



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **L. D.**, zastoupeného Mgr. Františkem Pohankou, advokátem se sídlem České Budějovice, Na Sadech 21, proti žalovanému **Českému úřadu zeměměřickému a katastrálnímu**, se sídlem Praha 8 - Kobylisy, Pod Sídlištěm 9/1800, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 7. 2007, č. j. 9 Ca 130/2006 - 38,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím předsedy žalovaného ze dne 21. 9. 2006, č. j. ČUZK 4099/2006-1 (dále jen „napadené rozhodnutí“), byl podle § 152 odst. 2 a 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítnut rozklad žalobce a bylo potvrzeno usnesení žalovaného ze dne 9. 8. 2006, č. j. ČUZK 3941/2006-12, kterým žalovaný podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil správní řízení o žádosti žalobce o udělení úředního oprávnění pro ověřování výsledků zeměměřických činností podle § 13 odst. 1 písm. a) až c) zákona č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění do 30. 6. 2008 (dále jen „zákon o zeměměřictví“). Rozhodnutí předsedy žalovaného napadl žalobce u Městského soudu v Praze žalobou, kterou se domáhal jeho zrušení. Městský soud rozsudkem ze dne 27. 7. 2007, č. j. 9 Ca 130/2006 - 38, žalobu zamítl.

Městský soud v odůvodnění svého rozsudku nejprve shrnul obsah ustanovení § 3 odst. 1 a 4, § 12 odst. 1, § 13 odst. 1 a § 14 odst. 2 zákona o zeměměřictví. Uvedl dále, že z podané žádosti nepochybně vyplývá, že žalobce požadoval vydání oprávnění pro ověřování výsledků zeměměřických činností v rozsahu § 13 odst. 1 písm. a) až c) zákona o zeměměřictví, tedy činnosti ve své náplni, významu i účelu jiné než jsou zeměměřické činnosti, které vykonával doposud. Žalovaný ve svém rozhodnutí správně vycházel z toho, že citovaný zákon rozlišuje zeměměřické činnosti a tzv. ověřovací činnost. Zatímco výkon zeměměřických činností není podmíněn oprávněním udělovaným žalovaným a postačuje k němu pouhé splnění podmínek § 3 odst. 3 a 4 zákona o zeměměřictví, jinak je tomu v případě ověřovací činnosti, která je spojena s nezbytností udělení úředního oprávnění, nadto ještě za podmínek stanovených v § 13 a 14 zákona o zeměměřictví. Uvedené skutečnosti svědčí o tom, že ověřování výsledků zeměměřických činností je sice spojeno se zeměměřickou činností, neboť následuje a zpracovává její výstupy, nicméně tím, že je využíváno pro správu a vedení katastru, pro státní mapová díla a ve výstavbě, prezentuje zejména ve veřejné oblasti života vyšší míru náročnosti a odpovědnosti při přenosu dat a zajištění jejich souladu s právními předpisy. Žalobce však rozdíl v podstatě zeměměřických činností na straně jedné a ověřování jejich výsledků na straně druhé přehlídá, neboť rozdíl lze shledat jak v jejich náplni, tak v obsahu zkoušky dle § 18a zákona o zeměměřictví, vymezujícím požadované znalosti. Zákonem stanovené podmínky tudíž jsou skutečně nerovné, avšak nerovnost je nastavena z vůle a opodstatněného úmyslu zákonodárce stejně, jako jsou obdobné podmínky stanoveny i pro výkon dalších povolání v oborech ekonomických, technických, právních či zdravotnických. Jejich smyslem je garantovat kvalifikované zpracování dat zejména pro veřejné, ale i pro soukromé využití.

Vycházejí potom z logického a opodstatněného odlišení nároků na výkon zeměměřické činnosti a nároků na ověřování výsledků zeměměřické činnosti, nepřístupil městský soud ani na argumentaci žalobce o omezení jeho základního práva a neústavnosti právní úpravy zákona o zeměměřictví. Základním právem žalobce sice je právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost (čl. 26 Listiny), toto právo však nelze vykládat tak, že každý má právo na provozování činnosti či získání povolání, které o své vůli hodlá vykonávat, neboť svobodná volba povolání v sobě zahrnuje pouze oprávnění jedince rozhodnout se, v jaké oblasti lidských činností by chtěl realizovat svou pracovní schopnost a o jaké povolání se ucházet. Žalobce tak měl především právo si povolání zvolit a připravit se na něj, v čemž Listina garantuje všem shodné podmínky. S odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2003, č. j. I. ÚS 504/03, městský soud zopakoval, že je to především veřejná moc a její organizace, které svou existencí zajišťují výkon takových činností. Uplatněné podmínky a omezení výkonu je nutné vždy podrobit testu proporcionality, aniž by tím docházelo k popření smyslu a podstaty základního práva. Proporcionalitu mezi zájmem žalobce a zájmem státu přitom městský soud shledal v tom, že zákon o zeměměřictví udělení oprávnění k ověřovací činnosti vyžaduje právě pro náročnější obsah předmětné činnosti, a to i vzhledem k cílům, k nimž je tato činnost zaměřena. Zákonná omezení pak platí pro všechny případy žádostí o udělení úředního oprávnění osob, které nesplňují kvalifikační nároky na výkon povolání. Z důvodu odlišnosti uvedených činností, jejich významu, účelu a garance pro veřejné i soukromé využití nelze absolutizovat požadavek na rovný přístup k činnosti, kterou je ověřování výsledků zeměměřické činnosti všem osobám odborně způsobilým vykonávat činnosti zeměměřické.

