení soudem na poli článku 8 Úmluvy

Obecné zásady

Soud připomněl, že pojem „obydlí“ ve smyslu článku 8 se neomezuje na prostory, které jsou obývané po právu nebo které byly zbudovány v souladu se zákonem. Jde o autonomní pojem, který nezávisí na klasifikaci podle vnitrostátního práva. Zda konkrétní prostory představují „obydlí“, na které se vztahuje ochrana článku 8, závisí na faktických okolnostech, konkrétně na existenci dostatečných a nepřetržitých vazeb jednotlivce na konkrétní místo (*Jevgenij Zacharov proti Rusku*, č. 66610/10, rozsudek ze dne 14. března 2017, § 30).

Použití těchto zásad na daný případ

Soud naznal, že stěžovatelka dům od roku 2007 obývala se svou dcerou, takže představoval jejich obydlí ve smyslu článku 8 Úmluvy. Podle informací z roku 2015, kdy byla stížnost Soudem projednávána, nebylo stále přistoupeno k vyklizení a demolici domu, ve kterém tak stěžovatelka nadále bydlela. Existenci vykonatelného soudního rozhodnutí, na jehož základě mohlo být kdykoliv přistoupeno k vyklizení nemovitosti, však došlo k zásahu do jejího práva na respektování obydlí. Tento zásah byl v souladu se zákonem, který umožňoval zakročit proti neoprávněnému užívání cizí nemovité věci. Sledoval přitom legitimní cíl spočívající v ochraně práv a svobod jiných, konkrétně vlastníka pozemku. Zbývalo tudíž posoudit, zda byl zásah také v demokratické společnosti nezbytný ve smyslu druhého odstavce článku 8 Úmluvy, tj. zda byl přiměřený vzhledem ke sledovanému legitimnímu cíli.

Jelikož ztráta domova je extrémní formou zasahování do práva na respektování obydlí, osoby nacházející se v takové situaci, ať už patří ke zranitelné skupině, či nikoli, mají nárok na to, aby byla proporcionalita takového opatření posouzena nezávislým soudem ve světle požadavků článku 8 Úmluvy. Pokud jde o černé stavby, mezi relevantní kritéria patří zejména, zda dotyčné osoby dům samy neoprávněně zbudovaly, zda věděly, že jde o protiprávní stavbu, jaká je povaha a stupeň této protiprávnosti, jaká je povaha zájmu, který je demolicí sledován či chráněn, a zda mají dotyční k dispozici vhodné náhradní ubytování. Dalším faktorem je, zda existují mírnější způsoby řešení situace. Pokud dotčená osoba na základě těchto aspektů napadne přiměřenost zásahu, musí ji soudy pečlivě přezkoumat a přiměřeně odůvodnit (*Yordanova a ostatní proti Bulharsku*, č. 25446/06, rozsudek ze dne 24. dubna 2012, § 118).

V projednávané věci Soud shledal, že se soudy nařizující demolici domu zaměřily pouze na skutečnost, že šlo o neoprávněnou stavbu na státním pozemku. Ačkoli stěžovatelka v řízení upozornila, že jde o její domov a že se v případě jeho odstranění ocitne s nezletilou dcerou na ulici bez domova, jelikož nemají prostředky na obstarání jiného obydlí, soudy na tyto argumenty neslyšely a nikterak nevážily v kolizi stojící zájmy. Podle vnitrostátního práva sice stěžovatelka mohla požádat o odklad vykonatelnosti rozhodnutí o vyklizení a odstranění stavby, což ale Soud nepovažoval za účinný soudní přezkum přiměřenosti zásahu do práv stěžovatelky. Stejně tak neměla stěžovatelka k dispozici žádné prostředky, jimiž by se mohla domáhat poskytnutí náhradního či sociálního bydlení ze strany orgánů veřejné moci.

Závěr

Za daných okolností, kdy stěžovatelka neměla k dispozici řízení, v němž by se jí dostalo adekvátního přezkumu přiměřenosti zásahu do jejího práva na respektování obydlí s přihlédnutím k její osobní situaci, Soud uvedl, že pokud by orgány přistoupily k výkonu rozhodnutí o vyklizení a odstranění domu bez provedení takového přezkumu, došlo by tím k porušení článku 8 Úmluvy.

VOLBY A VOLEBNÍ PRÁVO

Přiměřené úpravy umožňující hlasování osob s fyzickým postižením za rovnocenných podmínek s ostatními voliči

Toplak a Mrak proti Slovinsku, č. 34591/19 a 42545/19, rozsudek ze dne 26. října 2021

Skutkový stav:

V roce 2014 nařídil Ústavní soud zákonodárci, aby do 2 let přijal právní úpravu, která by zajistila přístupnost všech volebních místností osobám se zdravotním postižením. V prosinci 2015 se konalo referendum o změně zákona o manželství a rodině. Osoby se zdravotním postižením měly předem informovat okrskové volební komise o záměru zúčastnit se referenda, aby mohl být přístup do příslušných volebních místností přizpůsoben jejich potřebám. Oba stěžovatelé, připoutaní na elektrický vozík kvůli svalové dystrofii, požádali o přijetí konkrétních přiměřených úprav. Správní soudy jejich žaloby zamítly s poukazem na to, že dosud neuplynulo dvouleté období, ve kterém mají úřady povinnost zajistit plnou přístupnost všech volebních místností. Nadto zdůraznily, že příslušné okrskové volební komise přijaly konkrétní opatření, aby jim umožnily hlasovat. Požadavky na uzpůsobení volebních boxů a uren, které podle stěžovatelů bývají zpravidla umístěny příliš vysoko pro osoby s jejich druhem zdravotního postižení, soudy odmítly s tím, že jde o spekulativní výhrady založené na předchozích zkušenostech. Druhý stěžovatel kladl důraz zejména na přístupnost školní budovy, která sloužila jako volební místnost. Podle soudů postačovalo, že byl bezbariérový postranní vchod a přístup do volebních místností ve vyšších patrech zajištěn s pomocí

mobilní nájezdové rampy. Oba stěžovatelé nakonec v referendu hlasovali. V řízení před Soudem první stěžovatel namítal, že byl nucen vhodit volební lístek do urny uprostřed místnosti obklopen jinými lidmi, což prý mělo být na újmu tajnosti hlasování. Druhý stěžovatel namítal, že musel čekat, dokud mu někdo z kolemjdoucích nepomohl s nájezdem na rampu u vedlejšího vchodu do budovy.

V květnu 2019 se konaly volby do Evropského parlamentu. První stěžovatel tvrdil, že měl sice k dispozici nájezdovou rampu, aby se dostal do volební budovy, ale že samotná místnost nebyla uzpůsobena jeho potřebám. Druhému stěžovateli nebyl údajně vůbec umožněn přístup do volební místnosti. Oba stěžovatelé zejména poukazovali na úzké dveře do volební místnosti, který jim bránily v průjezdu a na výšku umístění stolu ve volebním boxu. První stěžovatel se voleb nakonec kvůli zhoršenému zdravotnímu stavu nezúčastnil. Namítal však, že neměl možnost hlasovat z domova prostřednictvím hlasovacího zařízení, což právní úprava do roku 2017 umožňovala. Druhý stěžovatel ve volbách hlasoval.

Namítaná porušení Úmluvy:

Stěžovatelé na základě různých ustanovení Úmluvy namítali, že byli diskriminováni při výkonu volebního práva a že neměli k dispozici účinné prostředky nápravy. Soud rozhodl, že jejich námitky, pokud jde o referendum v roce 2015, mají být posuzovány z pohledu článku 1 Protokolu č. 12 k Úmluvě (všeobecný zákaz diskriminace), a to samostatně a v kombinaci s článkem 13 Úmluvy (právo na účinné opravní prostředky). Co se týče voleb z roku 2019, jejich námitky mají být zkoumány z hlediska článku 14 (zákaz diskriminace) ve spojení s článkem 3 Protokolu č. 1 a článkem 13 Úmluvy (právo na svobodné volby).

První stěžovatel v době projednávání stížnosti zemřel. Soud svolil, aby v řízení pokračovaly jeho dvě dcery.

Posouzení Soudem na poli článku 13 Úmluvy ve spojení s článkem 1 Protokolu č. 12 k Úmluvě (pokud jde o referendum z roku 2015) a článku 14 ve spojení s článkem 3 Protokolu č. 1 k Úmluvě (pokud jde o volby do Evropského parlamentu):

Soud připomněl, že aby byl prostředek nápravy účinný, musí skýtat přiměřené vyhlídky na nápravu porušení práv dle Úmluvy (*Jaremwicz proti Polsku*, č. 24023/03, rozsudek ze dne 5. ledna 2010, § 70). Stěžovatelé prostřednictvím správní žaloby usilovali o to, aby jim byl předem zajištěn přístup do volebních místností. Pokud jde o opravné prostředky, které měli k dispozici v případě hlasování v referendu v roce 2015, vláda byla toho názoru, že stěžovatelé čerpali správní žalobu předčasně, neboť aby byla účinná, měla být podána po konání referenda. Teprve *ex post facto* by totiž správní soudy mohly dospět k závěru, že došlo k porušení jejich práv. Preventivní prostředky nápravy, jak vláda připustila, stěžovatelé k dispozici neměli. Z vyjádření vlády dále nevyplývalo, že by v případě úspěchu správní

žaloby měli stěžovatelé možnost domoci se odškodnění. Nejenže tedy neměli k dispozici prostředky nápravy s preventivními účinky, ale ani možnost domoci se výroku o porušení práv v kombinaci s odškodněním. Prostředek nápravy, který může vyústit pouze v závěr o porušení práva, ale Soud nepovažoval za daných okolností za adekvátní. Stěžovatelé tak vzhledem k povaze údajně porušeného práva neměli k dispozici žádné skutečně účinné opravné prostředky. Článek 13 Úmluvy ve spojení s článkem 1 Protokolu č. 12 k Úmluvě tedy byl porušen.

Závěr o neúčinnosti správní žaloby Soud vztáhl také na volby do Evropského parlamentu v roce 2019. Pokud jde o ostatní opravné prostředky, rozlišil situaci obou stěžovatelů.

První stěžovatel ve volbách nakonec kvůli zhoršenému zdravotnímu stavu nehlasoval. Tvrdil však, že by tak býval učinil, kdyby měl k dispozici hlasovací zařízení. Ta nebyla po novelizaci volebního zákona z roku 2017 dostupná. Podstatou jeho výhrad tedy nebyly přiměřené úpravy volební místnosti, ale domnělá diskriminace pramenící z právní úpravy. Její ústavnost posuzoval Ústavní soud, který zevrubně zkoumal, zda nedostupnost hlasovacích zařízení nebyla na újmu právům osob se zdravotním postižením. Jeho rozhodnutí sice nebylo z pohledu prvního stěžovatele příznivé, ale to samo o sobě neznamená, že byl prostředek nápravy v podobě ústavní stížnosti neúčinný. K porušení článku 13 Úmluvy tedy nedošlo.

Druhý stěžovatel odvolil, ale stěžoval si na praktické překážky a nedostatečné přiměřené úpravy ve volební místnosti, které mu bránily ve výkonu volebního práva za rovnocenných podmínek v porovnání s ostatními voliči. Dle Soudu měl druhý stěžovatel směřovat své výhrady a obavy vůči příslušné okrskové volební komisi, podobně jako před referendem v roce 2015. Pokud by měl poté za to, že se stal obětí diskriminace, mohl se domáhat odškodnění na základě antidiskriminačního zákona, který vstoupil v účinnost v roce 2016. Je sice pravdou, že stěžovatel se nemohl předem domáhat toho, aby byla volební místnost přizpůsobena jeho potřebám, dle Soudu však požadavky článku 13 Úmluvy nelze vykládat s ohledem na prostor státu pro uvážení natolik široce, že by nestačila sama možnost domoci se *ex post* odškodnění za porušení práv. I druhý stěžovatel tak měl k dispozici účinný prostředek nápravy, a proto k porušení článku 13 Úmluvy nedošlo.

Posouzení Soudem na poli článku 1 Protokolu č. 12 k Úmluvě (pokud jde o referendum z roku 2015) a na poli článku 14 ve spojení s článkem 3 Protokolu č. 1 k Úmluvě (pokud jde o volby do Evropského parlamentu)

K přijatelnosti

Pokud jde o výhrady druhého stěžovatele vůči přiměřeným úpravám ve volební místnosti, Soud již shledal, že nevyčerpal účinné opravné prostředky, které měl k dispozici. V tomto rozsahu proto jeho námitky odmítl jako nepřijatelné. Ve vztahu k jeho zbývajícím námitkám naopak prohlásil stížnost za přijatelnou. Pokud jde o námitky prvního stěžovatele v souvislosti

s volbami do Evropského parlamentu, vláda namítala, že se mohl domáhat odškodnění v režimu antidiskriminačního zákona. Soud připomněl, že kde existuje vícero prostředků nápravy, nejsou stěžovatelé povinni čerpat více než jeden z nich a že mají právo vybrat si, který vyzkouší (*Karakó proti Maďarsku*, č. 39311/05, rozsudek ze dne 28. dubna 2009, § 14). První stěžovatel podal ústavní stížnost, jíž usiloval o přezkum ústavnosti napadené právní úpravy. Vnitrostátní orgány tudíž dostaly příležitost tvrzené porušení jeho práv napravit a stěžovatel nebyl povinen čerpat další prostředek nápravy. Příslušnou námitku vlády proto Soud zamítl.

Obecné zásady

Relevantní obecné zásady ohledně volebního práva Soud shrnul ve věci *Hirst proti Spojenému království* (č. 2) (č. 74025/01, rozsudek velkého senátu ze dne 6. října 2005, § 56–62). Pokud jde o diskriminaci, tou se rozumí rovněž situace, kdy státy bez objektivního a rozumného odůvodnění zacházejí stejně s osobami, které se nacházejí v relevantně odlišném postavení (*Thlimmenos proti Řecku*, č. 34369/97, rozsudek velkého senátu ze dne 6. dubna 2000, § 44). Postavení je relevantně odlišné, pokud má dané opatření zvláště škodlivé dopady na určitou kategorii osob, které spojuje některý ze zakázaných důvodů rozlišování mezi lidmi (*Ádám a ostatní proti Rumunsku*, č. 81114/17 a 5 dalších, rozsudek ze dne 13. října 2020, § 87). Úmluva může vyžadovat přijetí pozitivních opatření například tam, kde má neutrální opatření zvláště nepříznivé dopady na osoby se zdravotním postižením.

Úmluva musí být vykládána ve světle ostatních pravidel mezinárodního práva, jehož je součástí. Při jejím výkladu je proto třeba vzít v úvahu i ustanovení Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením („CRPD“) a s ní související materiály. Všeobecný komentář č. 2 přijatý Výborem OSN pro práva osob se zdravotním postižením uvádí, že odepření přístupu osob se zdravotním postižením k zařízením a službám otevřeným veřejnosti by mělo být posuzováno prizmatem diskriminace. Článek 14 Úmluvy je třeba vykládat s přihlédnutím k těm ustanovením CRPD, která vyžadují přijetí tzv. přiměřených úprav. Těmi se rozumí nezbytné a vhodné úpravy a přizpůsobení, jež nepředstavují nepřiměřenou zátěž, všude tam, kde je to v konkrétní věci zapotřebí, a které mohou lidé se zdravotním postižením oprávněně očekávat, aby bylo zajištěno užívání a uplatňování jejich práv na rovnocenném základě s ostatními. Přiměřené úpravy slouží ke zmírnění faktických nerovností, které jsou neodůvodněné a představují diskriminaci (*Çam proti Turecku*, č. 51500/08, rozsudek ze dne 23. února 2016, § 65). Tyto úvahy se podle Soudu uplatní stejně i pro účast osob se zdravotním postižením v politickém životě. Článek 29 CRPD ostatně výslovně požaduje, aby státy zaručily osobám se zdravotním postižením možnost užívat politických práv na rovnoprávném základě s ostatními.

Konečně Soud poznamenal, že bez ohledu na rozdíl v rozsahu působnosti článku 14 a článku 1 Protokolu č. 12 je třeba pojem „diskriminace“ chápat v kontextu obou ustanovení stejně.

Použití těchto zásad na daný případ

Ve světle výše uvedených zásad bylo úkolem Soudu posoudit, zda slovinské orgány splnily své povinnosti podle článku 1 Protokolu č. 12 (pokud jde o referendum z roku 2015) a článku 14 ve spojení s článkem 3 Protokolu č. 1 (pokud jde o možnost prvního žadatele volit ve volbách do Evropského parlamentu v roce 2019). Článek 3 Protokolu č. 1 zaručuje při volbě zákonodárního sboru právo na svobodné vyjádření názoru a na zachování tajnosti volby. Podle vnitrostátního práva se tyto záruky vztahují i na hlasování v referendu. Podstatou projednávané věci přitom nebyl obsah vnitrostátní legislativy, která by omezovala osoby s omezenou pohyblivostí ve výkonu uvedených práv. V sázce tedy nebyla přímá diskriminace, ale spíše to, zda vnitrostátní orgány dostaly povinnosti přijmout vhodná pozitivní opatření, aby umožnily stěžovatelům výkon volebního práva na rovnoprávném základě s ostatními voliči.

Pokud jde o referendum v roce 2015, Soud měl za prokázané, že vstupní prostory do budov, kde sídlily příslušné okrskové volební komise, byly vybaveny nájezdovými rampami, s jejichž pomocí se stěžovatelé dostali do volebních místností. Jejich výhrady směřují vůči nedostatečným přiměřeným úpravám uvnitř těchto místností. Úplné přizpůsobení volebních místností potřebám osob se zdravotním postižením by jistě zjednodušilo jejich výkon volebního práva. Vzhledem k omezeným finančním zdrojům však státy požívají prostoru pro uvážení co do volby prostředků, jejichž prostřednictvím zajistí přístupnost volebních místností. Stěžovatelům v projednávané věci bylo umožněno hlasovat v jejich volebních obvodech. I když úpravy volebních místností (stolů, volebních boxů a uren) nebyly provedeny v předstihu, byla jim na místě poskytnuta nezbytná asistence odpovídající jejich specifickým potřebám. V případě referenda tak oba stěžovatelé byli schopni vyplnit volební lístky samostatně. První stěžovatel namítal, že byl nucen vhodit obálku s volebním lístkem do urny uprostřed místnosti za přítomnosti dalších osob. Nijak ale nevysvětlil, v čem by měl spočívat údajný zásah do tajnosti hlasování, ani zda tyto výhrady vznesl u členů volební komise. Poukazoval pouze na fotografie z volební místnosti umístěné na sociální síti. Ty ale podle Soudu zjevně dokládají, že bez větších obtíží odvolil. Druhý stěžovatel namítal, že musel delší dobu čekat, než mu kolemjdoucí pomohl najet s vozíkem na nájezdovou rampu u vedlejšího vchodu do budovy. Ve vztahu k volbě samotné nic nenamítal a hlasování se zúčastnil. Soud vyjádřil pochopení, že referenda se konají v budovách, které slouží obvykle jiným účelům a že tím spíše může být obtížné narychlo zajistit jejich úplnou bezbariérovost pro osoby s různými zdravotními handicapy. Proto je zásadní, aby orgány pružně reagovaly tak, aby byl těmto osobám zajištěn svobodný a tajný výkon volebního práva. Přesně tak postupovaly ve věci stěžovatelů. V případě prvního stěžovatele byla na jeho žádost nainstalována pojízdná rampa, aby se dostal do hlasovací místnosti. V případě druhého stěžovatele proběhla několik dní před hlasováním kontrola místa, aby se členové komise ujistily, že je zajištěn bezbariérový přístup. Jestliže se stěžovatelé přesto setkali s určitými obtížemi,

ty nebyly takové povahy a intenzity, aby je bylo možné označit za diskriminaci. K porušení článku 1 Protokolu č. 12 tedy nedošlo.

Ohledně voleb do Evropského parlamentu v roce 2019, první stěžovatel v nich nehlasoval kvůli prudkému zhoršení zdravotního stavu. Stěžoval si především na neposkytnutí hlasovacího zařízení. Hlasování tímto způsobem však nebylo po roce 2017, kdy vstoupila v účinnost novela volebního zákona, možné. Mohl tedy hlasovat buď osobně ve volební místnosti, nebo korespondenčně poštou, a to případně i z domova. Vzhledem k tomu, že sám nebyl schopen označit volební lístek, byl ve všech případech odkázán na asistenci jiné osoby dle vlastního výběru, která by za něho musela lístek označit, vložit do obálky a odeslat. První stěžovatel by tudíž musel této osobě – v jeho případě pravděpodobně člena rodiny – vyjevit, jaké jsou jeho volební preference. Soud ale zohlednil, že podle vnitrostátního práva byla asistující osoba povinna respektovat tajnost volby pod hrozbou trestní sankce. Tato forma podpory je navíc slučitelná s mezinárodními standardy v této oblasti, včetně článku 29 CRPD. Soud byl ochoten připustit, že hlasovací zařízení poskytují osobám se zdravotním postižením větší míru autonomie. Podle platných mezinárodních standardů však jde pouze o jednu z metod, jak zajistit jejich účast ve volbách na rovnocenném základě. Pořízení těchto zařízení představuje značnou finanční investici, samo skýtá určitá rizika z hlediska tajnosti volby a napříč státy Rady Evropy neexistuje na jejich využívání převažující shoda. Jakým způsobem státy dostojí svým závazkům podle Úmluvy, je na nich samotných. Nedostupností hlasovacích zařízení se nadto pečlivě zabíral Ústavní soud. Vzal přitom v potaz, že v minulosti byla tato zařízení užívána jen malým množstvím osob se zdravotním postižením, že nemohla být využívána v případech všech druhů postižení a že jejich obstarání a provoz byly nákladné. Důvody plynoucí z předchozí zkušenosti Soud považoval za relevantní a přesvědčivé. Žalovanému státu se tedy podařilo nastolit spravedlivou rovnováhu mezi zájmy společnosti jako celku a právy prvního stěžovatele. K porušení článku 14 ve spojení s článkem 3 Protokolu č. 1 tedy nedošlo.

ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Hluk a další emise z nákladní automobilové dopravy přeměřované z dálnice na místní komunikaci vedoucí kolem obydlí stěžovatelů

Kapa a ostatní proti Polsku, č. 75031/13 a 3 další, rozsudek ze dne 14. října 2021

Skutkový stav:

Dálnice A2 je součástí druhého evropského dopravního koridoru, který spojuje města Hannover, Berlín, Frankfurt, Poznaň, Varšavu, Brest, Minsk a Moskvu. Tato dálnice byla stavěna po etapách od roku 2001. V současnosti se skládá z jedenácti postupně budovaných částí o celkové délce 475 km. Na některých úsecích dálnice se platí mýtné, jiné jsou bez poplatku. Stížnost se týkala okolností stavby dálničního úseku mezi obcemi Konin a Stryków. Již v roce 1996 varoval tehdejší starosta, že bude-li koncový bod tohoto úseku

dálnice umístěn před sjezdem na Stryków bez zřízení alternativní objízdné trasy, povede to k prudkému nárůstu dopravy v obci a zhoršení kvality životního prostředí s potenciálními zdravotními riziky pro obyvatele. Při výstavbě v roce 2006 končil předmětný úsek dálnice právě na tomto místě, odkud byla veškerá dálniční doprava odkláněna na Varšavu přes silnici N14 jdoucí centrem Strykówa. Stěžovatelé bydleli v rodinném domě jen několik málo metrů od této komunikace. Provedené studie potvrdily, že jsou v místě výrazně překračovány denní i noční hlukové limity. Úřady posléze přijaly několik opatření s cílem situaci zmírnit. V říjnu 2006 byl opraven povrch vozovky na silnici N14 tak, aby lépe tlumil hluk. V prosinci téhož roku byly řidičům doporučeny alternativní objízdné trasy kolem obce. Zvažovány byly také protihlukové clony podél vozovky. Od jejich vztyčení však bylo ustoupeno s tím, že pro ně nebyl v ulici dostatečný prostor a že by jimi byl blokován přístup na pozemky podél silnice. Situaci definitivně vyřešilo až v prosinci 2008 prodloužení koncového bodu dálnice o 1,7 km, kde byla plynule napojena na dálnici A1 vedoucí na Varšavu.

Namítaná porušení Úmluvy:

Stěžovatelé na poli článku 8 tvrdili, že došlo k porušení jejich práva na respektování soukromého a rodinného života a obydlí v důsledku toho, že byly po dobu déle než 2 let ve dne i v noci vystaveny extrémnímu hluku, vibracím a zvýšené koncentraci výfukových plynů z nákladní automobilové dopravy, jež byla přeměrována z dálnice A2 přes komunikaci N14 vedoucí centrem města v blízkosti jejich domovů. Dle jejich názoru se dalo předmětnému problému předejít, kdyby úřady ve stádiu územního plánování nebyly netečné a vyslyšely tamního starostu, který od počátku varoval před rizikem, že si řidiči budou jinak krátit cestu na Varšavu nejlogičtější cestou po silnici N2, což povede k enormnímu nárůstu dopravy ve městě. Jakmile se toto varování naplnilo, mohly úřady minimalizovat dopady na životy stěžovatelů, kdyby přijaly včasná a vhodná opatření.

Posouzení Soudem:

Obecné zásady

Porušení práva na respektování obydlí se neomezuje na fyzická porušení domovní svobody, ale zahrnuje i narušování pokojného užívání domova emisemi, jako jsou hluk, pachy apod. (*Hatton a ostatní proti Spojenému království*, č. 36022/97, rozsudek velkého senátu ze dne 8. července 2003, § 96). Ačkoli Úmluva výslovně nezaručuje právo na čisté a poklidné životní prostředí, článek 8 Úmluvy dopadá na situace, kdy je kvalita života jednotlivce přímo a závažně ovlivněna v důsledku znečištěného životního prostředí (*López Ostra proti Španělsku*, č. 16798/90, rozsudek ze dne 9. prosince 1994). Kromě ochrany jednotlivce před zasahováním ze strany orgánů veřejné moci vyplývá z tohoto ustanovení také jejich povinnost přijmout vhodná opatření, aby prosadily respekt k soukromému a rodinnému životu a obydlí i ve vztazích mezi jednotlivci navzájem (*Stubbings a ostatní proti Spojenému království*, č. 22083/93 a 22095/93, rozsudek ze dne 22. října 1996, § 62). Ať je případ posuzován

z hlediska pozitivních nebo negativních závazků, použitelné zásady jsou obdobné. V obou případech je zapotřebí hledat spravedlivou rovnováhu mezi konkurujícími zájmy jednotlivce a společnosti jako celku (*Hatton a ostatní proti Spojenému království*, cit. výše, § 98).

Použití těchto zásad na daný případ

Soud předně konstatoval, že vzhledem k intenzitě, délce trvání, ale i fyzickým a duševním účinkům, dosáhlo znečištění (hlukem, vibracemi a emisemi výfukových plynů) v důsledku zhuštěného provozu minimálního prahu závažnosti nezbytného k tomu, aby námitky stěžovatelů spadaly do rozsahu věcné působnosti článku 8 Úmluvy.

Pokud jde o námitku stěžovatelů, že úřady pochybily již ve stádiu plánování výstavby předmětného dálničního úseku, Soud nesouhlasil s vládou, že nárůst provozu na silnici N14 vedoucí kolem obydlí stěžovatelů nebyl předvídatelný. Na problematické umístění dočasného koncového bodu dálnice upozornil již v roce 1996 tehdejší starosta. Příslušné orgány se ale jeho varováním nezabývaly. Vyslovil přitom jasnou obavu a predikci rizika, že bez zřízení alternativní objízdné trasy dojde ke značnému nárůstu těžké nákladní dopravy na silnici N14. Všechny studie o posuzování vlivů na životní prostředí a správním rozhodnutí vydaná v průběhu procesu povolování stavby se zabývaly pouze dálnicí jako takovou, nikoli rizikem zhuštěného provozu na silnici N14. Obliba této trasy směrem na Varšavu byla mezi řidiči umocněna tím, že jízda po předmětném úseku dálnice nebyla zpoplatněna. Vláda namítala, že zvýšený objem kamionové dopravy mohl souviset s rozvojem skladů a průmyslových hal v okolí města poté, co bylo napojeno na dálniční síť. Soud uznal, že tento faktor mohl k tamní situaci přispět, nicméně bez poskytnutí dat, která by mu umožnila rozlišit tyto dva druhy provozu, považoval za rozumné předpokládat, že tranzitní nákladní doprava tvořila podstatně větší objem dopravy, a to zejména v noci, kdy byla logistická centra uzavřená. Ani argumentace vlády, že silniční obchvat kolem města nebyl vybudován z důvodu nedostatku finančních prostředků, Soud neobměkčila. Minimalizace investičních výdajů může být legitimním obecným zájmem, nemůže však ospravedlnit nepřiměřené zasahování do práv jednotlivců. Soud tak uzavřel, že úřady, které byly na potenciální problém upozorněny již v roce 1996, jej vědomě ignorovaly a přikročily k realizaci projektu dálnice bez ohledu na zájmy a blaho obyvatel Strykówa.

Ve druhém kroku zkoumal, zda úřady urychleně a vhodně reagovaly na prudce zhoršenou dopravní situaci na silnici N14 po zprovoznění daného úseku dálnice v červenci 2006. Zde uznal, že orgány nebyly zcela pasivní. Již v srpnu téhož roku předložily plán s alternativami řešení, a sice zbudování silničního obchvatu, nebo prodloužení úseku dálnice A2 o 1,7 km a umožnění přímého napojení na dálnici A1. Realizace tohoto plánu však pokulhávala. Varianta silničního obchvatu byla záhy opuštěna a k otevření prodlouženého úseku dálnice došlo až o dva a půl roku později v prosinci 2008. Teprve poté se snížil provoz ve městě na přijatelnou úroveň. Vzniklé průtahy byly přitom

důsledkem neplnění termínů stavebních prací. V mezidobí úřady usilovaly o přeorganizování dopravy instalací značení, jež mělo řidiče navigovat po objízdných trasách. I když toto opatření přineslo určité pozitivní účinky, nevedlo k odklonu nákladních automobilů, pro které byla trasa skrz město nejpřímější. Úřady přistoupily také k modernizaci povrchu vozovky na silnici N14. Jiná adaptační opatření přijata nebyla. Soud proto uznal, že orgány vynaložily značné úsilí, aby na problém reagovaly. To však nic nemění na tom, že tyto snahy zůstaly bez významnějších pozitivních účinků. V projednávané věci tak nebyla nastolena spravedlivá rovnováha, jelikož úřady ve výsledku upřednostnily zájmy řidičů před kvalitou života místních obyvatel.

Závěr

Senát páté sekce jednomyslně naznal, že přesměrováním hustého provozu přes silnici N14, tedy komunikaci, která k tomuto účelu nebyla postavena ani uzpůsobena a která se nacházela v těsné blízkosti obydlí stěžovatelů, jakož i absencí včasné a odpovídající reakce ze strany úřadů, došlo k porušení práva stěžovatelů na respektování jejich soukromého a rodinného života a obydlí chráněných článkem 8 Úmluvy.

RECENZE A ANOTACE

SVOBODOVÁ, M.: *Občanství Evropské unie*. Praha: Auditorium, 2021, s. 359.

Doc. Magdalena Svobodová na sklonku minulého roku vydala knižně svou habilitační práci komplexně popisující institut občanství Evropské unie. Jak je patrné, svou práci věnovala tématu vysoce aktuálnímu, mimořádně zajímavému a také v řadě směrů kontroverznímu.

Začít můžeme již od samého pojmu. Institut unijního občanství nemá charakter státního občanství, ačkoliv svým označením tento dojem vzbuzuje. Ačkoliv mezi osobami znalými této problematiky nejde o nic překvapivého, v běžném společenském diskurzu vede tento pojem k častému zmatení a vyvolání nesprávných dojmů nejenom o jeho podstatě, ale také o povaze vztahu mezi Evropskou unií, jejími členskými státy a postavení jejich občanů. Už proto, že kniha doc. Svobodové tuto záležitost osvětluje, je dobře, že byla vydána a že se čtenářům dostává do rukou.

Institut občanství Evropské unie je velmi specifický. Jeho podstatou není (hmotně)právní vztah mezi Evropskou unií a jejími občany, ale jedná se o soubor práv občanů členských států na území členských států. Ostatně sama Evropská unie ani nerozhoduje o tom, kdo bude nebo nebude jejím občanem, což je klasická prerogativa státu, ale v zásadě nerozhoduje ani o tom, jaký bude rozsah oněch práv tvořících soubor nazývaný jako občanství Evropské unie. Pokud jde o druhé tvrzení, je vhodné ho relativizovat, protože jak ukazuje doc. Svobodová, obsah řady práv tvořících občanství Evropské unie byl dán rozhodnutími například Soudního dvora Evropské unie. Tato skutečnost naznačuje řadu paradoxů a prnutí, které jsou s existencí občanství Evropské unie spojeny a které můžeme sledovat také v případě vztahu samotné Evropské unie a jejích členských států. Ty jsou na jedné straně pánem smluv, ale na straně druhé řada institutů v primárním právu zakotvených anebo z něj odvozených nevyhnutelně žije také svým vlastním životem. V případě občanství Evropské unie se tak děje v dosti bohaté míře, což důkladně popisuje kniha M. Svobodové.

Autorka v první řadě ukazuje základy občanství Evropské unie, které jsou tvořeny základními svobodami a principy, na nichž bylo společenství, které se vyvinulo do současné podoby, postaveno. Jedná se zejména o volný pohyb osob a služeb, a zákaz diskriminace na základě státního občanství osoby. Vedle toho se jedná také o právo zastávat vybrané veřejné funkce, ať už volené nebo nevolené. Uvedené svobody v průběhu času získávaly odlišný obsah. Vzpomeňme jen na to, jakým vývojem prošel volný pohyb osob. Od volného pohybu pracovníků, přičemž pobyt na území jiných členských států než státu domovského byl časově omezen, až k dnešní svobodě pohybu a usazování se

bez omezovacích podmínek. Čtenář si jistě uvědomuje další souvislosti tohoto vývoje, například v navazujících otázkách sociálního zabezpečení, zdravotní péče či zajištění přístupu do škol pro děti migrujících osob. A také některé důsledky, tvořících jednu z příčin vystoupení Británie z Evropské unie.

Prvá část představované knihy se zabývá tématem vzniku a vývoje občanství Evropské unie. V ní autorka popisuje výše naznačené kořeny institutu a jeho postupný vývoj, včetně postupného rozvoje principu zákazu diskriminace a jeho důsledků, ale také rozšiřování obsahu svobody pohybu osob a služeb. V této části také autorka popisuje bohatou judikaturu Soudního dvora Evropské unie a její důsledky. Čtenář je zde velmi čtivou, přitom důkladnou formou proveden všemi klíčovými momenty vývoje občanství Evropské unie do jeho současné podoby. Díky tomu získá představu o původu a příčinách celé řady důsledků vyplývajících z občanství Evropské unie.

V druhé části knihy se autorka věnuje definici občanství Evropské unie a jeho podstaty v současné podobě. Zde také dochází k vyhodnocení podstaty popisovaného institutu v porovnání se státním občanstvím, včetně srovnání práv a povinností občanů České republiky s právy a povinnostmi unijních občanů.

Třetí část je nejobsáhlejší. V ní se M. Svobodová věnuje obsahu občanství Evropské unie. Tato část práce tvoří její jádro a pro čtenáře zajímavější se o právní úpravu *de lege lata* se jedná o část nejzajímavější. Bude také užitečná všem, kteří se s touto problematikou setkávají v praxi, ať už při výkonu veřejné správy nebo při řešení svých vlastních záležitostí. Výklad je doprovázen bohatými odkazy jak na primární a sekundární právo Evropské unie, tak na předpisy vnitrostátní, a samozřejmě je práce s rozsáhlou judikaturou zejména Soudního dvora Evropské unie. Autorka v této části poskytuje důkladný a bohatý rozbor všech aspektů práva pohybu a pobytu, nediskriminace, a to jak občanů Evropské unie, tak práv občanů třetích zemí v postavení rodinných příslušníků občanů Evropské unie. Pozornost je věnována také otázkám aktuálním v posledních letech. V tomto směru se jedná zejména o problematiku politických práv občanů Evropské unie v jiném členském státu, než je jejich domovský stát. Připomeňme i v České republice diskutovanou otázku práva volit a být volen do vybraných zastupitelských orgánů členského státu, ale také do Evropského parlamentu. Právě na těchto příkladech je velmi pěkně ukázán střet zákazu diskriminace na základě státního občanství s realitou, když i právo volit a být volen zčásti podléhá právní regulaci jednotlivých členských států. Čtenáři je jistě známa také diskuze o otázce práva občanů Evropské unie sdružovat se v politických stranách ve státě svého bydliště, jehož nejsou státními občany. Také tuto záležitost kniha důkladně probírá. Třetí část knihy se nevěnuje jenom otázkám aktuálním, ale zahrnuje také záležitosti neaktuálnější. Vzhledem k době psaní a zejména dokončování knihy mohla autorka zohlednit i dopady pandemie nemoci covid-19 na popisovanou problematiku, zejména na svobodu pohybu.

Čtvrtá část knihy je věnována problematice nabývání a pozbývání občanství Evropské unie. Také tyto otázky jsou popsány velmi důkladně a neopomíjejí žádný aspekt této problematiky.

Závěrečná pasáž je věnována občanství Evropské unie v kontextu brexitu a popisuje právní úpravu postavení občanů Británie a občanů Evropské unie po brexitu. Také tato část knihy je vysoce praktická a čtenáři poskytne všechny informace, které v souvislosti s brexitem a postavením občanů původně jednoho společenství může potřebovat.

Vzhledem k tomu, jak bohatá a mnohohrstevnatá je problematika občanství Evropské unie, měla autorka velký prostor pro vysvětlení všech jeho aspektů. Tento úkol splnila v míře vrchovaté a čtenář se dozví často o netušených souvislostech a důsledcích institutu, který se na první pohled může jevit jako spíše nezajímavá, technická záležitost. Opak je pravdou. Namátkou lze poukázat na zajímavý fenomén tzv. obrácené diskriminace. Ta spočívá v tom, že občan členského státu Evropské unie, který využije práva volného pobytu, může mít za určitých okolností více práv, než kolik náleží občanům členského státu, v němž pobývá, ale také než náleží jeho spoluobčanům v domovském státu. Příkladem může být situace, v nichž předpisy Evropské unie nebo rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie dávají rodinným příslušníkům migrujícího občana, bez ohledu na jejich státní občanství, více práv, než kolik dávají imigrační předpisy jednotlivých členských států. Tehdy občan, který vykonal volný pohyb v Evropské unii, má více práv, než kolik by jich měl jako občan, který volný pohyb nevykonal. Tato problematika má mj. i zajímavé teoretické důsledky pro jiné právní obory. V oblasti ústavního práva to například znamená, existenci dvou kategorií státních občanů, ale také cizinců z nečlenských států Evropské unie.

Představovaná kniha doc. Svobodové je velmi zdařilá a podává vyčerpávající výklad problematiky občanství Evropské unie, a to v mimořádně čtivé formě. Impozantní je množství pramenů, z nichž autorka čerpala, ať už se jedná o právní předpisy, soudní rozhodnutí nebo odbornou literaturu. Jejich výčet je pro čtenáře zárukou toho, že podaný rozbor je opravdu zevrubný. Knihu lze doporučit každému zájemci o popisovanou problematiku, ať už se jedná o zaměstnance veřejné správy nebo akademiky a vysokoškolské studenty. Vzhledem ke srozumitelnosti výkladu, a již zmíněné čtivosti, již však není dosaženo na úkor odborné úrovně textu, lze knihu doporučit i čtenářům z řad široké veřejnosti.

Jan Kudrna

INFORMACE

Simona Ulčová

Náhradní mateřství ve světle právníkové literatury a judikatury¹⁾

Náhradní mateřství je v českém právu bezesporu institutem, který nutí k zamyšlení nejen právníka, ale koneckonců i bezdětné páry – objednatel, které usilují o získání potomka. Náhradní mateřství totiž nejenže není právně ukotveno v českém právním řádu, ale ani nenabízí jednotný názor na to, zda je morální či nemorální, pokud si bezdětný pár tzv. koupí dítě od matky, která jej porodila, byť k tomu poskytl buď oba, nebo alespoň jeden z páru, svůj biologický materiál. Na jedné straně je nutné pohlížet na náhradní mateřství jako na jednu z mála možností bezdětných párů, které si přejí mít své vlastní dítě a jinou cestou to z medicínského hlediska nejde, z druhé strany je nutné vzít v úvahu pozici náhradní matky, která poskytuje své tělo a de facto i své zdraví (při hormonální stimulaci ženu ohrožuje embolie apod.). A v neposlední řadě je nutné vzít v potaz i skutečnost, že se zde v mnoha případech vlastně kupuje a prodává dítě.

Není tedy divu, že na toto téma vznikla řada článků, diplomových a dizertačních prací a poměrně nedávno se také konala konference pod názvem „*Právo a praxe náhradního mateřství*“, která proběhla ve dnech 25. až 26. června 2018 a to v zemi, která se v rámci Evropy považuje za jednu z mála pozitivně nakloněných tomuto právnímu institutu, ve Velké Británii, na univerzitní půdě, v Cambridge. Setkání odborníků uspořádala Akademie evropského práva společně s Univerzitou v Cambridge.²⁾ Na konferenci zazněly příspěvky pojednávající jak o restriktivním přístupu některých zemí (zejména Německa, ale rovněž Francie, Nového Jižního Walesu) k náhradnímu mateřství, tak také o tolerantním přístupu k této problematice (zejména Velké Británie, ale také Řecka, Kypru, Portugalska, Izraeli, Jihoafrické republiky atd.). Další příspěvky přiblížily přístupy právních úprav náhradního mateřství v Řecku, Kypru, či Portugalsku. Zazněly zde i nastíněné problémy, které se objevují jak v případě restriktivního přístupu k náhradnímu mateřství, tak

¹⁾ Příspěvků na toto téma je skutečně mnoho, proto zde byly vybrány jen ty, které autorka považuje za aktuální a komplexnější.

²⁾ VERMACHTOVÁ, A.: Zpráva z konference: Právo a praxe náhradního mateřství, In *Právník*, 2018, roč. 157, č. 12, ISSN 0231-6625, s. 1066-1072.

v případě tolerantního přístupu k dané problematice. Jedním z problémů, které náhradní mateřství rozděluje právní veřejnost a justici, je otázka přístupu k tomuto institutu, pokud jde o tzv. gestacionální nebo tradiční náhradní mateřství. V případě gestacionálního mateřství, kdy náhradní matka není geneticky spřízněna s dítětem, je pouze nositelkou. Od toho se také odvíjí, nakolik je matkou tzv. zamýšlená matka, která náhradní matce poskytuje biologický materiál.

V Řecku a na Kypru se staví k náhradnímu mateřství tolerantně. Otázkou zůstává, jak pojmout existenci surogátních dohod, nakolik jsou tyto vymahatelné, a v neposlední řadě, kdy se stávají zamýšlení rodě rodiči právními, či sociálními. Např. v Řecku, Kypru a Portugalsku jsou za právní rodiče považováni zamýšlení rodiče již v okamžiku narození dítěte. Nicméně i v případech tolerance náhradního mateřství by mělo toto podléhat rozhodnutí orgánu veřejné moci (soud, komise atd.).³⁾ Dalším aspektem právní úpravy náhradního mateřství je potřeba zajistit náhradní matce dostatečná práva, jako je právo na poporodní péči, práva vyplývající z pracovního práva a práva sociálního zabezpečení.⁴⁾

Také vzniká otázka, do jaké míry omezovat právo na využití náhradního mateřství jen pro neplodné seztané páry a nakolik tuto možnost vztáhnout i na jiné páry (např. stejnopohlavní).

Dalším problémem, který byl na konferenci probírán, bylo téma tzv. reprodukční turistiky, kterou mnohé páry obcházejí restriktivní postoj svého státu k náhradnímu mateřství. Jádrem tohoto nelegálního řešení je určení rodičovství k dítěti, respektive uznání určení rodičovství v jiném státě. V této souvislosti zazněla na konferenci výzva zvláštního zpravodaje OSN, v níž nabádá státy, které tak dosud neučinily, aby přijaly vnitrostátní právní úpravu náhradního mateřství a aby byl zároveň stanoven mezinárodní standard, kterým by se odstranily problémy rozdílných vnitrostátních právních úprav.

Posledním tématem konference byla otázka náhradního mateřství z psychologického hlediska. Zde zazněly závěry z dlouholetého výzkumu rodin, které vznikly z náhradního mateřství, nebo využily dárcovství gamety a stejně tak i vzorek rodin, které vznikly přirozenou cestou (celkem 173 rodin). Výzkum provádí Centrum pro rodinný výzkum Univerzity v Cambridge. Pozornost byla věnována dětem ve věku do 14 let, plánuje se prodloužení věku do 18 let, až tohoto věku dosáhnou. Výzkum byl zaměřen na kvalitu vztahu mezi rodiči a jejich dítětem, vyrovnanost dítěte a vztah rodiny s náhradní matkou po narození dítěte. Z uvedeného výzkumu vyplynulo, že děti z rodin, které vznikly za využití náhradního mateřství, jsou stejně sociálně i psychicky rozvinuté, jako ty, které byly počaty přirozenou cestou.⁵⁾

³⁾ Tamtéž, s. 1069.

⁴⁾ Tamtéž, s. 1069.

⁵⁾ Tamtéž, s. 1071.

Pokud jde o téma náhradního mateřství v české odborné literatuře, věnuje se mu zejména monografie „*Náhradní mateřství v českém právu a související otázky*,“ jejímž autorem je Jakub Sivák.⁶⁾ Ve své práci se institutem náhradního mateřství zabývá z komplexního hlediska, a to jak z pohledu medicínského práva, tak občanského práva a v neposlední řadě i z pohledu práva trestního. Publikace začíná uchopením této problematiky v občanském právu, respektive v občanském zákoníku, kde se přímo o náhradním mateřství zmiňuje pouze § 804 a v to v souvislosti s osvojením.⁷⁾ Právě v kontextu pojetí osvojení pak v druhé kapitole rovněž analyzuje osvojení a jeho pojetí v českém právu.⁸⁾

Z pohledu zdravotního práva pak autor přibližuje otázky ve spojitosti s umělým oplodněním, uvádí právní definice jednotlivých medicínských postupů v rámci umělého oplodnění, rozebírá otázky dárcovství biologického materiálu jednoho nebo obou z páru, tzv. sociálních rodičů, čili také objednatelů. Zde nastiňuje jednu z možných sporných bodů celého institutu náhradního mateřství a to je případ, kdy je surogátní matka vdaná a podle českého práva je tedy otcem její manžel. Zde je nutné, aby manžel surogátní matky popřel své otcovství. V této souvislosti rovněž upozorňuje na zákonné lhůty, do kdy musí dojít k popření otcovství.⁹⁾

Dalším aspektem náhradního mateřství je nepochybně problematika absence právního ukotvení surogátní smlouvy, neboť se v případně náhradního mateřství za úplatu přímo nabízí tyto vztahy smluvně zajistit. Je nutné si totiž uvědomit, že obě strany, tj. jak náhradní matka, tak objednatelský pár, se zavazují k jistým povinnostem: náhradní matka k povinnosti porodit zdravé dítě a až do porodu zajistit zdravý vývoj dítěte a objednatelský pár se zavazuje hradit veškeré náklady náhradní matky, které jí vzniknou v souvislosti s těhotenstvím a porodem. V nejednom případě se objednatelský pár zavazuje uhradit náhradní matce finanční částku za ochotu stát se náhradní matkou a dítěte se po porodu vzdát. Tyto částky mohou jít podle autora až do výše miliónu korun. Pokud je dosud náhradní mateřství v právním vakuu, je případná surogátní smlouva od počátku neplatná. Objednatelský pár nebo náhradní matka pak vstupují do nejistoty. Nejistoty, zda se dítě narodí živé a zdravé, nejistoty, zda náhradní matka dá po porodu souhlas k osvojení objednatelskému páru.

Autor se nevyhýbá ani pojetí surogátního mateřství z hlediska trestního práva. České trestní právo považuje adopci či jiný druh svěření dítěte do péče za úplatu za trestný čin. Svěření dítěte do péče jiného bezúplatně, není trestné

⁶⁾ SIVÁK, J.: *Náhradní mateřství v českém právu a související otázky*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, ISBN 978-80-7552. Na tuto knihu vyšla rovněž recenze Petry Gronwaldtové Wagnerové, In *Správní právo*, 2021, roč. LIV, č. 5, s. 310 - 312, ISSN 0139-6005 a Ondřeje Frinty, In *Bulletin advokacie* 10/2021, s. 63.

⁷⁾ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „občanský zákoník“).

⁸⁾ SIVÁK, *Náhradní mateřství*, s. 11 – 19.

⁹⁾ Tamtéž, s. 23.

stejně tak pouhé vyžadování uhrazení nákladů náhradní matce, které ji vznikly v souvislosti s těhotenstvím a porodem, ale trestným je odměna za tuto „službu“.¹⁰⁾

Monografie obsahuje rovněž exkurz do právní úpravy náhradního mateřství v různých zemích, např. USA, Ukrajiny, Indie, Německa, Ruska a Velké Británie. Zde se autor soustředil zejména na přístup těchto států k surogátním smlouvám a trestní odpovědnost jednotlivých stran náhradního mateřství, tj. náhradní matky, objednatelského páru a v neposlední řadě také zdravotnického zařízení, které vědomě provádí umělé oplodnění náhradní matky. V této souvislosti sleduje autor rozdílnost v pohledu na trestnost surogátního mateřství. Např. v USA se přístupy k tomuto institutu diametrálně liší. Např. v Kalifornii, Nevadě, Washingtonu je právně garantováno, že náhradní matka musí po porodu dítě předat objednatelskému páru, zatímco v Louisianě, Nebrasce či Michiganu je tento institut trestným. Sankce jsou v těchto případech rovněž různé, od pokuty po odnětí svobody až na 5 let. Zatímco v USA je pohled na náhradní mateřství obecně liberálnější, v Německu je tento institut postaven zcela mimo zákon. Zvláštností je v tomto případě pojetí trestnosti jednání, která se vztahuje především na lékaře, jenž provede takovéto oplodnění. Jiné je to v zemích, které jsou na tom hospodářsky hůř, než vyspělé země západní Evropy a USA. To je patrné např. v zemích, jako je Ukrajina a Indie. Na Ukrajině je dosud nejliberálnější přístup k surogátnímu mateřství. Objednatelé jsou od početí dítěte právními rodiči. Objednatelé tak mají právo se bránit soudně, pokud náhradní matka odmítne se vzdát svých rodičovských práv. Existuje jediné omezení v souvislosti s tímto institutem a to, že objednatelé musí být heterosexuálním párem. Objednatelem tedy nemůže být jedinec a nemůže se jednat o homosexuální páry. Podobně je tomu v Rusku, což naznačuje, že se jedná o země, kde je dosud silný vliv pravoslaví, které je dosud citlivé v pojetí tradiční rodiny, jíž tvoří sezdанý pár muže a ženy.¹¹⁾

Autor uzavírá svůj exkurz do přístupu k náhradnímu mateřství u vybraných zemí teleologickou otázkou, zda se má stát lidské tělo předmětem obchodních vztahů. V těchto úvahách pak pokračuje v kapitolách, které se zabývají problémem, co je v tomto případě nejlepším zájmem dítěte a morálními aspekty náhradního mateřství. V tom prvně zmiňovaném si autor vypomáhá judikaturou českých soudů, v tom druhém popisuje morální stránku tohoto institutu z pohledu kategorického imperativu Immanuelova Kanta a filozofických postojů Jeremy Bentahama, u nichž zároveň predikuje, jaké postoje by k danému tématu zaujímal.

Závěr své práce pak věnuje úvahám *de lege ferenda*, a to v oblasti nutné právní úpravy a otázky, zda by měla být odlišná pro heterosexuální páry, pro homosexuální páry a pro jednotlivce. V této souvislosti pak nastiňuje

¹⁰⁾ Tamtéž, s. 27 – 28. Viz § 169 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „trestní zákoník“).

¹¹⁾ Toto je pouze názor autorky článku, nikoliv autora monografie.

problematiku uznávání či neuznávání zahraničního náhradního mateřství v České republice, či nikoliv. Opět i v těchto případech si vypomáhá judikaturou ústavního soudu.¹²⁾

Za další rozsáhlejší a komplexnější práci lze považovat diplomovou práci Veroniky Zemanové „*Náhradní mateřství: hrozba nebo pomoc? Právně-filozofická analýza problému*“.¹³⁾ Jak již název její diplomové práce napovídá, vystihuje dvojí pohled na tento institut. Autorka nejprve rozebírá pojetí matky, které se v souvislosti s náhradním mateřstvím objevují, tj. biologická, genetická a sociální matka.¹⁴⁾ Tyto pojmy pak rozebírá pomocí judikatury a důvodové zprávy k jednotlivým ustanovením občanského zákoníku. Podobně jako je relativní pojem matky v jednotlivých právních úpravách, tak je dnes relativní rovněž pojem mateřství, který tak v sobě odráží opět základ biologický, sociální či právní.

V práci jsou rovněž detailně popsány jednotlivé formy náhradního mateřství, a to na základě dostupných medicínských metod umělého oplodnění. Autorka zde používá pojem gestační náhradní mateřství, což je náhradní mateřství s využitím biologického materiálu ženy objednatelky nebo dokonce třetí dárkyně vajíček. Dalším typem náhradního mateřství je altruistické a k němu protipól náhradní mateřství komerční. Jak už z názvu vyplývá, v případě altruistického mateřství se jedná o bezúplatné náhradní mateřství a opačně u komerčního náhradního mateřství jde o službu za úplatu.

V další části své diplomové práce se autorka věnuje pojetí náhradního mateřství v občanském zákoníku. Z jednotlivých ustanovení tohoto právního předpisu a z trestního zákoníku pak dovozuje, že česká právní úprava víceméně počítá s náhradním mateřstvím altruistickým.¹⁵⁾

Část své práce autorka věnuje konfliktu základních lidských práv a svobod a ústavy s institutem náhradního mateřství. Na straně jedné lze vycházet z premisy, že vše, co není zakázáno, je dovoleno. Na straně druhé však trestní zákoník zakazuje svěřit dítě do moci jiného za odměnu. A další konflikt surrogátního mateřství spatřuje v přednosti mezinárodních smluv před českým právním řádem, jelikož jsou státy, kde je legální náhradní mateřství za úplatu. Toto je pak v rozporu s českým platným právním řádem.

Poměrně detailně rozebírá otázku naplnění skutkové podstaty trestného činu v případě tzv. komerčního náhradního mateřství. Podle jejího názoru lze důvodně pochybovat, nakolik je spatřován tento čin natolik společensky

¹²⁾ SIVÁK, *Náhradní mateřství*, s. 69 – 74.

¹³⁾ ZEMANOVÁ, V.: *Náhradní mateřství: hrozba nebo pomoc? Právně-filozofická analýza problému*. [online]. Brno, 2019 [cit. 2022-05-24]. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Doc. PhDr. Tatiana MACHALOVÁ, CSc. Dostupné z: <https://1url.cz/8rrBK>.

¹⁴⁾ Tamtéž, s. 18 – 27.

¹⁵⁾ Tamtéž, s. 35.

škodlivý, aby mohlo dojít k naplnění některé ze skutkových podstat trestného činu.¹⁶⁾

Autorka pak dále vymezuje otázky, které v souvislosti s náhradním mateřstvím mohou vzniknout a nejsou dosud řešeny v rámci českého právního řádu. Jedním z nich je např. problematika úplatnosti poskytnutí biologického materiálu objednateli, nebo otázka bezúplatnosti biologického materiálu poskytnutého náhradní matkou, apod.¹⁷⁾

V další části své práce se věnuje přístupu jiných zemí k institutu náhradního mateřství. Na základě těchto přístupů vymezila tři kategorie států a to: státy, ve kterých je náhradní mateřství výslovně povoleno, druhou kategorií jsou státy, kde je náhradní mateřství bez dalšího zakázáno a konečně do třetí kategorie byly zařazeny státy, kde je tento institut v tzv. právním vakuu.¹⁸⁾ V této souvislosti popisuje jednotlivé stěžejní právní úpravy vybraných zemí. Jedním z nich je i Velká Británie, která poměrně detailně upravuje postupy uznávání otcovství a mateřství, pokud k němu došlo v rámci umělého oplodnění a dokonce tyto postupy vztahuje i na případy registrovaného partnerství (Surrogacy Arrangements Act 1985, Human Fertilisation and Embryology Act 2008 a Adoption and Children Act 2002).¹⁹⁾ Nutno však poznamenat, že i zde se jedná o altruistickou formu náhradního mateřství. Zajímavý je způsob nabývání rodičovských práv objednatelským párem. Velká Británie tak vydává buď tzv. rodičovský příkaz, nebo se tak stane prostřednictvím osvojení, adopce, jako je tomu i v českém platném řádu. Rodičovský příkaz vydává soud a to na základě splněných podmínek, tj. k početí dítěte musí dojít jednou z metod umělého oplodnění, dále pak alespoň jeden z žadatelů musí být s dítětem geneticky spřízněn, žadatelé musí být ve svazku manželském, v registrovaném partnerství nebo v dostatečně stabilním rodinném svazku, nesmí být v příbuzenském vztahu, alespoň jeden z žadatelů musí být starší 18 let a alespoň jeden z nich musí mít trvalý pobyt ve Velké Británii. O vydání příkazu musí žadatelé požádat do 6 měsíců od narození dítěte. V tomto případě jde o lhůtu propadnou. Britská právní úprava předpokládá existenci dohody mezi náhradní matkou a objednatelským párem, ale již dále nezajišťuje právní vymahatelnost jejího dodržení. Na závěr pojednání o britské právní úpravě autorka vyjadřuje svůj názor, proč by tuto právní úpravu doporučovala k inspiraci českému zákonodárství. V této právní úpravě totiž spatřuje jistou míru jistoty pro dítě a ochranu jeho zájmu: „i když jedna ze stran od smlouvy odstoupí, stále bude mít po právní stránce minimálně určenou matku, která o něj bude pečovat.“²⁰⁾

¹⁶⁾ Zajímavý je v této souvislosti poznatek autorky, že dosud nebyl vydán judikát, kde by bylo komerční náhradní mateřství soudem označeno za trestný čin. ZEMANOVÁ, *Náhradní mateřství: hrozba nebo pomoc?*, s. 50.

¹⁷⁾ Tamtéž, s. 52.

¹⁸⁾ Autorka tento stav označuje za „šedou zónu“, tamtéž, s. 53.

¹⁹⁾ Tamtéž, s. 54.

²⁰⁾ Tamtéž, s. 62.

Autorka se rovněž zabývá právní úpravou náhradního mateřství v Německu. Tato země patří do druhé skupiny států, tj. těch, které *stricto sensu* zakazují jakékoliv náhradní mateřství. Od toho se pak odvíjí i právní úprava, jímž je v případě určování mateřství a otcovství německý občanský zákoník (*Bürgerliches Gesetzbuch*). Autorka i zde detailně pracuje s možnostmi určení otcovství a mateřství.²¹⁾ Procesně se tato právní úprava blíží české právní úpravě prohlášení otcovství či popření otcovství. Zajímavé je konstatování autorky, že německý soud může při objasnění genetického původu dítěte řízení zastavit, pokud by to bylo v neprospěch dítěte. Zde je tedy patrná vysoká ochrana zájmů dítěte. Rovněž za zmínku stojí i zákonná úprava ochrany embryí (*Embryonenschutzgesetz*), která vznikla dle tvrzení autorky, na pozadí dřívějších špatných zkušeností s eugenikou, již praktikovali během druhé světové války nacisti.²²⁾ Tento zákon povoluje umělé oplodnění pouze pod podmínkou, že k oplodnění budou použita vajíčka ženy, která bude uměle oplodněna. Použití cizích vajíček je nahlíženo jako trestný čin. Zajímavé na této právní úpravě je skutečnost, že zde není trestně odpovědná uměle oplodněná žena, ani náhradní matka či objednatelský pár, ale zdravotnické zařízení, které takovéto umělé oplodnění provedlo. Autorka si v této souvislosti však klade logicky otázku, zda touto restriktivní politikou vůči profesionálním zdravotnickým zařízením nevzniká prostor pro nekvalifikované zásahy do této oblasti zdravotnictví, které by mohly způsobit zdravotní újmu náhradním matkám, apod.²³⁾

Co působí poněkud rozporuplně, je informace, že podle zákona o adopci (*Adoptionsvermittlungsgesetz*) je možné přece jen využít institutu náhradního mateřství, ale pod podmínkou, že o dítě bude pečovat nejen matka, která dítě porodila, ale také adoptivní rodiče.

Zajímavým postřehem autorky je nerovnoprávnost v pojetí zákazu dárcovství biologického materiálu v německé právní úpravě. Zatímco dárcovství vajíček je ženám zakázáno, dárcovství spermií mužem nikoliv.²⁴⁾

Závěrem své práce rozebírá několik významných judikátů Evropského soudu pro lidská práva. Jedním z nich je rozsudek ve věci *Paradiso a Campanelli v. Itálie* a rozsudek ve věci *Mennesson v. Francie*.²⁵⁾ Oba případy sice měly stejné jádro problému – v obou případech neplodné páry řešily svou situaci tím, že o náhradní mateřství usilovaly v zemích, kde tento institut není zakázán, nicméně Evropský soud pro lidská práva dospěl k jiným závěrům.

²¹⁾ Autorka sice na s. 66 uvádí, že „Pokud se jedná o vadnou ženu, je vždy otcem dítěte její manžel, bez ohledu na skutečnost, zda je s dítětem geneticky spříbuzněn,“ nicméně lze předpokládat, že je tím myšlena vdaná žena. Tamtéž, s. 66.

²²⁾ Tamtéž, s. 65.

²³⁾ Tamtéž, s. 69.

²⁴⁾ Tamtéž, s. 71.

²⁵⁾ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 24. ledna 2017. *Paradiso a Campanelli v. Itálie*. Věc 25358/12, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. června 2014. *Mennesson v. Francie*. Věc 65192/11.

Rozhodujícím prvkem bylo, zda alespoň jeden z objednatelského páru měl biologickou vazbu k dítěti narozenému náhradní matce. V případě *Paradiso a Campanelli v. Itálie* nemělo dítě biologickou vazbu k žádnému z objednatelů (k tomu došlo záměnou biologického materiálu muže – objednatele) a tak Evropský soud pro lidská práva dal za pravdu italským soudům, které páru dítě odebraly a argumentovaly právě absencí genetické vazby dítěte k sociálním rodičům. V druhém případě měl jeden ze sociálních rodičů genetickou vazbu k dvojčatům, které se narodily náhradní matce, jelikož byl dárce gamet. V tomto druhém případě proto Evropský soud pro lidská práva dal za pravdu rodičům a děti jim byly ponechány. V obou případech se tedy autorka celkem pochopitelně ptá, zda v prvním případě bylo Evropským soudem pro lidská práva vůbec přihlédnuto k nejlepšímu zájmu dítěte, když bylo jeho sociálním rodičům odebráno a následně bylo 15 měsíců umístěno v dětském domově. A celkem logicky zde vyvstává otázka, zda zrovna biologická vazba by měla být signifikantní pro určení, zda je to ten nejlepší zájem dítěte.²⁶⁾

Další diplomovou prací na toto téma je dílo Lucie Sloupské *„Problematika náhradního mateřství se zaměřením na vztahy mezi náhradní matkou a objednatelským párem.“*²⁷⁾ Jak je již z názvu patrné, je již téma náhradního mateřství zúženo na oblast, která dosud sice není konfliktní, ale lze předpokládat, že může vyvolat soudní spory a to zejména v situaci, kdy není právně upravena a v právním řádu ukotvena existence surogátní smlouvy, jež by vztah mezi náhradní matkou a objednatelským párem mohla lépe právně ošetřit.

Tak, jak tomu bylo u předchozích prací, i zde autorka začíná své pojednání o náhradním mateřství definicemi pojmů, typologizací náhradního mateřství a rovněž tak popisem procedur, které vedou k vzniku náhradního mateřství. Dále je zde detailně zmíněna ústavní judikatura k otázce náhradního mateřství, která je dle autorky pro její práci stěžejní. Jako první zde zmiňuje nález Ústavního soudu ze dne 29. června 2017, sp. zn. I. ÚS 3226/16, který má i cizí prvek, jelikož se jednalo o homosexuální pár, jenž dle práva státu Kalifornie, kde oba muži spolu žili, byli manželé. Poněvadž stát Kalifornie nezakazuje náhradní mateřství, bylo jejich nabytí dítěte prostřednictvím náhradní matky legální. Na základě surogátní smlouvy bylo státem Kalifornie jednomu z páru přiznáno rodičovství. Následně tento pár požádal české úřady o český rodný list. Je nutné podotknout, že Nejvyšší soud nejprve potvrdil platnost rozsudku státu Kalifornie jednomu z páru, neboť neshledal rozpor s veřejným pořádkem. Jelikož však vznikl problém v zapsání obou rodičů do rodného listu, kdy kolonka matky zůstala prázdná, obrátil se tento pár opět na Nejvyšší soud, aby jim uznal i rodičovství druhého z páru. K tomu však nedošlo, protože

²⁶⁾ Tamtéž, s. 91.

²⁷⁾ SLOUPSKÁ, L.: *Problematika náhradního mateřství se zaměřením na vztahy mezi náhradní matkou a objednatelským párem.* [online]. Olomouc, 2018 [cit. 2022-05-24]. Diplomová práce. Univerzita Palackého v Olomouci Právnická fakulta. JUDr. Ondřej ŠMÍD, Ph.D. Dostupné z: <https://1url.cz/crrj0>.

dle Nejvyššího soudu pro rozpor s veřejným pořádkem návrh páru zamítl.²⁸⁾ Rozpor s veřejným pořádkem shledal soud v tom, že předmětný rozsudek státu Kalifornie je v rozporu s právem na rodinný život a s nejlepším zájmem dítěte. Rodiče podali ústavní stížnost a nálezem shora uvedeným byl rozsudek Nejvyššího soudu, kterým byl návrh obou rodičů zamítnut, zrušen. Ústavní soud odůvodnil svůj nálezn tím, že „*neuznání cizího rozhodnutí, kterým bylo určeno rodičovství k dítěti dvou osob stejného pohlaví v situaci, v níž už rodinný život byl mezi nimi fakticky i právně konstituován formou náhradního mateřství, z důvodu, že české právo neumožňuje rodičovství dvou osob stejného pohlaví, je v rozporu s nejlepším zájmem dítěte chráněným čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte. V případě, že mezi osobami rodinný život, vzniklý na legální bázi, již existuje, je povinností všech orgánů veřejné moci jednat tak, aby se tento vztah mohl rozvíjet, a musí být respektovány právní záruky, které chrání vztahy dítěte a jeho rodiče.*“²⁹⁾

V následujících kapitolách své diplomové práce autorka rozebírá další instituty, které jsou v rámci náhradního mateřství využívány: uznání – popření otcovství, souhlasné prohlášení náhradní matky, osvojení a to za využití ustanovení občanského zákoníku, podobně jako tomu bylo i v předchozích pracích na toto téma.

Zajímavější částí této práce je kapitola, v níž autorka rozebírá právní úpravy surogační smlouvy v jednotlivých zemích, neboť tato problematika byla v předchozích zde uvedených pracích poněkud upozaďována. Jako první právní předpis uvádí *Surrogacy Arrangements Act* z roku 1985, který upravuje náhradní mateřství ve Velké Británii. Surogační smlouva je upravena v čl. 1 odst. 3 tohoto zákona, podle níž „*o surogační smlouvu se jedná tehdy, pokud má na jejím základě dojít k donošení dítěte.*“³⁰⁾ Dalším právním předpisem, který upravuje surogační smlouvu a který ve své práci autorka zmiňuje, je *California Family Code*, konkrétně ustanovení § 7962. Zde jsou uvedeny podstatné náležitosti, jako je datum uzavření smlouvy, identifikace dárce biologického materiálu, identifikace objednatelského páru a způsob, jakým bude objednatelský pár hradit lékařské výdaje náhradní matky a novorozeného dítěte. Podmínkou *sine qua non* je právní zastoupení obou stran, tj. jak náhradní matky, tak objednatelského páru. Smlouva musí být podepsána ověřenými podpisy. Důležité je pravidlo, že všechny tyto náležitosti, které činí smlouvu platnou, musí být splněny před provedením umělého oplodnění.³¹⁾ *Human Fertilisation and Embryology Act* z roku 1990 však tuto surogační smlouvu učinil nevymahatelnou. Za další průlomový judikát považuje autorka rozsudek Nejvyššího soudu státu Kalifornie a to ve věci *Johnson v. Calvert*.³²⁾ V tomto případě objednatelský pár uzavřel surogační smlouvu s náhradní matkou, přičemž se mělo jednat o komerční náhradní

²⁸⁾ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. července 2016, č. j. 28 Ncu 187/2015-6.

²⁹⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 29. června 2017, sp. zn. I. ÚS 3226/16.

³⁰⁾ SLOUPSKÁ, *Problematika náhradního mateřství*, s. 25.

³¹⁾ Tamtéž, s. 26.

³²⁾ Supreme Court of California, *Johnson v. Calvert*, No. S023721, May 20, 1993.

mateřství. Náhradní matka porušila smlouvu tím, že odmítla vydat dítě po porodu objednatelům. Ti se žalobou obrátili na soud a argumentovali, že jsou biologickým rodiči, což jim bylo i potvrzeno genetickými testy. Oba totiž byli dárči biologického materiálu. Soud jim přiznal status biologických rodičů a tím také potvrdil platnost surogační smlouvy. Tento rozsudek byl potvrzen rovněž Nejvyšším soudem státu Kalifornie. Lze tedy souhlasit s autorkou, že rozsudek Nejvyššího soudu byl průlomový, neboť takovýto liberální přístup k náhradnímu mateřství dosud nebyl zaznamenán.³³⁾

K meritu tématu se autorka dopracovává až v druhé polovině své práce. Nastiňuje zde problematiku odepření souhlasu náhradní matky s osvojením, kterou pak řeší na podkladě jednotlivých ustanovení občanského zákoníku. Dochází k závěru, že vůli náhradní matky není možné zákonným způsobem obejít, neboť § 809 občanského zákoníku zcela jasně definuje jako podmínku sine qua non souhlas rodiče či rodičů dítěte k jeho osvojení. Zároveň nelze uplatnit ani námitku biologického prvku v určení, kdo je vlastně biologickým rodičem, neboť v českém právním řádu je matkou žena, která dítě porodila (§ 775 občanského zákoníku). Testy DNA tedy v tomto případě nebudou hrát důkazní roli pro objednatelský pár – osvojitele. Z celého tohoto pojednání tedy vyplývá skutečnost, že objednatelský pár by se prostřednictvím českého právního řádu jen těžko mohl domoci vymožení dítěte na náhradní matce, pokud by tato odepřela dát dítě k osvojení.³⁴⁾

Dalším aspektem v náhradním mateřství je pohled na práva náhradní matky jakožto matky neprovdané. Takováto žena totiž může právem požadovat úhradu nákladů spojených s těhotenstvím a porodem. Nelze tyto úhrady chápat jako odměnu za předání dítěte do cizí moci, tj. ve smyslu definice trestného činu podle § 169 trestního zákoníku. Autorka zde využívá komentářové literatury k občanskému zákoníku a navrhuje tyto náklady „legalizovat“ prostřednictvím ustanovení § 920 občanského zákoníku.³⁵⁾

Z trochu jiného úhlu pohledu vychází příspěvek autorů Hany Konečné a Jakuba Valce *„Mezinárodní surrogace a její dopady (nejen) v době pandemie.“*³⁶⁾ Článek začíná uvedením do problematiky vzniku a formování vazeb dítěte k rodičům, kdy je zmíněna tzv. *teorie attachmentu*, tj. přilnutí, připoutání čili rané citové vazby. Tato teorie předpokládá, že pro zdravý duševní vývoj dítěte nehraje roli vazba genetická, biologická či právní, ale čas, kdy je

³³⁾ SLOUPSKÁ, *Problematika náhradního mateřství*, s. 31.

³⁴⁾ Tamtéž, s. 34.

³⁵⁾ § 920 občanského zákoníku uznává tyto pod označením „výživné a zajištění úhrady některých nákladů neprovdané matce“. Tamtéž, s. 41.

³⁶⁾ KONEČNÁ, H., VALC, J.: *Mezinárodní surrogace a její dopady (nejen) v době pandemie*, In *Časopis zdravotnického práva a bioetiky*, 2021, roč. 11, č. 2, ISSN 1804-8137, s. 66 – 91.

navázán „bezpečný, láskyplný a dlouhodobý vztah.“³⁷⁾ Z psychologického hlediska je pro dítě rozhodující období od šestého měsíce do dvou let jeho života, kdy si vtiskuje, či se připoutává ke svým rodičům. Tuto důležitou informaci autoři zdůrazňují v souvislosti s mezinárodní surrogací v době covidové, která na téměř dva roky přerušila kontakty zamýšlených rodičů s dítětem, respektive s náhradní matkou. Autoři uvádí, že v souvislosti s uzavřením hranic, v USA, na Ukrajině a v Rusku několik tisíc dětí zůstalo na zahraničních klinikách či v provizorních prostorech často bez péče jak náhradní matky, tak žadatelů. Tyto děti tak byly odkázány na sociální a emoční vazby zdravotnického personálu těchto zařízení.³⁸⁾

Podobně pak rozebírají psychologický aspekt *attachmentu* na rozhodnutích Evropského soudu pro lidská práva. Prostřednictvím nich autoři poukazují na to, že tato rozhodnutí jsou založena *de facto* proti nejlepšímu zájmu dítěte, zejména v rozsudku *Paradiso a Campanelli vs. Itálie a D. a další vs. Belgie*.³⁹⁾ Jak je patrné, obcházením restrikcí vůči náhradnímu mateřství prostřednictvím reprodukční turistiky dochází často k přerušení či ukončení navázaného vztahu mezi dítětem a zamýšlenými rodiči. Autoři tedy navrhují, aby soudy či úřady nejednaly čistě formalisticky a neposuzovaly, zda došlo k porušení právního předpisu a spíše se zabývaly skutečným nejlepším zájmem dítěte a to za použití psychologických posudků.⁴⁰⁾ Snad by bylo vhodné zmínit v této souvislosti ještě jeden rozsudek evropského soudu pro lidská práva a to ve věci *D. proti Francii*, v němž nedošlo k zápisu biologické matky dítěte do rodného listu, přestože tato byla dárkyní gamety, stejně jako její manžel a náhradní matka byla pouze tou, která dítě donosila. Francouzské úřady však přesto trvaly na uvedení této náhradní matky do rodného listu dítěte. Evropský soud pro lidská práva konstatoval, že „odmítnutím provést přepis ukrajinského rodného listu třetí stěžovatelky do francouzské evidence obyvatel v rozsahu, ve kterém uvádí první stěžovatelku jako její matku, žalovaný stát za okolností projednávaného případu nepřekročil svůj prostor pro uvážení.“⁴¹⁾ I zde je pochybné, zda byl vzat v potaz nejlepší zájem dítěte, které až do svých 6 let nemělo jisté, zda bude jeho matkou náhradní matka z Ukrajiny, či jeho biologická matka z Francie (pozn. autorky). V této věci zamýšlení rodiče argumentovali, proč využili nezákonného institutu náhradního mateřství, místo legální adopce, délkou procesu adopce.

³⁷⁾ Tamtéž, s. 69.

³⁸⁾ Tamtéž, s. 82.

³⁹⁾ Ve věci *D. a další vs. Belgie* šlo o případ, kdy neplodný manželský pár využil liberálního postoje k náhradnímu mateřství na Ukrajině a zde si zajistil náhradní matku pro své dítě. Dítěti však nebyl belgickým zastupitelským úřadem vydán cestovní pas a zamýšlení rodiče, kterým mezi tím vypršelo povolení k pobytu, museli dítě zanechat na Ukrajině. Evropský soud pro lidská práva konstatoval, že belgické úřady nepochybily.

⁴⁰⁾ Tamtéž, s. 80.

⁴¹⁾ *D. proti Francii*, Povinnost matky adoptovat dítě narozené cestou náhradního mateřství, č. 11288/18 rozsudek výboru ze dne 16. 7. 2020.

Autoři na závěr své práce shrnují, že pokud se stát chová ve věci náhradního mateřství restriktivně, vyvolává to tendenci k reprodukční turistice, která pak následně vyvolává spory s mezinárodním prvkem, jenž je následně často řešen u evropského soudu pro lidská práva.⁴²⁾

Závěrem lze shrnout, že problematika náhradního mateřství není v českém právním prostředí ničím novým a opomíjeným. Naopak je nutné říci, že existuje řada prací, které se tímto institutem zabývají z pohledu různých právních odvětví (zdravotního práva, občanského práva, trestního práva), z různých úhlů pohledů [vztah náhradní matky a objednavatelského páru či jen jednoho objednavatele, surogační smlouvy a jejich právní (ne)ukotvení, atd.]. Je patrné, že jednotlivé práce se pokouší o využití dosavadní předchozí literatury, která v této oblasti byla publikována a vnést do tohoto vršícího se přehledu právních pojednání také vlastní názory, úvahy. Vesměs se jedná o zpracování formou monografie nebo ještě častěji diplomové práce. Zejména u posledně zmíněných je vidět stále stejná forma zpracování – popis pojmů, popis právních úprav z pohledu občanského práva, z pohledu trestního práva, srovnání s právními úpravami USA, Německa, Velké Británie. Podobně je tomu v případě zpracování tématu náhradního mateřství prostřednictvím článků v právních časopisech, které nepřinášejí nové pojetí problematiky.

Výjimku činí příspěvky, které jsou provázány s psychologickými či zdravotnickými poznatky a mohou tím spíše přispět k lepšímu uchopení právního vztahu mezi náhradní matkou, objednatelským párem a dítětem, což je nejlepší předpoklad pro zdařilou právní úpravu.

Dosud absentuje práce na téma náhradního mateřství a jeho pojetí v matričním právu, náhradního mateřství ve vztahu k státnímu občanství, detailnější zpracování náhradního mateřství z pohledu mezinárodního práva a v neposlední řadě také zpracování tohoto institutu v unijní judikatuře a v judikatuře zemí mimo EU s detailnějším rozbořením právní problematiky. Nelze než vyjádřit přání, že se tyto mezery ve zpracování tohoto tématu časem vyplní a že se náhradní mateřství dočká i rozsáhlejšího monografického zpracování.

⁴²⁾ KONEČNÁ, VALC, *Mezinárodní surrogace*, s. 81.

UDÁLOSTI

Vladimír Zoufalý¹⁾

XXIX. Konference Karlovarských právnických dnů

Již přes 30 let pořádá naše společnost konference, jako skutečné diskuzní fórum mezi právníky různých profesí (advokáti, notáři, soudci, státní zástupci, podnikoví právníci, pedagogové, právníci měst a obcí, a další) z různých oborů práva a z různých zemí (ČR, SR, Německo, Rakousko) ke vzájemnému pochopení svých přístupů k řešení právních otázek a sdílení zkušeností a vědomostí.

Mezioborovým prolnutím i s mezinárodním porovnáváním tak dospíváme v rovné přátelské diskuzi k ucelenější představě a poznání souvislostí práva jako celku.

Konference nelze považovat za semináře, spíš jde o vzájemné otevírání si přístupu k řešení a ke způsobu myšlení. Myslím, že je zajímavé pro soudce vědět, jak myslí advokát či podnikový právník a naopak.

Je nutné připustit, že oblast veřejné správy byla a stále trochu i je ze strany většiny pořadatelů i účastníků konferencí poněkud přehlížena, resp. považována více za „předpisové právo“, kdy tvůrčí prostor daný při aplikaci práva jeho obecnými principy, resp. smyslem a účelem příslušné normy není povahou dikce předpisů neomezený.

V posledních letech se však situace postupně mění, zejména Nejvyšší správní soud svým způsobem a výkladem postupně přesahuje stále více i do obecného hmotného práva a naopak, obecné právo v pojetí obecných soudů se prolíná do jeho závěrů, které se týkají veřejné správy. Ostatně prolínání veřejného a soukromého práva a požadavek na jejich vzájemně vyvážené respektování předurčuje i Ústavní soud v řadě svých Nálezů.

Vliv rozhodování Nejvyššího správního soudu, resp. jeho zdůvodnění rozsudků se tak stává již průsečíkem, jinak odlišných právních disciplín. I proto nabývá jeho rozhodování, v poslední době zejména v souvislosti se státními opatřeními proti šíření Covid-19 na významu i pozornosti celé veřejnosti a vyvolalo řadu otázek i k mimodeliktní a deliktní odpovědnosti

¹⁾ Autor příspěvku je viceprezidentem společnosti Karlovarské právnícké dny, z. s.

za škodu. Právě k těmto tématům jsme přihlédlí při programu konference, která se měla konat v červnu 2020, poté v roce 2021, avšak při nejistotě rozšíření Covid-19 jsme tuto zúžili pouze na písemné projevy ve Sborníku. Téma odpovědnosti za škodu je významné i v případech, ve kterých se prolíná veřejné právo s právem soukromým, dále uvádím názvy některých z příspěvků, které z tohoto pohledu jsou zajisté zajímavé i pro právníky obcí a měst pro jejich činnost:

Vybrané aktuální problémy práva náhrady škody – JUDr. Milan Hlušák, Ph.D.; Náhrada škody ve světle judikatury Ústavního soudu – JUDr. Tomáš Lichovník; Některé důsledky porušení péče řádného hospodáře (nejen) v judikatuře českých soudů – Doc. JUDr. Ivana Štenglová, JUDr. Petr Šuk; Prostředky nápravy v případě zásahu veřejné moci do osobnostních práv – JUDr. Pavel Simon; Aktuální judikatura Nejvyššího soudu k náhradě nemajetkové újmy – JUDr. Petr Vojtek.

Loňský sborník nejen s těmito příspěvky lze obdržet na letošní konferenci, případně v Nakladatelství Leges s.r.o. Letos se domnívám, že budou pro oblast veřejné správy zajímavé příspěvky k následkům zmrazení majetku při realizaci sankcí EU, implementace a změny nového stavebního zákona, odpovědnost za kybernetický útok a řada dalších diskuzních témat, jak jsou uvedeny v programu XXIX. Konference (16. 6. – 18. 6. 2022).

Jednání konference je simultánně tlumočeno a na její závěr v rámci slavnostní recepce jsou předávána i ocenění naší společnosti za Nejlepší právníkový časopis, Autorské dílo a nejhodnotnější judikát.

Tím, že konference nejsou výdělečnou záležitostí, jsou účastnické poplatky podstatně nižší než u komerčních seminářů. Pokrývají zhruba polovinu nákladů, zbývající část hradí pořádající instituce a partneři konference.

Značným přínosem pro účastníky je neformální výměna názorů a konzultace k různým problémům. Jak mezi účastníky navzájem, tak s přednášejícími, a to i mimo vlastní jednání konference. K tomu přistupuje i možnost vzájemného se osobního poznání v příjemném lázeňském prostředí vždy i gastronomicky přívětivých Karlových Varů.

Za organizátory konference mohou potvrdit zájem o větší účast právníků z řad státních institucí, obcí a měst, od kterých očekáváme i začlenění do diskuze další právní problematiky. Od toho si slibujeme přínos začlenění do diskuze i další právní problematiky ku prospěchu všem. Věřím, že XXIX. Konference nezklame očekávání těch, kteří se zúčastní (blíže na www.kjt.cz).



XXIX. Konference

Karlovarské právnické dny

Grandhotel Ambassador Národní dům,
Karlovy Vary 16. 6.–18. 6. 2022

OD PRVNÍ KONFERENCE
V ROCE 1991 UŠILUJEME
O VZÁJEMNÉ POZNÁVÁNÍ
A CHÁPÁNÍ PRÁVNÍCH
SYSTÉMŮ SOUSEDÍCÍCH
ZEMÍ A FORMOVÁNÍ SI
PRÁVNÍHO NÁZORU
KE SPOLÉČNÝM OTÁZKÁM
PLYNOUCÍM Z PRÁVA EU.

KJT

Pořádají:
**Karlovarské právnické dny – Společnost českých,
 německých, slovenských a rakouských právníků, z.s.**
Česká advokátní komora, Slovenská advokátska komora
DAV – Arbeitsgemeinschaft Internationales Wirtschaftsrecht
Ústav štátu a práva SAV, EPRAVO.CZ, a.s., DTJV

Odborní mediální partneři

Nakladatelství C. H. Beck, s.r.o., Nakladatelství Leges, s.r.o., Nakladatelství Wolters Kluwer CR, a.s.,
 Atlas consulting, spol. s r.o., Právní rádce, Právní prostor, Advokátní deník,
 IWRZ – Zeitschrift für Internationales Wirtschaftsrecht

Program

Doc. JUDr. Vladimír Baláš, CSc., PF UK – Realizace mezinárodních závazků ČR k sankčním opatřením EU (zmrazení majetku, omezení obchodu a plateb) a jejich dopady do majetkové sféry vnitrostátních subjektů
Prof. Dr. JUDr. Karel Eliáš, PF TU v Trnave, ÚSP AV ČR – Úvahy nad právem a jeho ohýbáním
Dr. Eric Heinke, místopředseda RAK Wien, **JUDr. Monika Novotná**, místopředsedkyně ČAK, **JUDr. Ondřej Trubač, Ph.D., LL.M.**, člen představenstva ČAK – Role a působení advokáta
Doc. JUDr. Milan Hulmák, Ph.D., PF UP v Olomouci – Zprostředkovatel z pohledu spotřebitele
Mgr. František Korběl, Ph.D., advokát Praha – Aktuální stav implementace a změn nového stavebního zákona
JUDr. Zdeněk Krčmář, NS ČR – Podřízené pohledávky v insolvenčním řízení (Podřízenost vnučená věřitelům insolvenčním zákonem)
JUDr. Tomáš Lichovník, ÚS ČR – Trestní právo v rozhodnutích Ústavního soudu
Doc. JUDr. Filip Melzer, LL.M., Ph.D., PF UP v Olomouci – „Condictio ob rem“ v českém právu
JUDr. Robert Pelikán, Ph.D., advokát Praha – Relativní neplatnost v novém českém právu
Prof. JUDr. Irena Pelikánová, DrSc. – Vstup unijního interpreta do národního práva – příklad zneužívajících klauzulí ve spotřebitelských smlouvách
Doc. JUDr. Radim Polcák, Ph.D., PF MU Brno – Soukromoprávní odpovědnost za kybernetický útok
JUDr. František Půry, Ph.D., NS ČR, PF UK, JUDr. Martin Richter, Ph.D., advokát Praha – Problematické aspekty zjišťování škody a její výše v trestním řízení
Hon.-Prof. PD Dr. Jürgen Rassi, OGH Wien – Dopad Covid-19 do hmotné právních vztahů v rakouském právu
Mag. Dominik Schindl, WU Wien – Klimatické žaloby v mezinárodním srovnání
JUDr. Ivan Syrový, Ph.D., advokát Bratislava – Viazanosť súdu predloženým znaleckým posudkom a postup pri odstraňovaní rozporov medzi predloženými znaleckými posudkami
Prof. JUDr. Pavel Šámal, Ph.D., ÚS ČR, PF UK – Rozhodování o přikázání věci jinému senátu nebo jinému soudu podle § 262 TrŘ ve světle judikatury Ústavního soudu
Doc. JUDr. Ivana Štenglová, PF UK, VSCI Praha, JUDr. Petr Šuk, NS ČR – Zvláštní druhy akcí jako nástroj účasti akcionářů na řízení společnosti
Doc. JUDr. Petr Tégl, Ph.D., PF UP v Olomouci – Vybrané problémy týkající se vztahů mezi spoluvlastníky a vztahů spoluvlastníků vůči třetím osobám
Mgr. Michal Vávra, advokát Brno, Dr. Michael Wukoschitz, advokát Vídeň – Dopad Covid-19 do oblasti cestovního práva v ČR a Rakousku
Doc. JUDr. Jozef Vozár, CSc., Ústav štátu a práva SAV – Ohýbanie práva
Prof. Dr. Friedrich Graf von Westphalen, prezident KJT, advokát, Kolín n. R. – Nařízení EP a Rady 2019/1150 o podpoře spravedlnosti a transparentnosti pro podnikatelské uživatele online zprostředkovatelských služeb
Doc. JUDr. Lucia Žitňanská, Ph.D., PF TU v Trnave – Interakcia medzi trestnoprávnou a korporátnou zodpovednosťou člena orgánu za škodu

Názvy příspěvků jsou redakčně zkráceny. Příspěvky budou simultánně tlumočny ČJ/NJ.

Moderátoři konference: JUDr. Vladimír Zoufalý a Mgr. Michal Vávra,
 JUDr. Petr Břiza, Doc. Jozef Vozár, JUDr. Ondřej Trubač a Mgr. Kamil Blažek
 Změna programu vyhrazena. Časové uspořádání programu sledujte na www.kjt.cz

Účastnický poplatek je 10 000 Kč + DPH.
 V rámci Slavnostní recepcie dne 17.6.2022
 budou předána tradiční ocenění společnosti.
 Anketní lístek lze vyplnit na www.kjt.cz.
 Není vázáno na účast na konferenci
 Podmínky účasti a přihlášení www.kjt.cz

Partneři konference:

AGROFERT

čap

SKUPINA ČEZ

POKYNY PRO AUTORY A SDĚLENÍ REDAKCE K NAKLÁDÁNÍ S PŘÍSPĚVKY

Vážení autoři, prosíme Vás, abyste věnovali pozornost těmto našim pokynům:

1. Technická forma rukopisů (příspěvků)

Redakce přijímá výlučně příspěvky zpracované v elektronické formě, a to ve formátech *.docx, *.docx, *.rtf nebo *.txt. Redakce preferuje formát *.docx. Výjimečně, po předchozí domluvě s redakcí, je možno zaslat rukopis i ve strojopisné podobě.

2. Zasílání rukopisů

Příspěvky zasílejte redakci buď elektronicky jako přílohu na e-mailovou adresu: redakceSP@mvr.cz.

Výlučně strojopisné výtisky zasílejte redakci na adresu: Redakce časopisu Správní právo, nám. Hrdinů 4, Praha 4, 140 21.

3. Formální úprava rukopisů

Formátování textu omezte na užívání jednoho fontu písma a jeho řezů (kurzíva, tučně atp.).

Nepoužívejte rozdělování slov ani podtrhávání textu.

Název příspěvku by měl být pokud možno výstižný a krátký. Delší příspěvky doporučujeme pro lepší přehlednost dělit do jednotlivých kapitol s případnými mezititulky.

Poznámky pod čarou značte 1) – XXX).

Poznámky, prosím, začínejte vždy velkým písmenem a ukončujte tečkou. Bibliografické citace dokumentů uvádějte podle norem ČSN ISO 690 a ČSN ISO 690-2. Citace by měly být přehledné, jednotné a úplné.

Níže uvádíme základní informace o možných způsobech citace dokumentů.

Očíslovávejte všechny dodané strany rukopisu, (neoddělujte na zvláštní stranu Shrnutí/Abstract/Summary).

a) Citace z monografií:

Vzor (je-li jeden autor):

PŘÍJMENÍ AUTORA, Iniciála jména). Název díla (kurzívou). Vydání. Nakladatelské údaje (místo a nakladatel), rok vydání, ISBN.

Jsou-li autoři dva nebo tři, uvádějí se všichni, a to ve stejném formátu (příjmení, iniciála jména) jako u jednoho autora. Jednotlivé autory je nutno oddělit interpunkčním znaménkem, např. tečkou, čárkou, středníkem, pomlčkou. Redakce Správního práva preferuje jako oddělovací znaménko v tomto případě čárku.

Je-li autorů více než tři, uvádí se jeden, dva nebo tři první (jména se oddělují výše popsaným způsobem) a za poslední jméno se přidá a kol. nebo aj. nebo et al.

První vydání se uvádět nemusí.

Kromě výše zmíněných údajů je možno uvádět i další údaje, např. o rozsahu díla (počet stran).

Příklad:

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání*. Praha: C. H. Beck, 2003, ISBN 80-7179-671-9.

b) Citace článků z periodik

Vzor:

PŘÍJMENÍ AUTORA, Iniciála jména. Název článku. Název zdrojového dokumentu (periodika), rok, ročník (kurzívou), číslo svazku, rozsah článku (strany od do). ISSN.

Příklad:

HARTMANNOVÁ, V. Právní jazyk v úřední korespondenci. In *Správní právo, 2006, roč. XXXIX, č. 6-7, s. 444 – 450, ISSN 0139-6005*.

c) Citace článků ze sborníků

Vzor:

PŘÍJMENÍ AUTORA, Iniciála jména. Název příspěvku. In *Název zdrojového Sborníku (kurzívou)*. Vydání. Nakladatelské údaje (místo, nakladatel). Rok. Rozsah (strana od do). ISBN (ISSN) – není povinné.

d) Citace z internetových zdrojů¹⁾

Vzor:

Přístup ke zdroji. Verze (resp. poslední úpravy internetové stránky, je-li tento údaj dostupný).

Datum citace. Příklad: <<http://www.ochrance.cz/cinnost>> [citováno 1. prosince 2008].

4. Abstrakta

Povinnou součástí příspěvku (s výjimkou informací, recenzí a anotací) je abstrakt v českém jazyce a v jednom ze světových jazyků. Abstraktem se rozumí stručný obsah příspěvku bez jeho hodnocení. Abstrakt by měl být stručný – o rozsahu maximálně 1 000 znaků – a výstižný.

Spolu s příspěvkem dodejte abstrakt v požadovaném rozsahu alespoň v češtině, v ideálním případě i v jednom ze světových jazyků.

¹⁾ V případě dlouhé citace si redakce vyhrazuje právo k jejímu zkrácení, s tím, že se zachová funkčnost celého odkazu.

5. Jazyk a gramatická správnost rukopisu

Redakce přijímá příspěvky v českém nebo slovenském jazyce. Text rukopisu musí být v souladu s mluvnickými pravidly jazyka, v němž je napsán. V případě gramatických chyb v textu si redakce vyhrazuje právo jejich opravy.

6. Údaje o autorovi, kontakt

V příspěvku uveďte své jméno a příjmení, popř. akademický titul a kontakt na Vás (adresu, e-mail nebo číslo telefonu, zaměstnání). Redakce upřednostňuje komunikaci prostřednictvím e-mailu. Pokud je to možné, uvádějte prosím i své pracoviště nebo jiné profesní působišť (omezí se tím nechtěné riziko přidělení příspěvku k recenzi členovi redakční rady, který může mít shodné pracovní působišť s autorem).

7. Úpravy rukopisů

Redakce si vyhrazuje právo navrhnout Vám provedení věcných úprav, popřípadě doplnění rukopisů podle návrhů členů redakční rady. Dále si redakce vyhrazuje právo navrhnout Vám provedení formulačních a stylistických úprav textu. Navržené změny s Vámi budou projednány a budou provedeny pouze s Vaším souhlasem.

O zařazení příspěvku do konkrétní rubriky časopisu rozhoduje redakce na základě výsledku recenzního řízení.

8. Autorské korektury

Autorské korektury vracejte redakci urychleně, nejpozději v termínu sděleném Vám redakcí. Případné opravy či úpravy proveďte srozumitelně a čitelně.

9. Autorský honorář

Autorský honorář je stanoven následovně:

- za jednu normostranu (1 800 úhozů včetně mezer) rukopisu – článku – 200,- Kč,
- za jednu normostranu překladu – 300,- Kč,
- za jednu normostranu anotace, informace nebo recenze – 100,- Kč.

Za překlad je považována i anotace, informace nebo recenze, pokud jsou zpracované z cizojazyčných publikací nebo cizojazyčných zdrojů.

Autorský honorář je vyplácen v okamžiku vydání příslušného čísla časopisu. Správné právo prostřednictvím distributora časopisu v následujícím měsíci od vydání.

10. Upozornění pro autory ohledně využití vydaného příspěvku

Redakce po vydání příslušného čísla časopisu zveřejní plné znění příspěvku rovněž na internetových stránkách časopisu. Redakce dále spolupracuje se systémy ASPI a CODEXIS, do jejichž databáze vydané příspěvky poskytuje. V případě, že autor spolu s předáním příspěvku do recenzního řízení redakci oznámí, že si nepřeje, aby jeho

příspěvek byl k dispozici na internetových stránkách časopisu nebo v některém z uvedených právních informačních systémů, redakce bude tento požadavek respektovat.

Děkujeme za pozornost, kterou věnujete našim pokynům, a těšíme se na Vaše příspěvky.

Vaše redakce

SPRÁVNÍ PRÁVO



Z OBSAHU ČÍSLA:

Marek Peringer: Kompenzace omezení vlastnického práva územním plánem

Martin Hadinec: Kritérium soukromého dlužníka v systému kritéria subjektu v tržním prostředí

Z PRAXE:

Jitka Jelínková: Posouzení přiměřenosti výše pokuty za přestupek

DISKUSE:

Ondřej Szalonnás: Rozšíření samosoudcovské kompetence jako cesta ke zrychlení soudního řízení správního?

Stanislava Neubauerová: Přesah střechy na sousední pozemek a jiné komplikace, které mohou nastat při umísťování staveb na hranici pozemků

Z JUDIKATURY:

Stanislav Pšenička: K judikatuře z oblasti přestupkového práva

Vladimír Janoušek Pysk: Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva

RECENZE A ANOTACE:

Jan Kudrna: SVOBODOVÁ, M.: *Občanství Evropské unie*. Praha: Auditorium, 2021, s. 359

3-4/2022

SPRÁVNÍ PRÁVO

odborný časopis pro oblast státní
správy a správního práva

Ročník LV

3-4/2022

Vedoucí redaktorka:

PhDr. Mgr. Simona Ulčová, Ph.D.

Redakční rada:

JUDr. Václav Henych (předseda)

JUDr. Jitka Morávková (místopředsedkyně)

JUDr. Jan Bárta, CSc.

JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová

prof. JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D.

Mgr. František Korběl, Ph.D.

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

doc. JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.

Mgr. Klára Pondělíčková

prof. JUDr. PhDr. Peter Potásch, Ph.D.

doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.

prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.

JUDr. Martin Řezáč

prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.

Mgr. Ivan Tobek

prof. JUDr. Petr Tröster, CSc.

JUDr. Petr Voříšek, Ph.D.

JUDr. Pavel Zářecký, CSc.

Technická redaktorka a tajemnice redakce:

Michaela Pšeničková

JUDr. Stanislava Neubauerová,

právníčka odboru stavebního řádu
a životního prostředí Kanceláře veřejného
ochránce práv,

Mgr. Marek Peringer,

právník oddělení územního plánování
v Kanceláři architekta města Brna,
doktorand katedry práva životního
prostředí a pozemkového práva
Masarykovy univerzity,

Mgr. Stanislav Pšenička,

Ministerstvo vnitra,

JUDr. Vladimír Janoušek Pysk, LL.M.,

právník z Kanceláře vládního zmocněnce
pro zastupování České republiky před
Evropským soudem pro lidská práva,

JUDr. Ondřej Szalonnás,

soudce Krajského soudu v Plzni,

PhDr. Mgr. Simona Ulčová, Ph.D.,

Ministerstvo vnitra,

Vladimír Zoufalý,

viceprezident společnosti Karlovarské
právnícké dny, z. s.

AUTOŘI V TOMTO ČÍSLE:

Mgr. Martin Hadinec,

advokátní koncipient v AK CÍSAŘ, ČEŠKA,
SMUTNÝ, s.r.o., doktorand katedry
evropského práva Právnické fakulty
Univerzity Kalovy,

JUDr. RNDr. Jitka Jelínková, Ph.D.,

poradce, konzultant, lektor,

doc. JUDr. Jan Kudrna, Ph.D.,

katedra ústavního práva Právnické fakulty
Univerzity Karlovy,

OBSAH:

Marek Peringer:

Kompenzace omezení vlastnického
práva územním plánem 129

Martin Hadinec:

Kritérium soukromého dlužníka
v systému kritéria subjektu v tržním
prostředí 149

Z PRAXE:

Jitka Jelínková:

Posouzení přiměřenosti výše pokuty za
přestupek 160

DISKUSE:

Ondřej Szalonnás:

Rozšíření samosoudcovské kompetence
jako cesta ke zrychlení soudního řízení
správního? 170

Stanislava Neubauerová:

Přesah střechy na sousední pozemek
a jiné komplikace, které mohou nastat
při umísťování staveb na hranici
pozemků 184

Z JUDIKATURY:

Stanislav Pšenička:

K judikatuře z oblasti přestupkového
práva 200

Vladimír Janoušek Pysk:

Z judikatury Evropského soudu pro
lidská práva 207

RECENZE A ANOTACE:

Jan Kudrna:

SVOBODOVÁ, M.: *Občanství
Evropské unie*. Praha: Auditorium,
2021, s. 359 235

INFORMACE:

Simona Ulčová:

Náhradní mateřství ve světle
právnícké literatury a judikatury 238

UDÁLOSTI:

Vladimír Zoufalý:

XXIX. Konference Karlovarských
právníckých dnů 250

SPRÁVNÍ PRÁVO, číslo 3-4/2022, ročník LV

Vydává: Ministerstvo vnitra České republiky, IČO: 00007064

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

telefon: 974 816 466

e-mail: redakceSP@mvcz.cz

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

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

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

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

Správní právo vychází osmkrát ročně.

Cena jednoho čísla je 55 Kč a dvojčísla 110 Kč

Roční předplatné 440 Kč (Cena je uvedena včetně DPH a poštovného)

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

ISSN 0139-6005

Dáno do tisku 21. 4. 2022. Toto číslo vyšlo v Praze dne 9. 6. 2022.

© Ministerstvo vnitra