Proti tomuto rozsudku brojil žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností odkazující na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Podle stěžovatele je interpretace zákona o zeměměřictví v rozporu s čl. 1, čl. 2 odst. 3, 4 a čl. 26 Listiny, neboť žádný správní orgán nemůže být nadán pravomocí k udělování oprávnění vykonávat jakoukoli činnost či povolání. Pouze zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání, a proto podmínky či omezení nemohou vyplývat z rozhodovací činnosti správního orgánu. S odkazem na § 3 zákona o zeměměřictví shrnuje stěžovatel tzv. zeměměřické činnosti, k jejichž výkonu je oprávněna osoba odborně způsobilá, tj. osoba s ukončeným středoškolským nebo vysokoškolským vzděláním zeměměřického směru. Tyto činnosti pak mají být ověřovány fyzickou osobou, které bylo uděleno úřední oprávnění pro ověřování výsledků zeměměřických činností (§ 12 odst. 1 zákona o zeměměřictví); rozsah úředního oprávnění a předpoklady pro jeho udělení vymezuje § 13 odst. 1 písm. a) až c) a § 14 odst. 2 písm. a), b) a c) zákona o zeměměřictví. Napadené rozhodnutí, stejně jako rozsudek městského soudu tak zasahují do hospodářského práva žalobce na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i do práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost (čl. 26 Listiny). Stěžovatel sice určité meze pro výkon povolání nebo činností nepopírá, avšak při stanovení těchto omezení je nutné šetřit podstaty a smyslu základních práv. Podle stěžovatele je výkon ověřovacích činností nerozlučně spojen s výkonem zeměměřických činností a je jejich konečnou fází. Je porušením rovnosti (čl. 1 Listiny), pokud jedné skupině občanů vykonávajících totožné povolání náleží právo vykonávat toto povolání v plném rozsahu, ale druhé skupině občanů nikoli. Vzhledem k tomu, že v této věci jde především o posouzení, zda jsou ustanovení zákona o zeměměřictví v rozporu s ústavním pořádkem, je Nejvyššímu správnímu soudu dán ke zvážení postup podle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, samozřejmě za předpokladu, že soud dojde k závěru, že zákon o zeměměřictví, jehož má být použito, je v rozporu s ústavním pořádkem. Proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ke kasační stížnosti uvedl, že plně odkazuje na své vyjádření k žalobě, neboť stěžovatel v kasační stížnosti opakuje pouze stanoviska, k nimž se žalovaný už několikrát vyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Nejvyšší správní soud úvodem uvádí, že právo na svobodnou volbu povolání ve smyslu článku 26 odst. 1 Listiny a jeho omezení ve smyslu článku 26 odst. 2 Listiny nelze chápat absolutním způsobem, jak činí stěžovatel. Ostatně i samotná listina ve svém čl. 14 odst. 1 stanoví, že práva založeného čl. 26 je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, která tato ustanovení provádí. Stanoví-li zákon pro výkon ověřovací činnosti určité předpoklady, a zároveň stanoví podmínky, za nichž lze oprávnění k výkonu ověřovací činnosti získat, nelze takovou úpravu považovat bez dalšího za rozpornou s citovaným článkem Listiny (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2008, č. j. 8 As 55/2006 - 76, publikovaný pod č. 1603/2008 Sb. NSS). Stěžovatel v kasační stížnosti neuvádí žádné nové skutečnosti a pouze opakuje argumenty, s nimiž se již vypořádal naprosto vyčerpávajícím způsobem městský soud. Z ohledem na procesní ekonomii odkazuje Nejvyšší správní soud plně na odůvodnění rozsudku městského soudu, s jehož obsahem se zcela ztotožňuje.

Za přílehlavý považuje Nejvyšší správní soud i odkaz městského soudu na nález Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2003, č. j. I. ÚS 504/03, dostupný z <http://nalus.usoud.cz>). V tomto nálezu Ústavní soud pojal právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, jako jedno ze základních hospodářských práv jednotlivce; připustil ale, že toto právo může být v souladu s čl. 26 odst. 2

Listiny omezeno jednak podmínkami výkonu určité hospodářské činnosti nebo omezeními v pravém slova smyslu, pokud jsou takto stanovena zákonem; přitom je třeba respektovat ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny, totiž že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Nejvyšší správní soud v kontextu argumentace Ústavního soudu poznamenává, že podmínku omezení práva na svobodnou volbu povolání jediné zákonem je v daném případě nutné považovat za splněnou, neboť čl. 26 odst. 2 Listiny předvídaným zákonem je právě zákon o zeměměřictví (konkrétně jeho § 12 odst. 1, § 13 a § 14). Aplikace jeho ustanovení na konkrétní případy představuje samotnou podstatu moci výkonné, včetně její „rozhodovací činnosti“, o které hovoří stěžovatel v kasační stížnosti. Nelze tak dovozovat, že by podmínky pro udělení oprávnění k ověřovací činnosti vyplývaly z rozhodovací činnosti žalovaného; taková úvaha plyne z nepochopení podstaty rozdělení veřejné moci ve státě a úkolů moci výkonné.

Jak dále Ústavní soud v citovaného nálezu konstatoval, nezbytnou podmínkou fungování liberálně demokratické společnosti je vytvoření autonomního prostoru jednotlivce, v němž se může svobodně realizovat mimo jiné jakožto bytost sociální a hospodářská, která získává prostředky k životu prací a jinou činností s ekonomickými aspekty. Na druhou stranu, takové postavení jednotlivce je do značné míry determinováno stupněm rozvoje ekonomického, politického a konečně i veřejně mocenského uspořádání společnosti. Z podstaty tohoto práva jakožto práva hospodářského nelze bez dalšího dovodit závěr, že vytváří autonomní prostor jednotlivce, v němž je jednatel oprávněn činit vše, co mu zákon nezakazuje (čl. 2 odst. 3 Listiny), přičemž veřejná moc smí do tohoto prostoru zasahovat toliko za zákonem stanovených podmínek (čl. 26 odst. 2 Listiny). Povaha tohoto práva je ambivalentní v tom, že nevytváří pouze *status negativus*, tedy prostor autonomie jednotlivce, do něhož nepřísluší veřejné moci zasahovat, nýbrž je to do jisté míry i veřejná moc, která pozitivně formuje a stanoví podmínky pro výkon povolání a hospodářských činností, a vytváří tak vlastně samotné předpoklady výkonu takových činností (*status positivus*). Taková podstata práva podle čl. 26 odst. 1 Listiny musí nutně vést k diferenciaci hospodářských činností podle různého stupně ingerence, resp. spoluúčasti veřejného prvku dokonce na samotném konstituování takové hospodářské činnosti. Stanovení podmínek a omezení výkonu určitého povolání a určitých hospodářských činností uskutečňuje veřejná moc ve veřejném zájmu, jímž je především zájem na kvalitě výkonu takových činností. Jedním z předpokladů kvalitní realizace činnosti je například i adekvátní stupeň dosaženého vzdělání a příslušná délka praxe v daném oboru činnosti. Jakkoli Ústavní soud vnímá nutnost proporcionality omezení práva takovým veřejným zájmem, připustil, že existují povolání a obory činnosti, kde je role veřejné moci mnohem širší; v takových případech to je sama veřejná moc, která se bezprostředně podílí na konstituování určitého oboru či typu činnosti, a v takových případech působí veřejný zájem bezesporu mnohem intenzivněji. Pokud se jednatel dovolává práva na přístup a výkon takových činností, které jsou vykonávány více méně ve veřejném zájmu (resp. je to veřejný zájem, který vede vůbec ke konstituování takového typu činnosti), oslabuje se jeho postavení v pozici *status negativu* a naopak takové právo se dostává do dimenze, v níž vytváří *status positivus*. Je to především veřejná moc a organizace veřejné moci, které svou existencí vůbec zajišťují výkon takových činností. Podle Ústavního soudu pak existuje celá škála povolání, které lze strukturovat podle významu a role ingerence veřejné moci na existenci takových činností (na úplném okraji této škály stojí činnosti, jejichž výkon veřejná moc delegovala na soukromé osoby - notáři, soudní exekutoři atd.). Právo na svobodnou volbu povolání tak nelze aplikovat bez toho, aniž by se současně posuzovala míra účasti veřejného zájmu a veřejné moci na podmínkách existence takového povolání. Ústavní soud tak závěrem svého nálezu shrnul, že jinak je třeba posuzovat výkon podnikatelské činnosti jako takové, jinak je třeba nahlížet na výkon odborných činností pro účely veřejné správy, jimiž je vykonávána kontrola podnikatelské činnosti v určitém oboru či odvětví (v daném případě zeměměřictví).

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že městský soud své rozhodnutí srozumitelně a logicky odůvodnil, a to v intencích shora zmiňovaného nálezu Ústavního soudu. Nezbylo mu tedy, než kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1, věta druhá s. ř. s.).

Obdobně také Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro postup podle § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (v návaznosti na § 120 s. ř. s.), neboť k otázce souladu udělování oprávnění k ověřovací činnosti s právem na svobodnou volbu povolání (čl. 26 Listiny) se již v minulosti Ústavní soud vyjadřoval (viz shora citovaný nálezn) a neshledal, že by podmínky pro udělení úředního oprávnění k výkonu ověřovací činnosti stanovené § 14 odst. 2 zákona o zeměměřičství byly v rozporu s ústavně zaručeným právem na svobodnou volbu podnikání.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, zde nebylo prokázáno, že by mu nějaké náklady v souvislosti s tímto řízením vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. října 2008

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu