

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

7<sup>2009 / VII. ročník / 31. 7. 2009</sup>

## OBSAH

- 1847.** Řízení před soudem: povinnost soudu podat návrh na zrušení zákona; zrušení derogačního ustanovení zákona ..... 567
- 1848.** Řízení před soudem: přezkoumatelnost rozhodnutí o nevydání osvědčení o účasti na národním boji za osvobození ..... 574
- 1849.** Řízení před soudem: žaloba proti nečinnosti; postoupení věci příslušnému orgánu ..... 580
- 1850.** Pobyt cizinců: zajištění cizince za účelem vyhoštění  
Řízení před soudem: přednostní vyřizování věci ..... 852
- 1851.** Daňové řízení: zánik práva daň vyměřit nebo doměřit  
Řízení před soudem: přihlídnutí k daňové prekluzi z moci úřední. . 585
- 1852.** Daň z příjmů: úprava základu daně při sjednání cen odlišných od cen na trhu obvyklých ..... 589
- 1853.** Kompetenční spory: činnost krajského úřadu při výkonu veřejnosprávní kontroly v oblasti dopravy ..... 593
- 1854.** Kompetenční spory: přezkum rozhodnutí o žádosti o udělení souhlasu s obsahem dobrovolné nabídky převzetí ..... 601
- 1855.** Soudy a soudci: přeložení soudce  
Správní řízení: zkrácené přezkumné řízení ..... 604
- 1856.** Správní trestání: důkazní prostředky; úřední záznam  
Správní řízení: nové skutečnosti a důkazy v odvolacím řízení ..... 615
- 1857.** Hospodářská soutěž: zakázané dohody; protisoutěžní jednání, které započalo před vstupem České republiky do Evropské unie  
Správní trestání: trvajících delikt ..... 619
- 1858.** Hospodářská soutěž: unifikace chování okruhu soutěžitelů ..... 628
- 1859.** Domácí násilí: rozhodnutí o vykázání osoby ze společného obydlí ..... 631
- 1860.** Právo průmyslového vlastnictví: řízení o částečném výmazu užitého vzoru ..... 638
- 1861.** Odpady: řízení o přeshraniční přepravě odpadu určeného k energetickému využití ..... 643
- 1862.** Stavební zákon: prodloužení doby platnosti územního rozhodnutí; stavění lhůt ..... 651
- 1863.** Služební poměr příslušníků Policie ČR: porušení služební přísahy zvláště závažným způsobem ..... 653
- 1864.** Zaměstnanost: překážky zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání ..... 657

## Řízení před soudem: povinnost soudu podat návrh na zrušení zákona; zrušení derogačního ustanovení zákona

k čl. 4, čl. 87 odst. 1 písm. a) a čl. 95 odst. 2 Ústavy

k § 2 soudního řádu správního

**I. Soud hodnotí ústavnost novelizace zákona (zde: § 113 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty) provedené formou tzv. přílepku jen tehdy, je-li způsobilá konstitutivně se projevit v právech a povinnostech adresátů norem. Pokud tomu tak není, soud není povinen podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení zákona v rámci tzv. konkrétní kontroly norem. Úkolem soudu je totiž ochrana základních práv a svobod (čl. 4 Ústavy, § 2 s. ř. s.) a nikoliv odstranění vědomých či nevědomých, skutečných či jen zdánlivých, pochybení, k nimž došlo v průběhu legislativního procesu a nemajících na adresáty norem žádný dopad.**

**II. Pouhým zrušením derogačního ustanovení nedochází k opětovnému nabytí platnosti a účinnosti dříve derogovaných zákonných ustanovení. Přímou derogací je totiž původní předpis zrušen, přestal být součástí právního řádu a k „obnovení“ formálně zrušeného pravidla může dojít pouze jeho výslovným opětovným přijetím v zákonodárném procesu.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2009, čj. 2 Afs 131/2008-137)*

**Prejudikatura:** nálezy Ústavního soudu č. 95/2002 Sb., č. 4/2003 Sb., č. 37/2007 Sb. a usnesení č. 32/1999 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 5/98).

**Věc:** Akciová společnost FORTUNA sázková kancelář proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o daň z přidané hodnoty, o kasačních stížnostech žalobce.

Žalobce v přiznání k dani z přidané hodnoty (DPH) ze dne 25. 7. 2007 uplatnil nárok na odpočet DPH za období červen 2007. V daňovém přiznání ze dne 27. 8. 2007 pak uplatnil nárok na odpočet DPH za červenec 2007. Platebním výměrem ze dne 17. 9. 2007 Finanční úřad pro Prahu 1 vyměřil žalobci DPH za zdaňovací období červen 2007 ve výši 148 819 Kč. Platebním výměrem ze dne 13. 11. 2007 pak žalobci vyměřil DPH za zdaňovací období červenec 2007 ve výši 91 498 Kč. V obou případech správce daně neakceptoval žalobcem uplatněný nárok na odpočet daně, jelikož vycházel ze skutečnosti, že podle § 113 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (dále jen „zákon o DPH“), pozbyl platnosti § 68 odst. 10 tohoto zákona, takže od 1. 1. 2005 je činnost žalobce osvobozena od daně bez nároku na její odpočet – § 51 odst. 1 písm. j) citovaného zákona.

Odvolání žalobce žalovaný rozhodnutími ze dne 15. 2. 2008 zamítl. Uvedl, že § 51 odst. 1

písm. i) a § 68 odst. 10 zákona o DPH pozbyl platnosti ke dni 31. 12. 2004 a nelze proto podle nich postupovat: „Vzhledem k tomu, že předmětná ustanovení nebyla od 1. 1. 2005 opětovně vyhlášena ve Sbírce zákonů, nemohlo dojít k situaci, že by se zrušením § 113 písm. b) zákona o DPH vrátila do právního řádu České republiky a že by tak na jedno plnění existovaly dvě právní normy, z nichž jedna nárok na odpočet daně přiznává a druhá nikoliv.“ Relevantní pro danou věc je tak pouze § 51 odst. 1 písm. j) zákona o DPH.

Rozhodnutí napadl žalobce žalobami u Městského soudu v Praze, který žaloby rozsudky ze dne 26. 9. 2008 zamítl. Uvedl, že § 113 zákona o DPH, byl k 1. 4. 2006 novelizován zákonem č. 109/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o sociálních službách. Osvobození od DPH se nicméně nevztahuje k problematice sociálních služeb, a proto městský soud tuto

část zákona označil – s odkazem na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (č. 37/2007 Sb.) – za příleppek.

Proti rozsudkům žalobce (stěžovatel) brojil kasačními stížnostmi. Nesouhlasil s argumentací městského soudu ohledně tzv. legislativních „přílepků“. Uvedl, že čl. XVII bod 2 zákona č. 109/2006 Sb. není přílepkiem, nýbrž nanejvýš je možno hovořit o tzv. „legislativním jezdcí“. Jakkoliv stěžovatel připustil, že novela zákona o DPH byla provedena způsobem, který by mohl mít za následek spornost toho, co vlastně bylo přijato, poukazuje na úmysl zákonodárců (viz ústní projevy ministra Škromacha, senátora Balabána a ministra financí Sobotky) a preferuje teleologický výklad, z něhož lze dovodit, že jednoznačným úmyslem zákonodárců bylo vybrané loterie a jiné podobné hry od DPH osvobodit s nárokem na odpočet této daně. Stěžovatel souhlasil s tím, že úmyslem zákonodárce bylo v roce 2004 derogovat § 51 odst. 1 písm. i) a § 68 odst. 10 zákona o DPH počínaje 1. 1. 2005. Rozhodující však není tento úmysl, nýbrž úmysl, který měl zákonodárce při schvalování novely provedené zákonem č. 109/2006 Sb., a zde si byl zákonodárce vědom skutečnosti, že zrušením § 113 písm. b) zákona o DPH se znovu stane platným § 51 odst. 1 písm. i a § 68 odst. 10 tohoto zákona.

Žalovaný ve vyjádření ke kasačním stížnostem uvedl, že podmínkou existence právní normy je její platnost. V daném případě o úmyslu zákonodárce nemohlo být pochyb, jelikož již při vyhlásování zákona o DPH 1. 5. 2004 bylo stanoveno ukončení platnosti ustanovení umožňujících nárok na odpočet DPH s tím, že současně vejde v platnost a účinnost ustanovení, které nárok na odpočet daně nepřiznává. Proto také nemohla být následkem zrušení § 113 písm. b) zákona o DPH do zákona vrácena ustanovení, která v té době již neexistovala. Došlo tak jen ke zrušení nadbytečného ustanovení, omezující platnost již neplatných ustanovení.

Věci vedené pod spisovými značkami 2 Afs 131/2008 a 2 Afs 132/2008 Nejvyšší správní soud spojil ke společnému projednání a kasační stížnosti zamítl.

## Z odůvodnění:

### V. Aplikovaná zákonná ustanovení

[21] Podle § 50 odst. 1 písm. i) zákona o DPH ve znění k 1. 5. 2004 platilo, že „*při splnění podmínek stanovených v § 52 až 62 jsou od daně bez nároku na odpočet daně osvobozena tato plnění: provozování loterií a jiných podobných her (§ 60), uvedených v ustanovení § 2 písm. b), e), i), j) a k) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů*“.

[22] Podle § 68 odst. 10 stejného zákona platilo, že „*od daně s nárokem na odpočet je osvobozeno provozování loterií a jiných podobných her (§ 60), mimo her uvedených v ustanovení § 2 písm. b), e), i), j) a k) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů*“.

[23] Podle § 113 písm. a) zákona o DPH „*tento zákon nabývá účinnosti dnem vstupu smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii v platnost, s výjimkou ustanovení § 51 odst. 1 písm. i) a § 68 odst. 10, která pozbývají platnosti dnem 31. prosince 2004*“.

[24] Naopak, podle § 113 písm. b) zákona o DPH nabyl 1. 1. 2005 účinnosti § 51 odst. 1 písm. j) tohoto zákona, podle něhož je bez nároku na odpočet DPH osvobozeno provozování loterií a jiných podobných her.

[25] Zákonem č. 109/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o sociálních službách, byl novelizován i zákon o DPH (čl. XVII), a to tak, že „*v § 113 se na konci písmene a) čárka nahrazuje tečkou, písmeno b) se zrušuje a zároveň se zrušuje označení písmene a)*“.

[26] Současný text § 113 zákona o DPH proto zní následovně: „*Tento zákon nabývá účinnosti dnem vstupu smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii v platnost, s výjimkou ustanovení § 23 odst. 3, § 73 odst. 3 věty poslední a § 51 odst. 1 písm. j), která nabývají účinnosti dnem 1. ledna 2005*“.

## VII. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...)

[29] V nyní projednávaných věcech není sporu o tom, že stěžovatel provozoval ve zdaňovacích obdobích červen a červenec 2007 loterie a jiné podobné hry ve smyslu § 60 zákona o DPH. Podstatné je tedy posouzení právní otázky, zda v rozhodných zdaňovacích obdobích bylo provozování loterií a jiných podobných her plněním osvobozeným od daně z přidané hodnoty s nárokem na odpočet, či bez nároku na odpočet daně. Sporná je zejména případná aplikace § 68 odst. 10 zákona o DPH na dané případy.

[30] Stěžovatel namítá dva kasační důvody – nezákonnost a nepřezkoumatelnost napadených rozsudků městského soudu. S ohledem na použitou argumentaci a konkrétní okolnosti této věci je však smysluplné pojednat o obou těchto tvrzených důvodech současně, jelikož jakýkoliv jiný postup by nebyl efektivní.

[31] První stížnostní důvod lze shrnout jako nesouhlas s posouzením novelizace § 113 zákona o DPH, provedené zákonem č. 109/2006 Sb., jako „přílepku“.

[32] K tomu soud uvádí, že otázka, zda novelizace zákona je provedena formou tzv. „přílepku“, je ústavněprávní povahy, a pokud by soud dospěl k závěru, že se o přílepek jedná, bylo by namísto ve smyslu čl. 95 Ústavy a § 48 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 120 s. ř. s. řízení přerušit a podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení takového zákona. Aktuální odborná literatura (viz např. Kysela, J. Tvorba práva v ČR: truchlohra se šťastným koncem? *Právní zpravodaj* č. 7/2006, s. 8 – 11; stejný autor: Zákonodárny proces v České republice jako forma racionálního právního diskursu? *Právník* č. 6/2005, s. 587-611; Schorm, V. Bezstarostná jízda. *Správní právo* č. 2/2000, s. 65 – 69) i judikatura se totiž přiklání k názoru, že tato praxe je protiústavní.

[33] V tomto směru lze pro stručnost odkázat především na dosud nejvýznamnější judikát – nález Ústavního soudu ze dne 15. 2.

2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (in: Sbíрка nálezů a usnesení, sv. 44, s. 349 a násl.; č. 37/2007 Sb.). V tomto nálezu Ústavní soud především uvedl, že „požadavek předvídatelnosti zákona jako součást principu právního státu přestává být naplňován v okamžiku, kdy novelizace zákona je součástí jiného zákona ve formálním smyslu, jehož obsah s novelizovaným zákonem nijak nesouvisí. Orientace adresáta právní normy v právním řádu se bez použití přístrojů informačních technologií stává zcela nemožnou. ... Přitom je zřejmé, že bez možnosti používání těchto systémů se dnes již v právním řádu České republiky nelze vyznat, a tak se problematizuje uplatnění obecné zásady právní, podle které neznanost zákona neomlouvá. Právo se tak stává pro své adresáty zcela nepředvídatelné. Zmíněná zásada je sice nutnou podmínkou efektivitivy každého systému platného práva, nelze ji však vykládat pouze k tíži adresátů práva, nýbrž též jako závazek veřejné moci vůbec učinit právo poznatelným, protože jen takovým právem se lze řídit. Souvisejícím problémem je také prospektivnost práva, neboť řídit se jím mohou jen v budoucím konání. ... Vybočení z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům může nabýt povahy překročení intenzity daného návrhu anebo povahy extenzivního překročení předmětu vymezeného návrhem zákona. První případ bývá U. S. doktrínou označován jako tzv. legislativní jezdcí (legislative riders), jejichž používání je v USA často a vzrušeně diskutováno, nicméně je považováno sice za nežádoucí, avšak ústavně konformní formu pozměňovacích návrhů. Od tohoto prvního případu je však nutné odlišit druhý případ nazývaný ‚wild riders‘ (tzv. divocí jezdcí). V tomto případě jde o překračování kritérií testu uplatňovaného na základě tzv. germaneness rule, tj. pravidla úzkého vztahu. Jinými slovy, jde o testování otázky, zda v konkrétním případě jde o řádný pozměňovací návrh anebo o návrh, pro který se v českém prostředí vžilo označení tzv. ‚přílepek‘. V tomto případě se technickou pozměňovacího návrhu k návrhu zákona připojí úprava zcela jiného zákona, s legislativní předlohou nesouvisejícího. Je zřejmé, že i in-

tenzita změn obsažených v přílepku by mohla být sama o sobě problémem, byl-li by předkládán k souvisejícímu návrhu zákona (v tomto případě by se ovšem nejednalo o klasický přílepek, nýbrž spíše o pozměňovací návrh, vybočující svou intenzitou), což se ovšem v procesu přijímání „přílepkového pozměňovacího návrhu“ neřeší, neboť ve třetím čtení procesu přijímání zákonů není pro debatu tohoto druhu prostor. Tím se jen násobí a rozšiřuje nebezpečí používání přílepkové techniky.“

[34] Lze proto učinit dílčí závěr, že případ „přílepku“ podřaditelný do skupiny tzv. „divokých jezdců“ je třeba označit jako protiústavní, a to již z toho důvodu, že pojmově odporuje základním nárokům na právo, kterými jsou spravedlnost, účinnost a jistota (viz Radbruch, G. *Rechtsphilosophie*. Heidelberg, 1999, s. 73 a násl.). Proto také Legislativní pravidla vlády ([http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativni\\_pravidla\\_vlady.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativni_pravidla_vlady.pdf)) stanoví, že „je-li navrhován zákon, který si vyžádá novelu jiného zákona nebo novelu více zákonů, lze v rámci těchto novel upravit pouze věci, jež bezprostředně souvisejí se zákonem, který novelu či novely jiných právních předpisů vyvolal“ (čl. 54 odst. 3). V každém případě však platí, že i taková norma, která byla schválena protiústavním způsobem jakožto tzv. přílepek, je součástí českého právního řádu, a to až do okamžiku jejího případného zrušení Ústavním soudem, případně samotným normotvůrcem.

[35] Proto soud konstatuje, že svůj význam by mělo posuzování předmětné novelizace § 113 zákona o DPH z hlediska kritérií naznačených Ústavním soudem v citovaném nálezu jen tehdy, jestliže by se tato změna měla promítnout do obsahu tohoto zákona v tom smyslu, že by byla způsobila konstitutivně se projevit v právech a povinnostech adresátů norem. Pokud by tomu tak nebylo, není dán žádný rozumný důvod, pro který by soud měl hodnotit ústavnost přijímání předmětné novely a případně se obracet na Ústavní soud s návrhem na zrušení zákona v rámci tzv. konkrétní kontroly norem. Svůj primární úkol totiž spatřuje Nejvyšší

správní soud v ochraně základních práv a svobod (čl. 4 Ústavy, § 2 s. ř. s.), a nikoliv v odstranění vědomých či nevědomých, skutečných či jen zdánlivých, pochybení, k nimž došlo v průběhu legislativního procesu.

[36] V nyní projednávané věci je totiž argumentace žalovaného a městského soudu založena na tom, že předmětnou novelizaci zákona o DPH vůbec nemohlo dojít k „oživení“ již zrušené části zákona, tj. k opětovnému nabytí platnosti a účinnosti § 51 odst. 1 písm. i) a § 68 odst. 10 zákona o DPH. Jinak řečeno, oba tyto orgány vycházejí z toho, že zrušením derogačního ustanovení zákona nelze nastolit aplikovatelnost jím dříve derogovaných ustanovení. Důvod přijetí předmětné novely vysvětluje žalovaný tak, že tím zákonodárce toliko odstranil nadbytečné ustanovení.

[37] Metodologický postup zdejšího soudu proto musí být nutně takový, že (1.) nejprve se zaměří na otázku, zda vůbec mohlo popsáním legislativním způsobem dojít k „obživnutí“ norem, jejichž platnost již zanikla, a teprve v případě, že by otázka na takto nastolenou otázku byla pozitivní, by se následně (2.) zabýval ústavností takto provedené novelizace a v tomto rámci by se musel vypořádat i s otázkou případného podání návrhu Ústavnímu soudu na její zrušení. Teprve na základě vyřešení těchto dvou otázek by pak mohl přistoupit k meritornímu rozhodnutí této konkrétní věci.

[38] V této souvislosti Nejvyšší správní soud nemohl přehlédnout, že nastolenou otázkou se již zabýval v rozsudku ze dne 31. 12. 2008, sp. zn. 8 Afs 58/2008 (in: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), v němž uvedl, že „[§ 68 odst. 10 zákona o DPH] však v souladu s § 113 písm. b) zákona o DPH, ve znění účinném do 31. 3. 2006, pozbylo platnosti dnem 31. 12. 2004. Na této skutečnosti ničeho nemění ani fakt, že v souladu s čl. XVII bodem 2 zákona č. 109/2006 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 4. 2006, byl § 113 písm. b) zákona o DPH vypuštěn. Výsledkem tohoto, jakkoli jistě nepřilíš vhodného, legislativního postupu nemůže v žádném případě být, že by se do zákona o DPH vrátila již neplatná (od 31. 12. 2004) ustanovení § 51 odst. 1 písm. i) a § 68 odst. 10, jak namítl stěžova-

*tel. Popsanou legislativní změnou došlo pouze k formální úpravě § 113 zákona o DPH tak, že bylo vypuštěno zdánlivě nadbytečné ustanovení písm. b).* Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že v souladu s § 113 písm. b) zákona o DPH, ve znění účinném do 31. 3. 2006, pozbyl § 68 odst. 10 zákona o DPH platnosti, a tvrzení stěžovatele, že došlo k pouhému pozastavení účinnosti uvedeného ustanovení, je proto zavádějící. Argumentaci stěžovatele, že bylo-li v důsledku ustanovení zákona č. 109/2006 Sb. změněno ustanovení § 113 zákona o DPH tak, že bylo vypuštěno pozastavení účinnosti § 68 odst. 10 zákona o DPH, pak toto ustanovení nabylo opět ke dni 1. 4. 2006 účinnosti, je proto nutno odmítnout jako nesprávnou. " Od tohoto právního názoru zdejší soud neshledal řádný rozumný důvod v nyní rozhodované věci se jakkoliv odchýlit. Vycházel přitom z následujících úvah.

[39] Zákonodárny proces je upraven v Ústavě ČR (čl. 39 a násl.) a dále v jednacích řádech obou komor Parlamentu ČR. Tento proces je koncipován a musí být prakticky prováděn tak, aby schvalování zákonů bylo zcela transparentní, srozumitelné a předvídatelné. Obecné požadavky kladené na tvorbu zákonů, kterými jsou zejména obecná závaznost, stabilita, srozumitelnost, jednota a soulad, správný a moderní jazyk, reálnost a racionalita, opakovaně zdůrazňuje doktrinální teorie legislativy (viz např. Knapp, V. a kol. *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha : Linde, 1998, s. 102 a násl.) a jsou obsažena rovněž v interních technických pravidlech, která si coby nezbytný „manuál“ stanovila vláda jakožto nejvýznamnější navrhovatel zákonů (viz dříve citovaná Legislativní pravidla vlády). Naopak negativní výčet příkladů „jak neuspět při tvorbě práva“ nabízí L. Fuller (*Morálka práva*. Praha : Oikoymenh, 1998, s. 37 a násl.): neschopnost vůbec dospět k pravidlům; nezveřejnění pravidel, která se mají dodržovat; zneužití retroaktivního zákonodárství; nesrozumitelnost pravidel; jejich obsahový rozpor; pravidla vyžadují nespílitelné chování; pravidla jsou tak často měněna, že adresát není schopen se jimi ří-

dit, a konečně neshoda mezi deklarovanými pravidly a jejich praktickým uplatňováním.

[40] Podle čl. 52 odst. 1 Ústavy je k platnosti zákona třeba, aby byl vyhlášen. Platnost tedy nastává okamžikem vyhlášení zákona ve Sbírce zákonů, tj. okamžikem rozeslání příslušné částky (§ 3 odst. 2 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv).

[41] V daném případě nemá zdejší soud sebemenších pochyb o tom, že ustanovení § 51 odst. 1 písm. i) a § 68 odst. 10 zákona o DPH přestala být platnou součástí českého právního řádu. Skutečnost, že nebyla přímo zrušena, nýbrž jen pozbyla platnosti, je třeba vykládat tak, že se jedná toliko o odlišnost legislativně-technickou (terminologickou) a nikoliv významovou. K ukončení jejich platnosti a nikoliv ke zrušení totiž zjevně došlo proto, že toto ukončení platnosti bylo obsaženo přímo v zákoně, kde se předmětná ustanovení nacházela, a nikoliv v zákoně jiném, kterým by se původní zákon novelizoval. Jak k tomu uvádí J. Krejčí: „*praktický zákonodárce, který spojuje s budoucími skutkovými podstatami budoucí právní následky a je si přitom vědom, že není účelné, aby úprava jím stanovená působila trvale, omezí často sám platnost této úpravy tím, že stanoví časově omezenou účinnost zákona, např. určením pevného termínu, kdy zákon pozbývá účinnosti*“ [*Právní jevy v čase (právně-teoretická studie)*. Praha, 1937, s. 234].

[42] Skutečnost, že citovaný § 113 písm. a) zákona o DPH výslovně použil pojem „*pozbývají platnosti*“ a nikoliv „*pozbývají účinnosti*“ totiž dostatečně ukazuje, že se nejedná o tzv. termínované zákony, které znamenají, že po stanoveném termínu sice zákon i nadále zůstává součástí právního řádu, jedná se však o zákon „*bezúčinný*“, „*vyhaslý*“. Tato bezúčinnost spočívá v tom, že „*od určitého dne zákon nezakládá dalších odvozených norem (práv a povinností), poněvadž nenalézá ve světě vnějším nových konkrétních skutkových podstat. ... Tím, že staré jeho právní účinky pravidelným právním životem ponenáhlu zanikají a nové nevznikají, pozbývá na svém významu, až stane se suchou rato-*

lestí právního řádu“ (Procházka, A. *Základy práva intertemporálního*. Brno, 1928, s. 31 – 32). Podobným směrem argumentuje Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/98 (in: [www.nalus.usoud.cz](http://www.nalus.usoud.cz)): „V právní praxi však existuje skupina právních norem, k jejichž naplnění dochází v jednom okamžiku (např. § 871 odst. 1 občanského zákoníku, v platném znění, jenž transformoval právo osobního užívání bytů na nájem), přičemž u nich ani hypoteticky již v budoucnu nemůže vzniknout právní skutečnost, jež by vyvolala právní normou předvídané následky.“

[43] Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s názorem městského soudu i žalovaného v tom smyslu, že prostým zrušením derogálního ustanovení bez výslovně provedeného projevu vůle zákonodárce nemůže dojít k opětovnému nabytí platnosti a účinnosti dříve derogovaných zákonných ustanovení. Tento postup by totiž nebylo možno ani považovat za „tvorbu zákonů“, resp. legislativní proces, nýbrž spíše za jakýsi hybridní proces „reinkarnace“, který je v oblasti normotvorby zcela nepřijatelný.

[44] Výsledkem legislativního procesu totiž má být – nejobecněji vyjádřeno – schválené pravidlo chování (norma), které jejím adresátům transparentně sděluje, jakým způsobem se mají chovat, resp. jaký způsob chování je zapovězen. Toto pravidlo nesmí zásadně působit zpětně a musí z něj být zcela zřejmé, k jakému chování zavazuje. Úkolem zákonodárce je proto mimo jiné i zcela srozumitelně sdělit, jakým způsobem se mají adresáti právních norem chovat. Podstata zákonodárné moci tak spočívá v „dávání“ zákonů, tj. v přijímání nových pravidel, kterými samozřejmě mohou být i rušena, modifikována či zcela měněna pravidla dosavadní. Podle způsobu této změny či rušení pak lze rozlišovat přímou a nepřímou derogaci právních předpisů.

[45] Do tohoto pojetí zákonodárné moci však určitě nemůže spadat situace, kterou popisuje stěžovatel: vznik nových práv a povinností vyvolaný pouhou derogací derogačního ustanovení, tj. „obživení“ zákonného ustanovení již dříve zrušeného. Takovýto postup je myslitelný toliko v případě tzv. derogace

nepřímé, kdy původní právní předpis je i nadále formálně platnou součástí našeho právního řádu, nicméně je neaplikovatelný z důvodu pozdější rozporné úpravy, příp. úpravy provedené právním předpisem vyšší právní síly anebo úpravy speciální. Pouze v tomto případě totiž může dojít k tomu, že po odstranění rozporné úpravy nic nebrání jeho opětovné aplikaci. Jinak řečeno, v případě tzv. nepřímé derogace právní předpis není formálně rušen, případně není ukončena jeho platnost (viz bod 41), nýbrž je pouze neaplikován z důvodu existence jiného právního předpisu (novějšího, speciálního, vyšší právní síly), a poté, co je tato překážka odstraněna, v zásadě jeho aplikovatelnosti nic nebrání.

[46] Tzv. derogace nepřímá a derogace přímá tak označují dvě kvalitativně zcela odlišné normativní situace. Za situace přímé derogace je totiž původní předpis zrušen, a tedy přestal být součástí právního řádu. Je proto nutno trvat na tom, že k „obnovení“ formálně zrušeného pravidla může dojít pouze jeho výslovným opětovným přijetím, případně výslovným obnovením. V opačném případě by totiž reálně hrozilo, že zákonodárny proces povede k porušení všech základních požadavků, na něj kladených (viz bod 39), a role zákonodárce by byla zcela degradována. Jinak řečeno: pokud spočívá podstata legislativního procesu ve stanovení určitého pravidla chování, a jestliže zákonodárce toto pravidlo zrušil, nic mu samozřejmě principiálně nebrání v tom, aby v budoucnu stejné či podobné pravidlo opětovně zavedl, resp. výslovně obnovil. Ke stejnému výsledku však nesmí dospět tak, že pouze zruší původní derogaci.

[47] K podobnému závěru dospívá rovněž relevantní judikatura Ústavního soudu (byť nutno kriticky poznamenat, že tato judikatura není zcela konzistentní, podrobněji viz např. Vedral, J. K právním účinkům derogačního nálezu Ústavního soudu. *Právní zpravodaj* č. 8/2005, s. 12 – 15), který uvedl (nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01, in: Sbíрка nálezů a usnesení, sv. 25, s. 109 – 110; č. 95/2002 Sb.), že „zrušením napadeného předpisu může dojít výhradně k jeho ‚vyřazení‘ z právního řádu České republiky a nikoliv k faktickému



*konstituování nové úpravy formou „oživání“ předpisu již dříve zrušeného. Opačný názor by podle přesvědčení Ústavního soudu mohl vést ke vzniku značně právní nejistoty a k překračování ústavně vymezených kompetencí Ústavního soudu. K „oživání“ dříve zrušeného či změněného právního předpisu v důsledku nálezu Ústavního soudu v uvedeném smyslu by mohlo dojít pouze tehdy, jestliže by to ústavní předpisy přímo umožňovaly (viz např. čl. 140 odst. 6 Ústavy Rakouska)*“. Tento názor je dále potvrzen např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/02 (tamtéž, sv. 28; č. 4/2003 Sb.). Z těchto nálezů jednoznačně plyne, že bez výslovné zákonné, resp. dokonce zřejmě ústavní, úpravy (viz uváděný příklad Rakouska) nelze dospět k závěru, že zrušením zákona může bez dalšího znovu nabytí platnosti a účinnosti právní předpis, tímto zákonem dříve derogovaný.

[48] Argumentovat je možno též poukazem na některé historické příklady, z nichž plyne, že obnovit platnost již zrušeného právního předpisu lze pouze výslovným přijetím právního předpisu nového a nepostačuje tedy zrušení derogačních ustanovení, jak se stalo v nyní projednávané věci. Jen v tomto případě je totiž z rozhodnutí učiněného zákonodárcem dostatečně seznatelná jeho vůle, který právní předpis, v jakém rozsahu a v jaké podobě bude nově součástí našeho právního řádu, byť i v textové podobě identické, jako tomu bylo v minulosti. Např. je možno připomenout zákon č. 33/1948 Sb., jímž se obnovuje účinnost retribučního dekretu a nařízení o lidovém soudnictví a mění některá jejich ustanovení. Z textu tohoto zákona plyne, že „účinnost dekretu presidenta republiky ze dne 19. června 1945, č. 16 Sb., o potrestání nacistických zločinců, zrádců a jejich pomahačů a o mimořádných lidových soudech, ve znění předpisů jej měnících a doplňujících (dále jen retribuční dekret), se obnovuje, přičemž se ustanovení hlavy II. retribučního dekretu mění a doplňují takto: ...“. Je tedy zřejmé, že platnost a účinnost dekretu presidenta republiky č. 16/1945 Sb., o potrestání nacistických zločinců, zrádců a jejich pomahačů a o mimořádných lidových

soudech, jehož platnost skončila dnem 4. května 1947 (viz čl. III. zákona č. 245/1946 Sb., jímž se mění a doplňují dekrety presidenta republiky o mimořádném lidovém soudnictví a prodlužuje jejich účinnost), nebyla obnovena zrušením ustanovení, které omezovalo jeho časovou účinnost, nýbrž výslovným obnovením, provedeným samostatným zákonem.

[49] Podobný příklad nabízí zákon č. 201/1933 Sb., o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran, podle něhož „zmocnění zastavovati činnost politických stran a stran náhradních a rozpouštění je a rozpouštění spolky a jiné podobné útvary“ platilo toliko do 1. ledna 1935. Zákonem č. 269/1934 Sb. z. a n., jímž se mění některá ustanovení zákona o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran, bylo toto zmocnění prodlouženo do 1. ledna 1936. Poté zákonem ze dne 13. 5. 1936 (tj. v době, kdy toto zmocnění již pozbylo platnosti) č. 132/1936 Sb., jímž se obnovuje zmocnění vlády rozpouštění politické strany a strany náhradní, opět nedošlo ke zrušení citovaného předchozího časového omezení, nýbrž tímto samostatným zákonem bylo výslovně stanoveno, že (§ 1 odst. 1) „zmocnění rozpouštění politické strany a strany náhradní (§ 1 zákona ze dne 25. října 1933, č. 201 Sb. z. a n., o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran) a rozpouštění v souvislosti s tím spolky a jiné podobné útvary (§ 3, odst. 3 a § 15, odst. 1 téhož zákona) obnovuje se do 1. ledna 1937“.

## VIII. Závěr

[50] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že v daném případě není vůbec důležité, jakým způsobem došlo ke zrušení derogačního § 113 písm. a) zákona o DPH, tj. zda k němu došlo formou neústavního tzv. „přílepku“ či naopak řádným legislativním způsobem. Rozhodující je totiž skutečnost, že předmětnou novelizací zákona o DPH nemohlo dojít k obnovení platnosti a účinnosti § 51 odst. 1 písm. i) a § 68 odst. 10 tohoto zákona. Městský soud tak dospěl ke správnému právnímu závěru, že stěžovatel nárok na odpočet DPH za období červen a červenec 2007 neměl a že tedy jak správní orgán I. stupně, tak také žalovaný, rozhodli v souladu se zákonem. Protože měst-

ský soud tyto svoje závěry i řádně odůvodnil, je nutno kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), neboť Nej-

vyšší správní soud nezjistil naplnění žádného z namítaných kasačních důvodů [§ 103 odst. 1 písm. a), d) s. ř. s.].

## 1848

### **Řízení před soudem: přezkoumatelnost rozhodnutí o nevydání osvědčení o účasti na národním boji za osvobození**

k § 8 zákona č. 255/1946 Sb., o příslušnicích československé armády v zahraničí a o některých jiných účastnících národního boje za osvobození  
k § 65 soudního řádu správního

**Rozhodnutí o nevydání osvědčení o účasti na národním boji za osvobození podle § 8 zákona č. 255/1946 Sb., o příslušnicích československé armády v zahraničí a o některých jiných účastnících národního boje za osvobození, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2009, čj. 9 As 8/2009-75)*

**Prejudikatura:** srov. č. 434/2005 Sb. NSS, č. 613/2005 Sb. NSS, č. 790/2006 Sb. NSS, č. 906/2006 Sb. NSS, č. 1764/2009 Sb. NSS

**Věc:** Nejvyšší státní zástupkyně proti ministru obrany o osvědčení o účasti Ing. Juliana Ch. na národním boji za osvobození, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 19. 1. 2005 Ministerstvo obrany, odbor mimorezortní spolupráce, vydalo rozhodnutí o tom, že osvědčení o účasti Ing. Juliana Ch. (žadatele) na národním boji za osvobození v kategorii domácího hnutí v době od srpna 1944 do osvobození nevydává.

Zadatel proti tomuto rozhodnutí podal rozklad, ministr obrany jej však dne 24. 3. 2005 zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Rozhodnutí o rozkladu napadla nejvyšší státní zástupkyně u Městského soudu v Praze žalobou k ochraně veřejného zájmu ve smyslu § 66 odst. 2 s. ř. s.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 22. 10. 2008 rozhodnutí ministra obrany zrušil. Předně se přitom vypořádal s otázkou veřejného zájmu k podání žaloby odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 27/2006-70, č. 1455/2008 Sb. NSS, podle něhož úvaha, zda je ve věci dán veřejný zájem (§ 66 odst. 2 s. ř. s.) nepodléhá

přezkumu správních soudů. Městský soud proto nehodnotil, zda existence tohoto veřejného zájmu v podané žalobě je či není dostatečným způsobem odůvodněna. Městský soud přisvědčil žalobkyni v tom, že žalovaný pochybil, když vycházel z předpokladu, že je výlučně věcí žadatele, aby prokázal rozhodné skutečnosti pro splnění podmínek pro vydání požadovaného osvědčení dle zákona č. 255/1946 Sb. Odkázal v tomto směru na § 32 odst. 1 správního řádu z roku 1967 a konstatoval, že je v první řadě povinností správního orgánu, aby si pro své rozhodnutí opatřil potřebné podklady a zjistil přesně a úplně skutečný stav věci. Ze spisu přítom v daném případě vyplývá, že žalovaný vycházel výlučně z dokladů předložených žadatelem a ani se nepokusil podklady jím dodané ověřit či vyvrátit dalšími důkazy, které bylo v jeho moci si opatřit. Dle městského soudu bylo v řízení zcela nepochybně zjištěno, že žadatel byl členem odbojové organizace „Pro vlast“ a disponuje potvrzením vystaveným

krátce po skončení druhé světové války o tom, že se „*aktivně účastnil boje proti německým okupantům*“. Za této situace nelze bez dalšího odmítnout žadatelova tvrzení jako nepodložené. Městský soud proto dospěl k závěru, že bylo povinností žalovaného provést dokazování za účelem zjištění skutečného stavu věci, tj. pokusit se obstatat sám další doklady o činnosti žadatele za druhé světové války nebo o skupině, již byl žadatel členem, pokud nepovažoval doklady předložené žadatelem za dostatečné, a vyvrátit či potvrdit tak své pochybnosti o žadatelem tvrzených a osvědčených skutečnostech. Městský soud se ztotožnil s žalobkyní i ve vytykaném nesprávném právním posouzení věci ze strany žalovaného. Konstatoval, že dle jeho názoru lze za účastníka národního boje za osvobození ve smyslu § 1 odst. 1 bod 1 písm. e) zákona č. 255/1946 Sb. považovat i toho, kdo prováděl sabotážní a záškodnické akce, zvláště pak pokud se odehrávaly při výrobě vojenského materiálu, který měl pro německou armádu podstatný význam. Názor žalovaného, že za odbojovou činnost podle citovaného zákona je možno považovat jen činnost souvisící s „*přímým, ozbrojeným osvobozovacím aktem ČSR*“ městský soud odmítl jako nesprávný. Vyšel přitom přímo z textu § 1 odst. 1 bod 1. písm. e) zákona č. 255/1946 Sb. a z výkladu pojmu „*činná účast na osvobození Československé republiky*“ učiněného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 1947, sp. zn. 692/46, publikovaného pod č. 1583/1947 Boh.A). Současně připomněl, že i za akce sabotážního a záškodnického typu hrozily během druhé světové války velmi vysoké tresty, nezřídka byli občané za takové činy popravováni a je nepochybné, že i taková činnost byla spojena s nebezpečím pro život, osobní svobodu a zdraví nejen žadatele, ale i jeho rodiny.

Proti rozsudku Městského soudu v Praze žalovaný (stěžovatel) brojil kasační stížností. Napadené rozhodnutí ministra obrany podle něj není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., které je přezkoumatelné soudem. Základní podmínkou pro přezkoumání rozhodnutí správního orgánu je skutečnost, že se jedná

o úkon, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti dané osoby. Podle stěžovatele předmětné rozhodnutí nezasáhlo do subjektivních hmotněprávních oprávnění a povinností osoby zúčastněné (žadatele). Osvědčení je totiž forma činnosti orgánu veřejné moci, kterou se autoritativně a s příslušnou průkazní mocí dokládá určitá nesporná skutečnost. V řízení ve správním soudnictví je třeba prokázat zkrácení subjektivních práv nositele rozhodnutím správního orgánu. To však může nastat pouze tehdy, jedná-li se o rozhodnutí zakládající, rušící nebo závazně určující práva nebo povinnosti zúčastněné osoby (viz výše). Závěrem stěžovatel poukázal na současnou soudní judikaturu, a to na rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 15. 2. 2008, čj. 10 Ca 245/2006-33, a na rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 3. 2006, čj. 15 Ca 12/2005-30, v nichž je tato problematika rozebírána a jsou zde vysloveny totožné názory na věc.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti projevila žalobkyně s tímto názorem nesouhlas. V daném případě se nejedná o rozhodnutí, které by bylo vyloučeno ze soudního přezkumu dle § 70 písm. a) a b) s. ř. s. Připomněla, že k charakteru rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. se vztahuje četná soudní judikatura, dle které je žalobní legitimace založena nejen v případech, kdy došlo přímo či nepřímo ke zkrácení žalobce na jeho právech, ale rovněž i ve všech případech, kdy rozhodnutím či jiným úkonem správního orgánu byla dotčena hmotněprávní nebo procesněprávní sféra žalobce; k tomu odkázala na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002. Dále žalobkyně uvedla, že nevydáním osvědčení podle § 8 zákona č. 255/1946 Sb. se určuje postavení žadatele, v projednávané věci osoby zúčastněné na řízení, z toho hlediska, zda jde o účastníka národního boje za osvobození. Nemůže se tedy jednat o rozhodnutí předběžné povahy dle § 70 písm. b) s. ř. s., jak tvrdí stěžovatel, neboť ten svým rozhodnutím autoritativně určil pozici osoby zúčastněné na řízení a jeho rozhodnutí je nutné považovat v tomto směru za rozhodnutí finální. Dle

žalobkyně byla osoba zúčastněná na řízení tímto rozhodnutím bezpochyby dotčena na svých právech, bylo jí odepřeno určení (uznání) účasti na národním boji za osvobození, dále pak přístup k právům, která náleží na základě zákona osobám, jež jsou nositeli takového osvědčení, jako je např. možnost pobírat příplatek k důchodu dle § 2 zákona č. 357/2005 Sb., o ocenění účastníků národního boje za vznik a osvobození Československa a některých pozůstalých po nich, o zvláštním příspěvku k důchodu některým osobám, o jednorázové peněžní částce některým účastníkům národního boje za osvobození v letech 1939 až 1945 a o změně některých zákonů, či čerpat jednorázovou peněžní částku pro účastníka národního boje za osvobození dle zákona č. 261/2001 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky účastníkům národního boje za osvobození, politickým vězňům a osobám z rasových nebo náboženských důvodů soustředěných do vojenských pracovních táborů a o změně zákona č. 39/2000 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky příslušníkům československých zahraničních armád a spojeneckých armád v letech 1939 až 1945. Pokud stěžovatel ve své kasační stížnosti namítá, že osvědčení je forma činnosti orgánů veřejné moci, jíž se autoritativně dokládá určitá nesporná skutečnost, popírá tím dle názoru žalobkyně své vlastní předchozí řízení, jehož předmětem bylo zkoumání, zda osoba zúčastněná na řízení splňuje podmínky § 1 odst. 1 bod 1 písm. e) zákona č. 255/1946 Sb., či nikoli. V případě, že by se ve věci jednalo o nespornou skutečnost, nemusel by stěžovatel jako správní orgán k prokázání splnění zákonných podmínek pro vydání osvědčení provádět dokazování a vést správní řízení. Pouze by vydal či nevydal příslušné osvědčení, a to na základě úředně známé skutečnosti. Rozhodnutí o nevydání osvědčení dle § 8 zákona č. 255/1946 Sb. je proto podle žalobkyně rozhodnutím, které je správním rozhodnutím ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) a § 65 odst. 1 s. ř. s. a jako takové je podrobno možností soudního přezkumu ve správním soudnictví. V závěru odkázala na rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 9. 2001, sp. zn. 7 A 159/99.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

Podstatou předložené kasační stížnosti je otázka, zda se v případě žalobou napadeného rozhodnutí o nevydání osvědčení o účasti na národním boji za osvobození podle zákona č. 255/1946 Sb. jedná o správní rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. podléhající samostatnému přezkumu ve správním soudnictví, nebo zda na něho dopadá kompetenční výluka ve smyslu § 70 písm. a) a b) s. ř. s., a je tudíž ze soudního přezkoumání vyloučeno.

Aktivní legitimaci ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je třeba chápat jako předpoklad přípustnosti vydání meritorního rozhodnutí, jehož absence představuje neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, k němuž soud přihlíží z úřední povinnosti a zkoumá ho kdykoliv za řízení. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že v projednávané věci byla žalobkyně nejvyšší státní zástupkyně podle § 66 odst. 2 s. ř. s. Jedná se sice o zvláštní žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu, avšak i tato je vázána na předmět řízení, kterým je rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a je třeba vycházet z procesního režimu části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. (řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu); k tomu srov. Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. *Správní řád soudní. Komentář*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2004, s. 159.

Osvědčení vydané podle zák. č. 255/1946 Sb. představuje legitimační doklad, který je vydán žadateli při splnění zákonem stanovených podmínek, tj. podání žádosti a doložení rozhodných skutečností, a na jeho základě je jím osvědčována skutečnost, že osoba, jíž je osvědčení vydáno, se účastnila některým ze zákonem předpokládaných způsobů na národním boji za osvobození. Zákonná úprava přitom předpokládá, že dané osvědčení obsahuje údaje o právech, k jejichž uplatnění je oprávněna osoba, jíž je osvědčení vydáno. Původně se jednalo o práva zejména podle § 3 a § 4 uvedeného zákona, avšak uvedená právní úprava již není aktuální, neboť byla časově

omezena (viz § 22 odst. 2 zákona č. 255/1946 Sb., dle kterého „*ustanovení § 3 a § 4 pozbývají platnosti dnem 18. června 1949. To však neplatí pro účastníky národního boje za osvobození, kteří dokončili studia; ti mohou uplatnit práva podle uvedených paragrafů do šesti měsíců po skončení studia nebo prezenční služby vojenské i po uvedeném datu.*“).

Aktuální je ovšem skutečnost, že po změně politických a společenských poměrů v listopadu 1989 byly v rámci napravení některých křivd způsobených nacistickým a později komunistickým režimem v minulosti schvalovány tzv. „odškodňovací zákony“ zakládající přiměřenou hmotnou náhradu za utrpené škody. Tímto odškodněním měly být oceněny zásluhy oprávněných osob, včetně účastníků národního odboje za osvobození v letech 1939 až 1945, u nichž jsou podmínky vzniku nároků podle těchto zákonů zpravidla vázány na poválečný zákon č. 255/1946 Sb., konkrétně pak vydání osvědčení podle tohoto zákona. Jedná se např. o žalobkyni zmiňovaný zákon č. 357/2005 Sb., jenž stanoví, že občané, kteří splňují podmínky uvedené v § 1 odst. 1 nebo 2 zákona č. 255/1946 Sb. a bylo jim o tom vydáno podle § 8 tohoto zákona osvědčení, mají nárok na příplatek k důchodu, nebo zákon č. 261/2001 Sb., jenž stanoví příznávní jednorázové peněžní částky občanům, kteří splňují podmínky uvedené v § 1 odst. 1 bodě 1 písm. c) až f), bodě 2 a odst. 2 zákona č. 255/1946 Sb. a bylo jim o tom vydáno podle § 8 citovaného zákona osvědčení; případně těm občanům, kteří mají doklad nahrazující toto osvědčení.

Z výše uvedeného je tedy patrné, že i v současné době existuje vazba mezi osvědčením vydaným podle zákona č. 255/1946 Sb. a určitým právem, resp. nárokem, jehož uplatnění je bezprostředně vázáno na existenci tohoto osvědčení, přičemž ani do budoucna nelze s jistotou vyloučit existenci dalšího práva či nároku přiznaného osobám s osvědčením o účasti na národním boji za osvobození. Nelze tedy říci, že by rozhodnutí o nevydání daného osvědčení představovalo takový správní akt, který by neměl žádné dopady do právní sféry jeho adresáta. Touto optikou je

dle názoru Nejvyššího správního soudu nutno posuzovat i konkrétní námitky stěžovatele, které apelují na aplikaci kompetenčních výluk ve smyslu § 70 písm. a) a b) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud předesílá, že v právním státě je přístup k soudu pravidlem a jeho odepření výjimkou (čl. 36 odst. 2 Listiny). Právo na přístup k soudu je jednou ze základních součástí práva na spravedlivý proces a soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu (ledaže by bylo zákonem výslovně vyloučeno) je jedním z veřejných subjektivních práv explicitně zaručených Listinou základních práv a svobod. Dopadá na něj i příkaz obsažený v čl. 4 odst. 4 Listiny, aby při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu a aby taková omezení nebyla zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Mezemi práva na přístup k soudu jsou mj. kompetenční výluky, proto je nutno při aplikaci některé z nich vždy respektovat její smysl ve vztahu ke konkrétnímu případu. Nepřípustný je zejména formalistický výklad, dovolávající se textu zákona proti jeho skutečnému smyslu. Z ústavních interpretačních pravidel zároveň plyne, že v pochybnostech o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu či nikoliv, je nezbytné přiklonit se k výkladu svědčícímu ve prospěch výkonu tohoto práva (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Kompetenční výluky § 70 s. ř. s. proto musí být definovány a vykládány úzce a především předvídatelně.

Písmeno a) § 70 s. ř. s. vylučuje z přezkumu ve správním soudnictví úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Ve spojení s § 65 odst. 1 s. ř. s., § 2 a § 4 písm. a) s. ř. s. je účelem tohoto ustanovení nepřipustit samostatný soudní přezkum u těch úkonů správních orgánů, které ve své podstatě nezasahují do práv a povinností dotčených subjektů (viz dále).

Rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je nutno chápat v materiálním slova smyslu. Stejný pohled zastává i odborná literatura,

dle které je pojem „rozhodnutí“ označením technickým a je nutno k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy: „*Nevadí, že správní orgán popřípadě vyřídil věc toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domněni, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Stejně tak může být akt podroben soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně vůbec neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou. ... Není tedy podstatné, jak je příslušné rozhodnutí označeno (rozhodnutí, usnesení, rozsudek, jmenování, výměr, příkaz atd.), nýbrž skutečnost, že orgán veřejné moci tímto svým aktem autoritativně a pravomocně zasáhl do právní sféry navrhovatele, tj. tímto rozhodnutí došlo ke vzniku, změně nebo zániku oprávnění a povinností fyzické nebo právnické osoby*“ (Bureš/Drápal/Mazanec, *Občanský soudní řád, komentář*. 5. vydání, Praha: C. H. Beck, 2001, s. 1041 - 1042). Shodně judikoval k této otázce opakovaně i Nejvyšší správní soud, například v rozsudku ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 147/2005-107, publikovaném pod č. 923/2006 Sb. NSS, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz); dále v rozsudku ze dne 20. 7. 2005, čj. 8 As 10/2005-38, publikovaném pod č. 1046/2007 Sb. NSS, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Stejný náhled na vymezení pojmu rozhodnutí lze nalézt i v judikatuře Ústavního soudu, viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2001, sp. zn. III. ÚS 446/2000, dostupný z <http://nalus.usoud.cz>.

To znamená, že pro vymezení správního rozhodnutí není klíčová forma, nýbrž obsah, a v tomto směru je určující (i) definice věci (předmětu řízení), kterým je rozhodováno v určité oblasti veřejné správy, a dále pak v rámci takto vymezeného předmětu (ii) vymezení subjektivních práv, která jsou rozhodnutím dotčena (k tomu nejnověji viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, publikované pod č. 1764/2009 Sb. NSS, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

V projednávané věci se jedná o rozhodnutí o nevydání osvědčení podle zák. č. 255/1946 Sb.,

kterým správní orgán k žádosti adresáta autoritativně stanoví, zda může uplatnit práva či nároky vázané na samotnou existenci daného osvědčení, jež prokazuje účast na národním boji za osvobození. Toto rozhodnutí je vydáváno v samostatném správním řízení, které má samostatný předmět řízení, jímž je primárně určení toho, koho lze považovat za účastníka národního boje za osvobození. Teprve v závislosti na tomto určení je potom oprávněným osobám disponujícím příslušným osvědčením přiznáno oprávnění uplatnit práva podle zákona č. 255/1946 Sb., resp. zákonů dalších, např. zákona č. 261/2001 Sb. nebo zákona č. 357/2005 Sb., jež z vydaného osvědčení vycházejí a respektují je (viz výše).

Osvědčení vydané podle § 8 odst. 2 zákona č. 255/1946 Sb. tak svému adresátovi přiznává specifické právní postavení či status, který je rozhodný pro další uplatnění jeho zákonných práv v budoucnu. Ostatně již dřívější správní judikatura vycházela z toho, že pokud zákon č. 255/1946 Sb. v § 8 odst. 2 stanoví povinnost příslušného správního orgánu osvědčení vydat, jsou-li splněny zákonem stanovené předpoklady, je tím založeno i subjektivní právo žadatele, aby mu – rovněž při splnění zákonem stanovených předpokladů – osvědčení vydáno bylo (shodně viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 9. 2001, čj. 7 A 159/99-36, uveřejněný pod č. 903/2001 v časopise Soudní judikatura ve věcech správních, na který v závěru svého vyjádření ke kasační stížnosti odkazuje žalobkyně).

Nastíněný přístup pak dále rozvinula judikatura Nejvyššího správního soudu, dle které je nelogické činit ze schopnosti prokázat zásah do přesně specifikovaných veřejných subjektivních práv podmínku řízení; to je otázkou posouzení důvodnosti žaloby. Z těchto důvodů rozšířený senát již dříve přistoupil k přehodnocení výkladu podmínek aktivní žalobní legitimace § 65 odst. 1 s. ř. s. Ve svém usnesení ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, publikovaném pod č. 906/2006 Sb. NSS, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), konstatoval: „*Z předestřených úvah tedy vcelku jednoznačně vyplývá neudržitelnost takové interpretace § 65 odst. 1 s. ř. s., která omezuje přístup k soudu tím, že strik-*

*ně vyžaduje v každém jednotlivém případě hledání porušeného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závazně určil. Vyskytují se totiž poměrně zhusta situace, kdy se správní úkon dotýká právní sféry žalobce, a přesto žádné právo striktně vzato nezaložil, nezměnil nebo závazně neurčil. Stejně tak nelze vždy žalobní legitimaci podmínovat zkrácením na hmotných subjektivních právech: jednak se určitá rozhodnutí hmotněprávní sféry žalobce vůbec nedotýkají (a přesto jsou podrobena přezkumu), jednak je takový požadavek zpochybnitelný už z toho důvodu, že předmětem soudního řízení není hmotné právo žalobce, ale jím uplatněný procesní nárok. Ze všech těchto příčin nelze § 65 odst. 1 s. ř. s. vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce, tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.“*

Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud dovodil, že žalobní legitimace ve správním soudnictví by napříště neměla být svázána s existencí *ex ante* přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře (k tomu např. též rozsudek ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, nebo již shora uvedené usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Z výše uvedených skutečností vyplývá, že nevydání osvědčení o účasti na národním boji za osvobození podle zákona č. 255/1946 Sb. je způsobilé citelně zasáhnout do právní sféry jednotlivce, proto nemůže být vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví na základě § 70 písm. a) s. ř. s.

Stejně tak není vyloučen ani přezkum na základě § 70 písm. b) s. ř. s., neboť charakteristickým rysem rozhodnutí předběžné povahy je jeho dočasnost (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 5 Afs 162/2004-61, č. 613/2005 Sb. NSS; rozsudek ze dne 30. 9. 2004, čj. 5 As 29/2003-68, č. 790/2006 Sb. NSS; usnesení ze dne 5. 10. 2004, čj. 6 A 119/2001-74, č. 434/2005 Sb. NSS). To jednak znamená, že samotné věcné posouzení je vyhrazeno konečnému rozhodnutí, a dále pak tu skutečnost, že dočasné rozhodnutí tradičně pozbývá svých účinků s nabytím právní moci konečného rozhodnutí ve věci samé. Tak tomu ovšem v případě rozhodnutí o nevydání osvědčení dle zákona č. 255/1946 Sb. není, neboť jak již bylo naznačeno výše, jedná se s ohledem na posuzovaný předmět řízení o rozhodnutí konečné, které autoritativně určuje právní pozici dotčené osoby.

Otázka splnění zákonných předpokladů pro vydání osvědčení o účasti na národním boji za osvobození podle zákona č. 255/1946 Sb. proto podléhá kognici správního soudu přímo. Neúspěšného žadatele nelze nutit k tomu, aby využil některého ze svých peněžních nároků zakotvených např. v zákoně č. 261/2001 Sb. či zákoně č. 357/2005 Sb., a teprve po vydání negativního rozhodnutí uplatnil v rámci přezkumu proti tomuto rozhodnutí rovněž námitky proti nevydání daného osvědčení. Skutečnost, zda se rozhodne některý ze svých peněžních nároků využít, je pouze jeho volbou a představuje jeho autonomní vůli. Nehledě na to, že přezkum v rámci správního soudnictví má být vykonáván v prvé řadě vůči tomu správnímu orgánu, který je za vydání nebo nevydání osvědčení podle zákona č. 255/1946 Sb. odpovědný.

K odkazům stěžovatele na výše uvedenou soudní judikaturu, která měla k dané proble-

matice vyslovit odlišné závěry, konstatuje Nejvyšší správní soud následující:

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 3. 2006, čj. 15 Ca 12/2005-30, se týkalo otázky soudního přezkumu ve vztahu k rozhodnutí o zrušení, resp. nezrušení místa trvalého pobytu a vycházelo z názoru, že z přihlášení občana k trvalému pobytu nevyplývají žádná práva k objektu, a tedy v případě zrušení údaje nemohou ani zaniknout. Usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2007, čj. 2 As 64/2005-108, publikovaným pod č. 1259/2007 Sb. NSS, www.nssoud.cz, však byl tento právní názor překonán, neboť bylo konstatováno, že právo na zvolení místa trvalého pobytu podle § 10 zákona o evidenci obyvatel je veřejným subjektivním právem, proti jehož porušení rozhodnutím správního orgánu se může občan

dovolat ochrany postupem podle § 65 a násl. s. ř. s. před správním soudem. Ve vztahu k usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 2. 2008, čj. 10 Ca 245/2006-33, je pak třeba poznamenat, že se netýkalo vydání osvědčení podle zákona č. 255/1946 Sb., ale vydání potvrzení o účasti na povstání v květnu 1945 podle § 7 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 357/2005 Sb. Je nutno zdůraznit, že proti tomuto rozsudku byla podána kasační stížnost, vedená u zdejšího soudu pod sp. zn. 4 Ads 71/2008, o které dosud nebylo rozhodnuto. Jakkoli se tedy i v českém právním prostředí začíná uznávat specifická normativní síla judikatury, včetně zásady *stare decisis*, tj. setrvat u rozhodnutého, tak typické pro právní uvažování ve světě *common law*, v daném případě Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá než konstatovat normativní irelevanci stěžovatelem použité judikatury pro souzenou věc.

## 1849

### Řízení před soudem: žaloba proti nečinnosti; postoupení věci příslušnému orgánu

k § 79 a násl. soudního řádu správního  
k § 104 odst. 1 občanského soudního řádu  
k § 44 a § 45 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

**V případě, že řízení před soudem bylo zahájeno na návrh (na základě žaloby), neznamená samotná tato skutečnost, že po postoupení věci správnímu orgánu dle § 104 odst. 1 o. s. ř. se vždy jedná o správní řízení o žádosti (§ 44 a § 45 správního řádu z roku 2004).**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, čj. 8 Ans 1/2008-170)

**Věc:** Zdeněk R. proti Krajskému úřadu Pardubického kraje o vydání rozhodnutí, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 10. 8. 2006 podal žalobce u Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve věci dokončení přeložky silnice I/14 Ústí nad Orlicí – Libchavy. Žádal soud, aby žalovanému uložil povinnost rozhodnout o provedení nezbytných úprav na stavbě přeložky silnice I/14, a to zejména opatření zajišťujících realizaci protipovodňových opatření tak, aby žalobce byl chráněn

před povodňovými průtoky do hranice stole-té vody.

Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, žalobu rozsudkem ze dne 7. 8. 2007 zamítl. Dospěl k závěru, že žalovaný neporušil § 86 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), neboť v daném případě o absenci provádění řádné údržby stavby nešlo. Stejně tak, nezahájil-li žalovaný řízení o naří-



zení nezbytných úprav dle § 87 odst. 1 stavebního zákona, nejednalo se o nečinnost.

Žalobce (stěžovatel) rozsudek krajského soudu napadl kasační stížností. Namítal, že krajský soud nesprávně vyložil § 86 a § 87 stavebního zákona. Z § 86 odst. 1 vyplývá, že je povinností vlastníka stavby ji užívat a provozovat v souladu s podmínkami stanovenými stavebním povolením, následně kolaudačním rozhodnutím. Jestliže stavba nevykazuje vlastnosti, které byly předpokládány schválenou projektovou dokumentací a uvedenými rozhodnutími, nejedná se o řádné užívání stavby. Dále se krajský soud opomenul vypořádat se základní žalobní námitkou, že již rozsudkem Okresního soudu v Ústí nad Orlicí ze dne 10. 12. 1997, bylo řízení v části týkající se dokončení objektů protipovodňových opatření stavby přeložky silnice I/14 zastaveno a po právní moci byla věc postoupena tehdejšímu Okresnímu úřadu v Ústí nad Orlicí (aniž by stěžovatel blíže specifikoval, zda a jaké právní důsledky z toho plynou).

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na to, že veškerá podání stěžovatele byla vyřizována v režimu vyhlášky č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, přičemž žalovaný nedospěl k závěru, že by podněty stěžovatele odůvodňovaly zahájení řízení z moci úřední. Žalovaný má za to, že k žalobě na nečinnost správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s. není legitimován ten, kdo podal toliko podnět k zahájení řízení *ex offio*.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) V žalobě proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. žalobce musí především (obvykle v návrhu rozsudečného výroku) označit řízení, ve kterém má docházet k nečinnosti a ohledně kterého má být uložena povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, a v souladu s tím i žalovaného. V daném případě stěžovatel v doplnění (upřesnění) petitu žaloby uvedl, že se domáhá, aby žalovaný rozhodl o nařízení pro-

vedení nezbytných úprav. Další část petitu je nutno považovat jen za upřesnění předmětu správního řízení, a to i se zřetelem na to, že soud může v uvedeném řízení rozhodnout toliko o povinnosti vydat rozhodnutí o věci samé či opatření, aniž by mu náleželo předjímat obsah tohoto správního rozhodnutí.

Podle § 87 odst. 1 stavebního zákona „*vyžaduje-li to veřejný zájem z důvodů hygienických, bezpečnostních, požárních, provozních, ohrožení životního prostředí a estetických, nařídí stavební úřad provedení nezbytných úprav na stavbě vlastníka stavby nebo na stavebním pozemku vlastníku tohoto pozemku*“. Obdobnou (podrobnější) úpravu (s podrobným výčtem) obsahuje § 137 odst. 1 nyní účinného zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

Správní řízení je možno zahájit buď na základě návrhu fyzické či právnické osoby (žadosti), nebo z úřední povinnosti, v některých případech pak obojím způsobem. Zahájení tohoto řízení na základě žádosti přichází v úvahu tam, kde se jedná především o vlastní zájem tohoto subjektu. Naproti tomu zahájení řízení z úřední povinnosti nastupuje v případech převážně veřejného zájmu. Již ze samotné povahy těchto ustanovení vyplývá, že řízení o nařízení nezbytné úpravy je možno zahájit výlučně z úřední povinnosti (srov. § 46 správního řádu). Obdobně je tomu v případě nařízení udržovacích prací. Podání fyzické či právnické osoby domáhající se nařízení nezbytné úpravy je toliko jen podnětem k zahájení řízení z úřední povinnosti.

Např. již v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, čj. 4 Ans 10/2006-59, bylo vysloveno:

*„Ve správním soudnictví se lze domáhat ochrany proti nečinnosti správního orgánu, a to žalobou podle dílu druhého hlavy druhé části třetí soudního řádu správního. Ochrany ve správním soudnictví se však nelze dovolávat proti jakékoliv absenci činnosti správního orgánu. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně*

*proti nečinnosti správního orgánu, může žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (s výjimkou případů, kdy zákon s nečinností správního orgánu spojuje právní fikci vydání rozhodnutí o určitém obsahu, popřípadě jiný právní důsledek). Dovolání se ochrany u soudu je tak omezeno na případy, kdy ve správním řízení správní orgán má povinnost vydat rozhodnutí nebo má povinnost vydat osvědčení, má tak učinit v určité zákonem stanovené lhůtě a žalobce vyčerpal, pokud mu je ovšem zákon o správním řízení zakládá, zákonné prostředky správního řízení k ochraně před nečinností správního orgánu.*

*Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nemá místo v jakémkoli případě pasivity správního orgánu, ale pouze tehdy, pokud hmotné právo zakládá subjektivní nárok žalobce na vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. Nelze s úspěchem podat žalobu proti nečinnosti v případech, kdy právní předpisy nezakládají povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, tak je tomu zejména v případech, kdy je podání toliko podnětem – sdělením rozhodných skutečností, a nikoli návrhem, kterým je správní řízení zahájeno.*

*no. Žalobou na ochranu proti nečinnosti se nelze domáhat toho, aby bylo správnímu orgánu uloženo zahájit řízení, ale jen toho, aby vydal – v řízení již zahájeném – rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.“*

Ani v této (nyní projednávané) věci Nejvyšší správní soud neshledal důvodu od tohoto stanoviska se odchýlit. Pro úplnost – se zřetelem na obsah kasační stížnosti (k tvrzení o předchozím řízení u Okresního soudu v Ústí nad Orlicí) – je nutno uvést, že soud v řízení ve věcech občanskoprávních při rozhodování dle § 104 odst. 1 věty druhé o. s. ř. především posuzuje, zda věc spadá do pravomoci soudu. Není-li tomu tak, zkoumá, zda a kterému orgánu má být po právní moci věc postoupena. To ovšem neznamená, že by v případech, kdy řízení před soudem bylo zahájeno na návrh (na základě žaloby), po postoupení věci správnímu orgánu se vždy (již z tohoto důvodu) jednalo o správní řízení o žádosti (§ 44 a § 45 správního řádu z roku 2004). Smyslem § 104 odst. 1 o. s. ř. věty za středníkem je toliko zachování účinků žaloby i pro správní řízení zahajované žádostí, především z hlediska lhůt, jakož i proto, že po postoupení věci správnímu orgánu není třeba podávat novou žádost (návrh na zahájení řízení). (...)

## 1850

### **Pobyt cizinců: zajištění cizince za účelem vyhoštění Řízení před soudem: přednostní vyřizování věci**

k § 124 odst. 1 a § 125 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů

k § 56 odst. 2 soudního řádu správního

k čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod (č. 209/1992 Sb.)

**I. Nezbytným předpokladem pro rozhodnutí o zajištění cizince podle § 124 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je úvaha správního orgánu o tom, zda je vůbec možné rozhodnout o správním vyhoštění cizince a toto rozhodnutí vykonat.**

**II. O žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince je třeba podle § 56 odst. 2 s. ř. s. a čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod (č. 209/1992 Sb.) rozhodnout přednostně a urychleně. Pokud soud o takové žalobě rozhodne až po uplynutí zákonné stoosmdesátidenní lhůty pro zajištění cizince (§ 125 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky), nejsou zpravidla požadavky na před-**

**nostní a urychlené vyřízení splněny. Přednostně a urychleně je třeba postupovat rovněž při předložení spisu s kasační stížností zajištěného cizince Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2009, čj. 1 As 12/2009-61)*

**Věc:** Kamran K. (Afgánistán) proti Policii České republiky o zajištění cizince, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce přicestoval do České republiky letecky dne 28. 10. 2007 z Afghánistánu. Dne 29. 10. 2007 se dostavil na služebnu Policie ČR v Praze Holešovicích a prohlásil, že do České republiky přicestoval proto, že v Afghánistánu pracoval jeho otec pro zahraniční nevládní charitativní organizaci; příslušníci hnutí Taliban mu z tohoto důvodu vyhrožovali smrtí a následně jeho otce skutečně zabil. Protože výhrůžky směřovaly i proti osobě žalobce, rozhodl se opustit zemi. Za tímto účelem si opatřil padělaný cestovní pas, s nímž prošel kontrolou na letišti v Praze – Ruzyni, poté jej roztrhal a vyhodil. Pak pěšky došel do centra Prahy a přihlásil se na policii do její služebně.

Žalovaný dne 30. 10. 2007 rozhodl o zajištění žalobce za účelem správního vyhoštění. Rozhodnutí odůvodnil tím, že žalobce přicestoval do země na padělaný cestovní pas a zdržoval se na území České republiky bez platného víza. Tím žalobce porušil § 103 písm. c) a n) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále též jen „zákon o pobytu cizinců“). Žalovaný shledal, že z těchto důvodů je u žalobce nebezpečí, že by mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo zmařit anebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Tím byly u žalobce naplněny předpoklady zajištění uvedené v § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Praze. Věc byla následně postoupena Městskému soudu v Praze. Žalobce v žalobě uvedl, že rozhodnutí žalovaného je nezákonné, neboť u žalobce nebyly splněny předpoklady předepsané zákonem o pobytu cizinců pro zajištění cizinců. Dle žalobce směřuje ustanovení § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců na ty cizince, kteří

svým jednáním v minulosti opakovaně porušili předpisy České republiky. Jen závažné důvody mohou ospravedlnit tak hrubý zásah do práva na osobní svobodu, kterým je zajištění cizince. Důvody pro zajištění je třeba proto vykládat restriktivně. Žalobce dále poukázal na § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle něhož nelze rozhodnout o vyhoštění cizince žádajícího o mezinárodní ochranu, pokud pochází ze země, kde mu hrozí pronásledování nebo závažná újma, a pokud se neprodleně přihlásí policii a prokáže závažný důvod pro svůj neoprávněný vstup na území České republiky. V souladu s tímto ustanovením proto žalovaný nemůže rozhodnout o vyhoštění žalobce, neměl s ním ani zahajovat správní řízení o vyhoštění.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě zopakoval skutečnosti a důvody uvedené ve svém napadeném rozhodnutí, dále i to, že žalobce nemá zdravotní pojištění a prostředky k vycestování. Dle žalovaného je zajištění institutem zaručujícím vycestování každého cizince, který dle svého jednání neskýtá záruky dobrovolného opuštění České republiky.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 30. 6. 2008 žalobu zamítl. V odůvodnění uvedl, že nebezpečí maření anebo ztěžování výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění žalovaného stručně avšak dostatečně odůvodnil nelegálním vstupem žalobce na území státu a jeho pobytem zde bez cestovního dokladu. Žalovaný tak nemohl ověřit totožnost žalobce. Existuje navíc nebezpečí, že si žalobce v budoucnu opět opatří padělané doklady, čímž by nepochybně ztížil výkon správního vyhoštění. Výčet jednání odůvodňujících obavu z maření či ztěžení výkonu správního vyhoštění uvedený v § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je deklaratorní a úmyslný vstup na území státu s padělaným cestovním

dokladem a jeho okamžité zničení se svou závažností zcela vyrovná jiným jednáním v tomto demonstrativním výčtu uvedeným. Žalobní námitka nepřipustnosti vyhoštění žalobce dle § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců pak neobstojí proto, že vyhoštění a zajištění jsou dva rozdílné instituty. Nelze pak namítat nepřipustnost vyhoštění v řízení o přezkumu rozhodnutí o zajištění.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž uvedl, že městský soud nesprávně vložil § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. K zajištění cizince může dojít při současném splnění dvou zákonem předepsaných podmínek: (i) cizinci bylo doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění a (ii) je-li nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo mařit anebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, zejména je-li zjištěno, že cizinec se v minulosti dopustil jednání uvedeného v § 119 odst. 1 písm. a) nebo písm. b) bodu 6 anebo 7 zákona o pobytu cizinců, nebo je-li cizinec evidován v evidenci nežádoucích osob. I pokud by první podmínka byla shledána, není v žádném případě splněna podmínka druhá. Z toho, že stěžovatel přicestoval na falešný cestovní doklad nelze učinit závěr, že v budoucnu by toto jednání mohl opakovat. Stěžovatel takto postupoval proto, že to byla jediná možnost, jak opustit Afghánistán, kde mu hrozilo nebezpečí pronásledování, a dostat se do České republiky, kde mohl požádat o mezinárodní ochranu. Legální vycestování afghánských občanů do České republiky je z důvodu uplatňované vízové politiky prakticky nemožné. Žalobce dále namítl, že je třeba zohlednit § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, stejně jako čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, které vylučují postih uprchlíků za nelegální vstup do země za účelem podání žádosti o azyl.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

(...) Stěžovateli je třeba přisvědčit i v další otázce, týkající se výkladu podmínek pro za-

jištění cizince stanovených v § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud již ve své dřívější rozhodovací praxi (srov. např. rozsudek ze dne 25. 4. 2006, čj. 4 Azs 235/2005-60) uvedl, že samotná skutečnost, že cizinec vstoupil na území České republiky mimo hraniční přechod a pobýval zde bez cestovního dokladu a platného víza a nemá dostatečné finanční prostředky ani zdravotní pojištění nepostačuje, spolu se sdělením zahájení řízení o vyhoštění, pro zajištění cizince. Předpokladem pro zajištění je především to, že cizinec v minulosti hrubým způsobem porušil zákon o pobytu cizinců, a dále případy, kdy je evidován v evidenci nežádoucích osob. Pokud však stěžovatel přicestoval do České republiky poprvé, nemohl se v minulosti dopouštět porušování cizineckého práva. Tento výklad ve prospěch osobní svobody cizince je v souladu s ústavními zárukami zakotvenými v čl. 8 Listiny základních práv a svobod a se zásadou, že základní práva mají být vykládána široce a výjimky z nich naopak restriktivně.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že dle čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod musí být při výkladu ustanovení o mezích základních práv šetřeno podstaty a smyslu práv a jejich omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. V případě stěžovatele je třeba vzít v úvahu to, že již od počátku bylo zřejmé, že jediným účelem, pro který přicestoval do České republiky, je žádost o mezinárodní ochranu (srov. již protokol o prvním výsledku stěžovatele ze dne 29. 10. 2007, jakož i skutečnost, že se sám ihned po příjezdu do země ohlásil u policie). Za těchto okolností měl žalovaný stěžovateli v prvé řadě umožnit, aby učinil prohlášení o mezinárodní ochraně, a následně postupovat podle příslušných ustanovení zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Pro takový případ ostatně sám zákon o pobytu cizinců v § 124a stanoví podstatná omezení pro zajištění cizince, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně. Žalovaný svým postupem fakticky znemožnil učinit prohlášení o mezinárodní ochraně, aby se vyhnul nutnosti aplikovat pro stěžovatele vý-

hodněji ustanovení § 124a zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel pak učinil prohlášení o mezinárodní ochraně až 3. 11. 2007 v zařízení pro zajištění cizinců.

Žalovaný svým postupem ignoroval účel, pro který bylo omezení osobní svobody v podobě zajištění cizinců přijato, a to především zabránění maření výkonu správního vyhoštění. Pokud v případě žalobce správní vyhoštění nepřipadalo v úvahu, ať již z důvodu § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců a čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (zákaz vyhoštění z důvodu nelegálního vstupu na území za účelem žádosti o azyl) anebo pro důvod zneumožňující vycestování do země původu, postrádalo zákonem aprobovaného smyslu i zajištění stěžovatele. V tomto bodě je třeba odmítnout názor městského soudu, že zajištění a vyhoštění jsou zcela odlišné instituty s rozdílnými podmínkami aplikace. Naopak, je třeba trvat na tom, aby správní orgány při rozhodování o zajištění cizince zvažily, zda je výkon správního vyhoštění alespoň potenciálně možný.

Závěrem musel Nejvyšší správní soud s politováním shledat, že v případě stěžovatele nebyly naplněny požadavky, které vnitrostátní a mezinárodní předpisy kladou na soudní kontrolu omezení osobní svobody.

Podle čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod každý, kdo byl zbaven svobody, má právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud „urychleně“ rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody (...). Podle § 56 odst. 2 s. ř. s. soudy přednostně vyřizují mj. žaloby proti rozhodnutí o zajištění cizince. Podle § 200u odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále též „o. s. ř.“), soud je povinen projednat návrh na propuštění cizince přednostně a s největším urychlením. Stěžovatel podal správní žalobu proti rozhodnutí o zajištění dne 14. 11. 2007. Téhož dne podal návrh na propuštění podle § 200o o. s. ř. Přesto až do skončení zajištění po uplynutí zákonné stosmdesátidenní lhůty nebylo o jeho návrzích rozhodnuto. Civilní soudy dne 5. 5. 2008 řízení o návrhu dle § 200o o. s. ř. zastavily, neboť cizinec byl po uplynutí zákonné lhůty pro zajištění propuštěn. Městský soud rozhodl o žalobě stěžovatele až 30. 6. 2008 a ochranu jeho právům stejně neposkytl, jak vyplývá z výše uvedeného odůvodnění. Spis s kasační stížností předložil městský soud Nejvyššímu správnímu soudu až dne 24. 2. 2009. Aby bylo možné soudní ochranu v tak citlivých věcech, jako je zbavení osobní svobody, považovat za účinnou, bylo by třeba rozhodovat ve zcela jiných lhůtách.

## 1851

### Daňové řízení: zánik práva daň vyměřit nebo doměřit

#### Řízení před soudem: přihlížnutí k daňové prekluzi z moci úřední

k § 76 soudního řádu správního

k § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 35/1993 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

**I. K zániku práva daň vyměřit nebo doměřit ve smyslu § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, přihlížejí soudy ve správním soudnictví z moci úřední.**

**II. Soud má povinnost vypořádat otázku daňové prekluze tehdy, je-li namítána, a v případě, že sám dospěje k závěru, že k prekluzi práva skutečně došlo. Pokud účastník prekluzi nenamítal a soud poté, co se touto otázkou zabýval, dospěl k závěru, že k prekluzi nedošlo, není nutné, aby své úvahy na dané téma v odůvodnění rozhodnutí výslovně uváděl.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2009, čj. 1 Afs 145/2008-135)

**Prejudikatura:** srov. č. 319/2004 Sb. NSS., č. 1542/2008 Sb. NSS, č. 1723/2008 Sb. NSS a č. 1744/2009 Sb. NSS

**Věc:** Tomáš M. proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 31. 1. 2003 žalovaný zamítl odvolání žalobce proti dodatečnému platebnímu výměru vydanému Finančním úřadem ve Zlíně dne 30. 8. 2001, kterým byla žalobci dodatečně vyměřena daň z přidané hodnoty za zdaňovací období 4. čtvrtletí 1997 ve výši 328 174 Kč. Doměření daně se týkalo žalobcem přijatých daňových dokladů vystavených společností HAŠ, v. o. s., za opravené formy a opravené převijecí vozíky.

Uvedené rozhodnutí žalovaného spolu s dalšími sedmi rozhodnutími, jimiž žalovaný zamítl odvolání proti dodatečným platebním výměrům za ostatní zdaňovací období roku 1997 a za všechna zdaňovací období roku 1998, napadl žalobce vzhledem ke shodnému skutkovému základu jednou žalobou. Krajský soud v Brně usnesením ze dne 8. 10. 2003, čj. 29 Ca 120/2003-42, žaloby proti jednotlivým rozhodnutím vyloučil do samostatných řízení.

Žalobce dne 26. 9. 2005, tedy již po uplynutí lhůty pro rozšíření žaloby o další žalobní body, doručil soudu ve věci vedené pod sp. zn. 29 Ca 120/2003 (pod níž byla před krajským soudem projednávána jedna z žalob vyloučených k samostatnému řízení) repliku, která zčásti obsahovala konkretizaci žalobních bodů uplatněných řádně v žalobě a zčásti obsahovala žalobní body nové (zejména námitku prekluze daně). Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 27. 9. 2005, čj. 29 Ca 425/2003-44. Tento rozsudek ke kasační stížnosti žalobce zrušil pro nepřezkoumatelnost Nejvyššího správního soudu rozsudkem ze dne 21. 3. 2007, čj. 1 Afs 54/2006-86, a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Dne 9. 5. 2007 bylo krajskému soudu doručeno podání žalobce ve věci vedené pod sp. zn. 29 Ca 47/2007 (tedy opět ve věci, v níž se jednalo o doměření daně z přidané hodnoty žalobci, ovšem za jiné zdaňovací období). Krajský soud po provedeném jednání žalobu opětovně zamítl rozsudkem ze dne 26. 6. 2007, čj. 29 Ca 77/2007-26. Také toto rozhodnutí následně zrušil Nejvyšší správní soud,

a to rozsudkem ze dne 30. 4. 2008, čj. 1 Afs 81/2007-73. K námitce prekluze vyměření daně uvedl, že se krajský soud s danou námitkou, obsaženou poprvé až v replice ze dne 26. 9. 2005, věcně nevypořádal s odkazem na skutečnost, že byla vznesena až po uplynutí žalobní lhůty. Žalobce oproti tomu námitku prekluze vyměření daně označil za námitku, kterou byl soud povinen zkoumat z úřední povinnosti. Nejvyšší správní soud dal v této otázce za pravdu krajskému soudu a konstatoval, že povinnost zabývat se prekluzí daně *ex offio* neměl. V této souvislosti odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2007, čj. 9 Afs 86/2007-161. *Obiter dictum* pak ještě poznamenal, že i kdyby v souzeném případě žalobce námitku prekluze uplatnil včas, nebyla by důvodná. Krajský soud i do třetice žalobu zamítl, a to rozsudkem ze dne 3. 7. 2008, čj. 29 Ca 114/2008-86. Ve vztahu k námitce prekluze daně soud odkázal na právní názor Nejvyššího správního soudu obsažený v rozsudku ze dne 30. 4. 2008, čj. 1 Afs 81/2007-73, podle něž se danou námitkou nemůže zabývat, protože byla uplatněna po uplynutí zákonné dvouměsíční lhůty.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 7. 2008, čj. 29 Ca 114/2008-86, kasační stížností. Mimo jiné namítal, že názor, podle něž prekluze práva vyměřit daň představuje nezákonnost, která musí být namítána v řádné dvouměsíční zákonné lhůtě, je v rozporu s judikaturou Ústavního soudu k dané otázce. Stěžovateli bylo sice známo, že tutéž otázku posoudil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 23. 10. 2007, čj. 9 Afs 86/2007-161, shodně s tím, jak ji posoudil krajský soud v napadeném rozhodnutí. Setrval nicméně na námitce prekluze práva i na tvrzení, že soud je povinen se touto námitkou zabývat kdykoli za řízení. Tento závěr totiž zopakoval Ústavní soud v nálezu ze dne 1. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 1420/07 (všechna zde uváděná rozhodnutí Ústavního soudu jsou

dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), který byl vydán poté, co judikoval opačným způsobem Nejvyšší správní soud. Stěžovatel byl přesvědčen, že nosné důvody rozhodnutí Ústavního soudu jsou povinny respektovat všechny státní orgány, včetně obecných soudů. Soud tedy byl povinen se námitkou prekluze zabývat; kdyby tak učinil, musel by dospět k závěru, že prekluzivní lhůta uplynula dne 31. 12. 2002 a že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno až po marném uplynutí této lhůty.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

#### III.

(...)

[17] Ve svém předchozím rozhodnutí v této věci (tedy v rozsudku ze dne 30. 4. 2008, čj. 1 Afs 81/2007-73) Nejvyšší správní soud uvedl, že krajský soud má povinnost zabývat se otázkou prekluze daně pouze k řádně uplatněné žalobní námitce účastníka řízení. Uvedený právní názor se opíral zejména o usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 23. 10. 2007, čj. 9 Afs 86/2007-161. Zde, i při znalosti právního názoru vyjádřeného v nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 545/07, podle něž mají soudy povinnost k prekluzi daně přihlížet *ex offio*, rozšířený senát konstatoval, že „rozhodnutí Ústavního soudu *nepředstavují ucelenou, konzistentní a bezrozpornou judikaturu ke sporné právní otázce*“. Nejvyšší správní soud tak setrval na v jeho judikatuře dlouhodobě zastávaném stanovisku, že prekluzi daně je třeba v soudním řízení namítat. Jestliže stěžovatel odkazuje na nálezu Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 1420/07, v němž Ústavní soud zopakoval názor, že k prekluzi práva podle § 47 daňového řádu je nutno přihlížet i z úřední povinnosti, pak je třeba podotknout, že v reakci na uvedený nálezu vyložil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 9. 10. 2008, čj. 2 Afs 80/2008-67 (č. 1744/2009 Sb. NSS), proč nadále považuje za závazný takový výklad, podle něž se k pre-

kluzi daně *ex offio* nepřihlíží. V daném případě Nejvyšší správní soud shledal „*překážku širší závaznosti předmětných nálezů právě v jejich argumentačním deficitu. Za situace, kdy je zde rozhodnutí rozšířeného senátu obsáhle se vypořádávající s názorovými alternativami a ústící v přesvědčivě odůvodněný názor, nemůže soud v této věci upřednostnit názor Ústavního soudu, který je v prvním případě opřen o argumentaci míjející se s podstatou věci a ve druhém na onen první odkazující.*“

[18] Poté se nicméně Ústavní soud k dané otázce vyjádřil v několika dalších rozhodnutích, v nichž konstantně a bezrozporně judikoval, že soudy musí zkoumat, zda nedošlo k prekluzi daně i bez námitek některého z účastníků řízení. Odkázat lze zejména na nálezu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, v němž Ústavní soud zároveň obsáhle vyložil, z jakých důvodů soudům uvedená povinnost vzniká. Dle Ústavního soudu „*argumenty, na nichž je závěr o nutnosti namítnout prekluzi práva na doměření daně postaven, se opírají výlučně o text soudního řádu správního, a přehlízejí širší souvislosti, plynoucí ze systémové povahy práva, jakož i východiska, na nichž je postavena dispoziční zásada*“.

[19] Argument systémové povahy práva rozvedl Ústavní soud následujícím způsobem: „*Institut prekluze využívají prakticky všechna odvětví právního řádu (...) Ze širokého zastoupení prekluze v různých právních odvětvích vyplývají také samozřejmě obsahové rozdíly; přesto však vždy zůstávají určité znaky společné, bez nichž by již nebylo možno o prekluzi vůbec hovořit. Mezi ně lze v prvé řadě počítat konstrukci prekluze, založenou na dvou právních skutečnostech: na uplynutí doby a na neuplatnění práva v této době. Důsledkem prekluze je dále vždy zánik samotného subjektivního práva. Konečně za společný rys prekluze lze považovat i to, že k ní má orgán veřejné moci přihlížet z úřední povinnosti; tento požadavek je logickým důsledkem závažnosti následků, které jsou s prekluzí spojeny. Účelem jakéhokoliv procesu nikdy není ochrana neexistujících či fiktivních práv, a proto nelze prekluzovanému právu poskytovat ochranu.*“

[20] Ústavní soud Nejvyššímu správnímu soudu dále vytkl nesprávné pojmání dispoziční zásady ve správním soudnictví: „*Ohledně dispoziční zásady je nutno podotknout, že ta se – právě proto, že má povahu zásady – nikdy neuplatňuje metodou, všechno nebo nic*“. V žádném procesu v kterémkoli státě se neuplatňuje dispoziční zásada ve své ryzí podobě, ale vždy s většími či menšími modifikacemi. Míra těchto modifikací závisí na povaze subjektivních práv, jimž se má v daném procesu poskytovat ochrana; to je samozřejmě, neboť má-li procesní právo náležitě plnit svoji ochrannou funkci, musí se přizpůsobovat předmětu, jemuž ochranu poskytuje. Z tohoto hlediska je nepochybné, že nejdůsledněji se dispoziční zásada prosazuje v civilním sporném řízení, v němž představuje specifické promítnutí soukromoprávní autonomie vůle do oblasti procesu (...). Přesto i v civilním řízení soudním musí soud přihlížet k určitým okolnostem z úřední povinnosti. Nejde přitom pouze o procesní podmínky, ale též o skutečnosti, jež jsou významné z hlediska práva hmotného; typicky to platí např. pro absolutní neplatnost právního úkonu, ale rovněž právě pro prekluzi. Přihlíží-li k těmto okolnostem ex offio soud v civilním řízení soudním, tím spíše k nim musí přihlížet z úřední povinnosti i soud projednávající věc v režimu správního soudnictví. Civilní spor i správní soudnictví mají sice společný základní strukturální princip – systém dvou stran v kontradiktorním postavení – jenž také vyvolává řadu objektivně společných rysů (bez ohledu na deformace v platné právní úpravě), avšak nelze ani přehlížet objektivní rozdíly, jež mezi nimi panují. Tyto odlišnosti vyplývají z jiného předmětu ochrany, jimž se každý z těchto procesů zákonitě přizpůsobuje: v civilním sporu soud poskytuje ochranu subjektivním právům soukromým, ve správním soudnictví subjektivním právům veřejným. Takto vymezený rozdíl v předmětu ochrany zjevně nemůže odůvodnit závěr, že ve správním soudnictví se k prekluzi přihlíží jenom k námitce, a nikoliv z úřední povinnosti, neboť vlastně stojí na absurdním východisku, neodpovídajícím povaze subjektivních práv,

jimž je poskytována ochrana: ve správním soudnictví, v němž se projednávají věci veřejnoprávní povahy, by měla být dispoziční zásada prosazena daleko důsledněji, než v civilním sporném procesu, v němž se poskytuje ochrana soukromoprávním vztahům, typickým daleko větší měrou volného chování subjektů. Rozdíly v předmětu ochrany tedy vedou k závěru právě opačnému, než činí Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí rozšířeného senátu (...).“

[21] Z právě uvedeného bezpochyby plyne, že závěry týkající se problematiky přihlížení k daňové prekluzi ve správním soudnictví uvedené ve výše citovaných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2007, čj. 9 Afs 86/2007-161, a ze dne 9. 10. 2008, čj. 2 Afs 80/2008-67, je nutno považovat za překonané. Z těchto důvodů shledal Nejvyšší správní soud stížní námitky týkající se prekluze daně přípustnými, ačkoliv se jimi již jednou v této věci zabýval. (...)

#### IV.

[25] Kasační stížnost je důvodná.

[26] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami týkajícími se prekluze daně (viz bod [11] shora). Vc vztahu k námitce, že krajský soud pochybil, jestliže se blíže nevěnoval otázce, zda v případě stěžovatele nedošlo k prekluzi práva vyměřit daň, Nejvyšší správní soud konstatuje, že ji považuje za důvodnou. Jak již uvedl v bodech [17] až [21] tohoto rozsudku, není vůbec podstatné, že stěžovatel vznesl v řízení před krajským soudem námitku prekluze daně až po uplynutí dvouměsíční zákonné lhůty pro podání žaloby. Krajský soud měl povinnost takovou námitku věcně vypořádat, protože následky, které jsou s prekluzí spojeny, dosahují takové závažnosti, že soudy k nim mají povinnost přihlížet i z moci úřední. Základním znakem prekluze totiž je, že její právní následky nastávají ex lege bez dalšího. Jedním z těchto následků pak je zánik subjektivního práva oprávněného subjektu. Pokud by tedy soudy v jimi projednávaných věcech nepřihlížely k prekluzi práva vyměřit či doměřit daň jenom proto, že prekluze nebyla účastníky řád-



ně namítnuta, pak by poskytovaly ochranu neexistujícím právům. Tím by se ovšem dostávaly do rozporu se svým hlavním posláním, jak je vymezuje § 2 s. ř. s. Uvedená charakteristika (tedy že je třeba k ní přihlížet *ex offio*) je ostatně vlastní institutu prekluze ve všech právních odvětvích a není důvodu, proč by tomu mělo být ve správním právu jinak.

[27] Právě uvedené nicméně nelze chápat tak, že by soudy musely v každém svém rozhodnutí z oblasti finančního práva explicitně zdůvodňovat, zda v dané věci došlo či nedošlo k prekluzi ve smyslu § 47 daňového řádu. Pokud účastník řízení prekluzi nenamítal a soud poté, co se touto otázkou zabýval, dospěl k závěru, že k prekluzi nedošlo, není nutné, aby své úvahy na dané téma v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně uváděl (obdobně ve vztahu k nicotnosti viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, čj. 1 Azs 12/2003-48, Sb. NSS 319/2004). Soud má povinnost vypořádat otázku prekluze teh-

dy, je-li namítána, a v případě, že sám dospěje k závěru, že k prekluzi práva skutečně došlo. K totožným závěrům viz také výše citovaný nálezn Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07.

[28] Co se týče námitek stěžovatele, podle nichž prekluzivní lhůta uplynula dne 31. 12. 2002 a že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno až po marném uplynutí této lhůty, Nejvyšší správní soud v této fázi řízení považuje za předčasné blíže se jimi zabývat. Je si přitom vědom toho, že se k dané otázce již *obiter dictum* vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 30. 4. 2008, čj. 1 Afs 81/2007-73, a že se tak uvedený postup může jevit jako rozporný se zásadou procesní ekonomie. Za nastalé situace však Nejvyšší správní soud považuje za prioritní potřebu ctít procesní práva stěžovatele, do nichž by bylo nepřipustným způsobem zasazeno, pokud by kasační soud tuto spornou otázku nyní sám definitivně zodpověděl. (...)

## 1852

### **Daň z příjmů: úprava základu daně při sjednání cen odlišných od cen na trhu obvyklých**

k § 23 odst. 7 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2002

**Cenu sjednanou nezávislými osobami v běžných obchodních vztazích za stejných nebo obdobných podmínek ve smyslu § 23 odst. 7 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, nelze obvykle stanovit jediným číslem, ale intervalem nejčastěji realizovaných cen.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, čj. 8 Afs 80/2007-105)

**Prejudikatura:** srov. č. 576/2005 Sb. NSS.

**Věc:** Oldřich V. proti Finančnímu ředitelství v Českých Budějovicích o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce (nájemce) uzavřel se svým otcem (pronajímatel) dne 31. 12. 2001 dvě nájemní smlouvy. Předmětem první ze smluv byl pronájem části nemovitosti v k. ú. Milevsko a druhou smlouvou pronajímatel žalobci přenechal k užívání přístavbu k této nemovitosti – disko kavárnu. Nájemné z těchto nebytových

prostor žalobce zaúčtoval do výdajů na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů.

Vkladem do katastru nemovitostí dne 9. 9. 2002 se žalobce na základě darovací smlouvy stal spoluvlastníkem ideální poloviny této nemovitosti. S ohledem na tuto skutečnost si smluvní strany v dodatcích k uve-

deným smlouvám téhož dne ujednaly snížení celkového ročního nájemného. Finanční úřad v Milevsku žalobci dne 10. 5. 2005 podle § 46 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, dodatečně vyměřil daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2002 ve výši 69 364 Kč. Správce daně dospěl k závěru, že výše nájemného za 1 m<sup>2</sup>/rok sjednaná v uvedených smlouvách neodpovídá ceně obvyklé. Tato cena činila v případě první smlouvy 2 090 Kč a v případě druhé smlouvy 1 500 Kč. Správce daně provedl sedm místních šetření u jiných daňových subjektů, u kterých zjistil výše nájemného v rozpětí od 747 Kč do 2 727 Kč za 1 m<sup>2</sup>/rok; průměrná cena nájemného tedy činila 1 466 Kč za 1 m<sup>2</sup>/rok.

Proti dodatečnému platebnímu výměru podal žalobce odvolání, které žalovaný dne 14. 2. 2007 zamítl.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích. Ten ji rozsudkem ze dne 18. 7. 2007 zamítl s tím, že žalobce uspokojivě nevysvětlil rozdíl mezi cenou nájmu sjednanou v uvedených smlouvách a cenou nájmu sjednávanou mezi osobami v běžných obchodních vztazích. Uvedl, že správce daně vyhodnotil všechny žalobcem předložené důkazy a řádně zdůvodnil, proč je nebylo možné osvědčit jako důkaz. Žalobce byl seznámen s cenami nájmu za m<sup>2</sup>/rok a s postupem při stanovení ceny obvyklé dle § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů. Skutečnost, že správce daně aplikoval citované ustanovení, není dokladem toho, že by neprováděl ve věci dokazování.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Nesouhlasil s tím, že nájemné, které hradil svému otci, není ve výši obvyklé, a odmítal způsob výpočtu ceny obvyklé, kterou správce daně určil podle aritmetického průměru jím vybraných nájemních smluv. Tento postup považoval za nezákonný vzhledem k tomu, že k němu daňové subjekty nemají možnost získat vstupní informace. Tvrdil, že cenu obvyklou je možné určit jako cenu danou určitým cenovým rozpětím, ve kterém se výše nájmu v daném místě pohybuje a které je stanoveno

hranicí nájmu nejvyššího a nejnižšího. Dále stěžovatel nesouhlasil s tím, že daňová povinnost byla stanovena dokazováním, neboť daňový základ byl upraven na základě speciální právní úpravy dle § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů. Správce daně postupoval v rozporu s § 31 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, jelikož důkazy omezil pouze na ty, které podporovaly jeho názor, a se stěžovatelem předloženými důkazními návrhy se nikterak nevyptával.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

(...) Obchodní transakce mezi osobami blízkými mohou být ovlivňovány osobním vztahem smluvních stran, a proto jejich motivem není vždy samotná snaha o získání majetkového či jiného prospěchu, jako je tomu v běžných obchodních vztazích za podmínek fungující soutěže. Ačkoliv je s ohledem na zásadu smluvní volnosti takovýto způsob jednání v občanskoprávních nebo obchodněprávních vztazích možný, z hlediska daňového práva je ve výsledku sankcionovaný úpravou základu daně o zjištěný rozdíl. Podstatou § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů je zabránit daňovým únikům při takových smluvních vztazích, při nichž jedna smluvní strana záměrně činí úkony pro ni finančně či jinak nevýhodné, aby druhé straně naopak vznikla daňová výhoda spočívající ve snížení daňového základu. Daňový subjekt musí prokázat, že odchýlení se od ceny obvyklé má jiný účel než je krácení daně. Zákon o daních z příjmů proto po obchodujících osobách blízkých požaduje větší opatrnost a obezřetnost při stanovení smluvní ceny, než je tomu u osob nezávislých.

Ustanovení § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů *expressis verbis* nehovoří ani o ceně běžné ani o ceně obvyklé, nýbrž jen o cenách sjednávaných v běžných obchodních vztazích. Oba pojmy jsou si přitom obsahově velmi podobné a neodporují smyslu a účelu zákona, a proto je možné užívat s odkazem na předmětné ustanovení zákona o daních z pří-

jmů pojmů obou. V praxi se však užívá spíše pojem obvyklá cena, a to zejména z důvodu, že samotné citované ustanovení odkazuje na zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), který již pojem „ceny obvyklé“ pro účely tohoto zákona legálně definuje.

Zákon o daních z příjmů neurčuje přesný způsob, jakým má správce daně stanovit cenu běžnou v prostředí fungující hospodářské soutěže, pouze ji nepřilíš přesně vymezuje. Jen v případech, ve kterých tuto cenu nelze podle § 23 odst. 7 určit, se použije cena zjištěná podle zákona o oceňování majetku. To ovšem neznamená, že určení její výše závisí na libovůli správce daně. Zákonodárce mu poskytl značný prostor pro posouzení, díky kterému může postupovat s ohledem na specifika každého konkrétního případu. Je na jeho uvážení, které subjekty zahrne do vzorku pro zjištění ceny obvyklé, na druhou stranu však zvolené subjekty musí korespondovat se situací daňového subjektu (osoby blízké či jinak spojené), a své úvahy o výběru musí odůvodnit. Jsou na něj kladeny takové požadavky, aby případné zvýšení daňové povinnosti bylo zákonné a spravedlivé a jeho rozhodnutí přezkoumatelné.

Ke zjištění ceny obvyklé je, dle názoru zdejšího soudu, nejprůhodnější porovnávací metoda spočívající ve výběru vhodného vzorku subjektů vykonávajících podnikatelskou činnost za stejných nebo alespoň obdobných podmínek. Správce daně při aplikaci § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů musí s ohledem na zásady daňového řízení (např. na zásadu přiměřenosti) a na povinnost zjistit skutkový stav co nejúplněji volit takové prostředky, které pomohou takovou částku stanovit a které budou co nejvíce odpovídat situaci daňového subjektu (spojených osob); jinak řečeno, budou se mu nejvíce podobat. V ideálním stavu by proto měl pro výpočet volit subjekty provozující stejnou či alespoň obdobnou podnikatelskou činnost, a to ve stejném čase a po stejně dlouhé období, v prostorách obdobného stavebně technického stavu a polohy v obci a velikost pronajímaných prostor. Dále musí zohlednit, zda

jsou v ceně nájemného zahrnuty pouze prostory nebo i vybavení a služby, a nesmí opomenout ani výši nájemného, jaké určil tentýž pronajímatel v jiných případech, kdy druhou smluvní stranou není osoba blízká nebo jinak spojená. Přitom musí vybrat dostatečné množství subjektů, aby na základě jejich údajů mohl učinit dostatečně objektivní a spravedlivý závěr.

Teprve poté, co správce daně splní všechny požadavky shora vymezené a shromáždí vybraný soubor cen, může přistoupit ke stanovení ceny obvyklé. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že cenu sjednávanou v běžných obchodních vztazích nelze absolutizovat jediným číslem, jak učinil správce daně, ale je ji třeba stanovit alespoň intervalem nejčastěji realizovaných cen. Stanovení konkrétního rozpětí ceny musí zohlednit, zda se zjištěné ceny pohybují ve velkém nebo naopak úzkém rozpětí. Určitou částkou (bez rozpětí) je cenu obvyklou možné stanovit v případech, kdy je hodnocena konkrétně vymezená věc anebo služba, nikoliv však v případech, kdy je pro účely § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů nutné zjistit, zda cena realizovaná mezi spojenými nebo blízkými osobami je cenou, která by byla sjednána i v běžných obchodních vztazích. Je logické, aby cenu obvyklou stanovil širěji, je-li rozpětí vybraného souboru cen široké, a naopak úžeji v případech, kdy jsou realizované ceny v běžných obchodních vztazích obdobné.

V posuzované věci správce daně, na základě zjištění z místních šetření, stanovil cenu obvyklou jako aritmetický průměr výši nájemného sedmi daňových subjektů podnikajících v podobné lokalitě jako stěžovatel. Z důvodu, že stěžovatel provozoval kavárnu a diskotéku, lze mít určité výhrady ke zvoleným subjektům. Jestliže ve stejné lokalitě podnikaly i další daňové subjekty v oblasti stravovací, kavárenské či zábavní, měl správce daně pro zajištění objektivnosti ceny obvyklé zvolit alespoň jednoho takového podnikatele. Nájemné jiných daňových subjektů náleží mezi skupinu údajů, s nimiž nesmí být daňový subjekt seznámen. Na druhou stranu by měl správce daně sdělit kritéria výběru.

S výší jednotlivého nájemného, s určením geografické polohy i způsobem výpočtu stěžovatel seznámen byl.

Je-li cena obvyklá stanovena určitým cenovým rozpětím, je pak spravedlivé, aby správce daně doměřil daňovou povinnost poplatníka rozdílem mezi cenou jím sjednanou a horní hranicí tohoto cenového rozpětí. Aritmetický průměr či jemu obdobné způsoby výpočtu ceny obvyklé pak není možné aplikovat, jelikož by se takto zjištěná hodnota mohla pohybovat mimo stanovené rozpětí. Tímto způsobem navíc postupoval i správce daně ve zprávě o daňové kontrole, při které vycházel zejména ze zjištění z provedeného auditu města Milevska. Cenu obvyklou stanovil rozmezím 500 – 800 Kč za m<sup>2</sup>/rok a pro doměření daňového rozdílu byla použita cena obvyklá ve výši 800 Kč za m<sup>2</sup>/rok, tedy horní hranice rozpětí.

Jak se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 7. 2005, čj. 5 Afs 48/2004-89, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), ze správního spisu musí být *„jednoznačně patrné, že správce daně sdělil v průběhu daňového řízení daňovému subjektu výši ceny, kterou sám zjistil, resp. kterou považuje za cenu, která by byla sjednána mezi nezávislými osobami v běžných obchodních vztazích za stejných nebo obdobných podmínek, prokazatelně jej seznámil se vzniklým rozdílem a dal tak daňovému subjektu reálnou možnost, aby se k tomuto rozdílu vyjádřil a uspokojivě jej doložil. Teprve poté správci daně přísluší hodnotit, zda daňový subjekt své důkazní břemeno unesl a učinit závěr o tom, zda rozdíl uspokojivě doložil či nikoliv a zda je dán důvod pro úpravu základu daně ve smyslu § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů.“* I na tomto místě shledává kasační soud určité pochybení správce daně, jelikož až po projednání zprávy o daňové kontrole, na základě místního šetření ze dne 12. 12. 2005, určil průměrnou cenu sjednaného nájmu. Z výzvy ze dne 11. 11. 2004 vyplývá, že správce daně vycházel z cen, za něž pronajímalo nebytové prostory město Milevsko a které však následně vyloučil a taktéž z cen, za které pronajímá

sousední nemovitost stěžovatelův otec. Na základě těchto skutečností správce daně ve zprávě o daňové kontrole ze dne 11. 11. 2005 stanovil cenu obvyklou ve výši 500 – 800 Kč za m<sup>2</sup>/rok. Nejprve tak vycházel ze sjednané ceny a ceny obvyklé jiné, a proto nebylo stěžovateli umožněno doložit důvodnost konkrétního rozdílu. Konkrétní výši ceny obvyklé, z níž doměřil daňovou povinnost, stanovil až v úředním záznamu ze dne 18. 4. 2006. Ve výsledku ale nelze učinit závěr o nesprávném vedeném řízení. Stěžovatel během správního řízení vždy věděl, kterou cenu považuje finanční orgán za cenu obvyklou. Poté, co správce daně přehodnotil svá zjištění o výši ceny obvyklé, stěžovateli tuto skutečnost oznámil. Na jeho pochybnostech, že se nejedná o cenu sjednanou v běžných obchodních vztazích, to však nic nezměnilo. Stěžovatel sice v průběhu řízení neprokazoval důvodnost konkrétního rozdílu mezi cenou obvyklou a cenou jím sjednanou, ale přesto mu byl poskytnut široký prostor pro to, aby doložil, že jím sjednaná cena je cenou sjednanou v běžných obchodních vztazích. Jeho důkazní návrhy lze vztáhnout na dřívější obvyklou cenu i na obvyklou cenu, dle které byl stěžovateli upraven základ daně.

K otázkám určení ceny obvyklé, byť pro skutkově odlišný stav, se vyjádřil zdejší soud v rozhodnutí ze dne 11. 2. 2004, čj. 7 A 72/2001-53<sup>\*)</sup>, publikovaném na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), jehož právní závěry tam vyslovené jsou aplikovatelné i na soudem nyní posuzovaný případ. Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí dospěl k závěru, že *„není-li právní normou určen mechanismus určení ceny obvyklé, a k jejímu určení je povolán správní orgán, je třeba k určení ceny obvyklé přistupovat se zvláštním zřetelem a její výši určovat na základě objektivních kritérií a tak, aby závěry správního orgánu vedly ke spolehlivému úsudku a bylo možno způsob jejího určení a samotnou výši ceny obvyklé přezkoumat ... Zasadovat do výběru kritérií, či určovat, ke kterému z kritérií má správní orgán pro určení ceny obvyklé přihlížet, Nejvyššímu správnímu soudu nepřislouží a nechává výběr kritérií*

<sup>\*)</sup> Publikovaném pod č. 576/2005 Sb. NSS.

na správním orgánu, přičemž však opakuje, že tato kritéria musí vést ke spolehlivému a objektivnímu závěru.“ Nejvyšší správní soud dodává, že v tomto případě, jenž se vztahuje k cenové kontrole a ve kterém byl aplikován zákon o cenách, byla finančním orgánem sice cena obvyklá opětovně stanovena aritmetickým průměrem cen jedinou částkou (412 Kč/osoba/rok za užívání výtahu), avšak jako cenu obvyklou akceptoval i cenu vyšší (596 Kč/osoba/rok za užívání výtahu). Právní závěry v tomto rozhodnutí jistě obstojí i ve světle argumentů vyslovených v tomto rozhodnutí.

Lze uzavřít, že dospěje-li správce daně k závěru, že cena sjednaná mezi osobami spojenými nebo blízkými není cenou sjednanou v běžných obchodních vztazích, postupuje podle ustanovení § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů, tj. upraví základ daně o zjištěný rozdíl. Zákon o daních z příjmů poskytuje správci daně široký prostor pro stanovení ceny běžné v obchodních vztazích. Jeho rozhodnutí a kritéria výběru však musí být objektivní, spravedlivá a přezkoumatelná. Správce daně takto nepostupoval a kasační stížnost je tudíž v této části důvodná.

## 1853

### Kompetenční spory: činnost krajského úřadu při výkonu veřejnosprávní kontroly v oblasti dopravy

k § 19b odst. 4 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě  
k § 178 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

**I. Kontrolu použití finančních prostředků poskytnutých z rozpočtu kraje na zajištění dopravní obslužnosti veřejnou linkovou dopravou podle § 19b odst. 4 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, vykonává krajský úřad v přenesené působnosti jako dopravní úřad při výkonu státního odborného dozoru.**

**II. Nadřízeným správním orgánem krajského úřadu při výkonu kontroly podle § 19b odst. 4 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, je podle § 178 odst. 2 správního řádu z roku 2004 Ministerstvo dopravy.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2009, čj. Komp 4/2007-99)

**Prejudikatura:** č. 1430/2008 Sb. NSS, 1518/2008 Sb. NSS, č. 1555/2008 Sb. NSS a č. 1629/2008 Sb. NSS.

**Věc:** Spor o pravomoc mezi Ministerstvem vnitra a Ministerstvem dopravy, za účasti 1) akciové společnosti Dopravní podnik Ústeckého kraje a 2) akciové společnosti EKOBUS, o určení pravomoci mezi správními úřady.

Ministerstvo vnitra (žalobce) se domáhá rozhodnutí kompetenčního sporu mezi ním a Ministerstvem dopravy (žalovaným) o pravomoc vydat rozhodnutí o námitce podjatosti pracovníků Krajského úřadu Ústeckého kraje a pravomoci jednat ve věci podnětu na provedení přezkumného řízení vůči usnesení ředitelky Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 28. 6. 2007.

Osoba zúčastněná ad 2) v souvislosti s veřejnosprávní kontrolou čerpání finančních

prostředků poskytnutých Ústeckým krajem uplatnila v podání ze dne 11. 7. 2007 vůči žalobci námitku podjatosti vůči ředitelce Krajského úřadu Ústeckého kraje. Osoba zúčastněná ad 1) uplatnila dne 20. 7. 2007 podnět na provedení přezkumného řízení usnesení ředitelky Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 28. 6. 2007, jímž bylo rozhodnuto o námitce podjatosti vůči JUDr. Ing. Jiřímu L. jako osobě přizvané. Žalobce oba podněty usneseními ze dne 23. 8. 2007 z důvodu své

nepříslušnosti postoupil k vyřízení žalovanému. Podle názoru žalobce vykonával Krajský úřad Ústeckého kraje příslušné veřejnosprávní kontroly jako dopravní úřad v rámci státního odborného dozoru a tedy ve své přenesené působnosti; proto je žalovaný příslušný v souladu s § 178 odst. 1 správního řádu z roku 2004 ve spojení s § 34 odst. 1 a 4 zákona o silniční dopravě. Žalovaný usneseními ze dne 1. 11. 2007 vrátil žalobci věci k rozhodnutí s tím, že krajský úřad jako dopravní úřad vykonával v rámci státního odborného dozoru kontrolu užití finančních prostředků v samostatné působnosti, a proto určení nadřízeného správního orgánu je dáno § 178 odst. 2 správního řádu, podle něhož je tímto orgánem žalobce.

Žalobce podal kompetenční žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu. Žalobce dovozuje pravomoc žalovaného vydat rozhodnutí z toho, že krajský úřad v souladu s § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě vykonává kontrolu použití finančních prostředků na zajištění dopravní obslužnosti jako dopravní úřad v rámci státního odborného dozoru v silniční dopravě, tzn. v rámci státní správy, tedy v režimu přenesené působnosti. Věcná příslušnost žalovaného by byla dána i v případě, že by krajský úřad vykonával kontrolu v samostatné působnosti, neboť i zde by vyplývala z § 178 odst. 1 správního řádu, který má aplikační přednost před odst. 2 tohoto ustanovení, ve spojení s § 34 zákona o silniční dopravě. Dále se žalobce domáhal vyslovení toho, že usnesení žalovaného ze dne 1. 11. 2007 jsou nicotná. V obou případech vykonává Krajský úřad Ústeckého kraje jako dopravní úřad kontrolu užití finančních prostředků poskytnutých podle § 19b zákona o silniční dopravě k úhradě tzv. prokazatelné ztráty ve veřejné linkové dopravě v rámci státního odborného dozoru, a to procesním postupem veřejnosprávní kontroly podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o finanční kontrole“). S ohledem na systematiku zákona o silniční dopravě krajské úřady jako dopravní úřady vykonávají státní odborný dozor v přenesené působnosti;

vyplývá to rovněž z pojmu „státní odborný dozor“. Uvedený závěr není v rozporu ani s § 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), podle něhož, nestanoví-li zákon, že jde o přenesenou působnost, jde o působnost samostatnou. Zde zvláštní zákon výslovně zakládá působnost krajského úřadu v oblasti státního odborného dozoru; aplikace § 4 zákona o krajích je tedy vyloučena. Žalobce se neztotožnil s tím, že by § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě byl ustanovením obsoletním v důsledku převedení problematiky dopravní obslužnosti do samostatné působnosti kraje. Neztotožnil se ani s argumentem, že podle uvedeného ustanovení se již v praxi nepostupuje. Krajský úřad Ústeckého kraje kontrolu u Dopravního podniku Ústeckého kraje, a. s., vykonával přímo s odkazem na § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě a žalobci je známo, že veřejnosprávní kontroly u dopravců probíhají. Podle žalobce je nezbytné vycházet z § 178 odst. 1 správního řádu, neboť odst. 2 je namístě aplikovat toliko v případech, kdy nelze postupovat podle odstavce prvního, což v souzené věci možné je. Ustanovení § 178 odst. 1 ve spojení s § 10 správního řádu odkazuje na zvláštní zákon, jenž může výslovně označit určitý správní orgán jako nadřízený správní orgán. Postavení tohoto orgánu může vyplynout též ze vztahů nadřízenosti a podřízenosti v konkrétním odvětví veřejné správy. Žalobce poukázal na subsidiaritu správního řádu. Účelem § 178 odst. 2 správního řádu je minimalizace negativních dopadů situace, kdy ze zvláštního zákona nevyplývá dozorová či odvolací kompetence. Toto ustanovení upravuje obecnou příslušnost žalobce bez vazby na předmět řízení, a proto je třeba prostřednictvím § 178 odst. 1 správního řádu upřednostnit ustanovení zvláštního zákona, jež by svěřilo činnost nadřízeného správního orgánu kraje v samostatné působnosti tomu správnímu orgánu, do jehož kompetence problematika spadá. Podle § 34 odst. 1 zákona o silniční dopravě vykonávají státní odborný dozor v silniční dopravě dopravní úřady, celní úřady a Ministerstvo dopravy. Ministerstvo dopravy je pak podle § 178 odst. 1 správního řádu nutno považovat za nadřízený správní orgán orgánů krajů jednajících

podle zákona o silniční dopravě, resp. vykonávajících dozor v rámci státního odborného dozoru. Není relevantní, že kraj ve věci jednal v samostatné působnosti a prostředky na zajištění dopravní obslužnosti poskytoval ze svého rozpočtu. K závěru o nepříslušnosti žalobce by bylo možno dospět i v případě aplikovatelnosti § 94 odst. 1 zákona o krajích, který se ovšem v daném případě nepoužije, neboť speciální ustanovení § 34 odst. 1 zákona o silniční dopravě obsahuje určení nadřízeného správního orgánu.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že argumentace žalobce postavená na tom, že pro určení nadřízeného správního orgánu se použije § 178 odst. 1 správního řádu, není z pohledu dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu správná. Pro určení nadřízeného správního orgánu se použije § 178 odst. 2 správního řádu, tedy rozhodující je, zda bylo rozhodnutí vydáno v přenesené nebo v samostatné působnosti. V pochybnostech je třeba dát přednost řešení, které lépe zajistí respektování práv na územní samosprávu. V souzené věci vykonává krajský úřad kontrolu nad ztrátou vykázanou dopravcem, jež byla dopravci hrazena z prostředků kraje. Kontrola prováděná v přenesené působnosti by byla zásahem do samostatné působnosti krajů. Zabezpečování základní dopravní obslužnosti představuje výkon samostatné působnosti krajů ode dne účinnosti zákona č. 1/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní) a některé další zákony. Finanční prostředky již nejsou získávány ze státního rozpočtu, nýbrž z rozpočtu krajů. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že příslušný k vydání obou zmíněných rozhodnutí je žalobce.

Osoba zúčastněná ad 1) ve vyjádření k žalobě uvedla, že podstatou sporu je otázka, zda výkon veřejnosprávní kontroly je výkonem veřejné správy, a tedy výkonem přenesené působnosti, nebo výkonem samostatné působnosti. Nařízení Rady (EHS) č. 1191/1969, o postupu členských států ohledně závazků

vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách, ukládá oprávnění kontrolovat finanční toky veřejnoprávních finančních prostředků do výkonu veřejné správy, resp. do výkonu přenesené působnosti. Z toho důvodu nelze uvedenou kontrolní činnost považovat za výkon samosprávy. Osoba zúčastněná ad 1) navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozhodl, že kompetenci rozhodovat věci má žalovaný.

Žalobce v replice k vyjádření žalovaného uvedl, že akceptuje zmíněné právní názory Nejvyššího správního soudu, nicméně i přesto se domnívá, že kontrola čerpání prostředků je vykonávána v přenesené působnosti a že tedy příslušnost žalovaného rozhodnut o návrzích osob zúčastněných na řízení vyplývá z § 178 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 17 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále jen „kompetenční zákon“). Nepolemizuje s faktem, že zajišťování dopravní obslužnosti kraje je součástí samostatné působnosti; to však samo o sobě nevylučuje, aby určité činnosti spadající do této oblasti zákon ponechal státu jako součást státní správy. Podle žalobce lze ze znění zákona o silniční dopravě spolehlivě dovodit, že prostřednictvím zákona č. 1/2005 Sb. zákonodárce záměrně ponechal kontrolu čerpání finančních prostředků pod zvýšeným dozorem státu, neboť tato činnost zůstala součástí státního odborného dozoru svěřeného dopravním úřadům. Žalobce se ztotožnil s požadavkem žalovaného na uplatňování výkladu „maximálně respektujícího právo na samosprávu“, avšak toto pravidlo by nemělo být uplatňováno mechanicky ani izolovaně bez vazby na konkrétní pravomoc. V souzené věci je zřejmé, že problematika veřejné linkové dopravy z věcného hlediska náleží do gesce Ministerstva dopravy; proto žalobce vycházel z výkladu zákona o silniční dopravě a z přenesené působnosti při výkonu kontroly podle § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě. Zákon č. 1/2005 Sb. provedl rozhraní tím, že určité věci svěřil do samostatné působnosti krajů. Pokud tak neučinil k jiným

souvisejícím pravomocím krajského úřadu, nelze v tom spatřovat opomenutí, nýbrž úmysl. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2007, čj. Komp 2/2006-28, publ. pod č. 1430/2008 Sb. NSS, podporuje žalobcem zastávaný výklad zákona o silniční dopravě, neboť Nejvyšší správní soud zde vložil § 4 zákona o krajích, přičemž před užitím uvedeného ustanovení je třeba upřednostnit určení působnosti z kontextu příslušné právní úpravy, v daném případě ze zákona o silniční dopravě, z jehož § 19b odst. 4 vyplývá pravomoc v přenesené působnosti. Žalobce odkázal i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, čj. 3 As 32/2004-53, publ. pod č. 852/2006 Sb. NSS. Žalobce upozornil na nepřesnost uvedenou ve vyjádření žalovaného. Ministerstvo vnitra při rozhodování o odvoláních proti rozhodnutím krajských úřadů o odvodech za porušení rozpočtové kázně procesně nepřezkoumává výsledky veřejnosprávních kontrol. Při rozhodování o uložení odvodu postupuje krajský úřad podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Uložení odvodu je tedy řízením zcela nezávislým na kontrole, což znamená, že o odvodu může být rozhodnuto bez ohledu na to, zda důvody pro jeho uložení vyplynuly z veřejnosprávní kontroly či nikoliv. Výsledek kontroly slouží krajskému úřadu při rozhodování o odvodu podle § 22 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. K vyjádření osoby zúčastněné ad 1) žalobce uvedl, že jeho úvahy nejsou pro řešení daného kompetenčního sporu relevantní, a s jeho názory se neztotožňuje.

Žalovaný ve vyjádření k podání osoby zúčastněné uvedl, že setrvává na svém stanovisku a obsáhle vylíčil své pojetí institutu závazku veřejné služby a jeho odlišení od smlouvy o veřejné službě.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že vydat rozhodnutí o námitce podjatosti pracovníků Krajského úřadu Ústeckého kraje a rozhodnutí ve věci podnětu na provedení přezkumného řízení proti usnesení ředitelky Krajského úřadu Ústeckého kraje je příslušné Ministerstvo dopravy.

<sup>\*)</sup> Publikovaný pod č. 1555/2008 Sb. NSS.

## Z odůvodnění:

(...) Předmětem posouzení jsou dvě právní otázky. První z nich je určení charakteru činnosti krajského úřadu při výkonu veřejnosprávní kontroly podle § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě, na jejíž zodpovězení úzce navazuje otázka druhá, kterou je určení nadřízeného správního orgánu při výkonu této veřejnosprávní kontroly.

Na základě § 19 zákona o silniční dopravě uzavřel Ústecký kraj v samostatné působnosti s Dopravním podnikem Ústeckého kraje, a. s., veřejnoprávní smlouvu, jejímž obsahem byl závazek veřejné služby ve veřejné linkové dopravě. Závěr o samostatné působnosti vyplývá z § 4 zákona o krajích, podle kterého, pokud zvláštní zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnost patřící do samostatné působnosti krajů. Protože zákon o silniční dopravě a ani jiný zákon nestanoví, že by problematika uzavírání veřejnoprávních smluv ohledně závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě spadala do přenesené působnosti kraje, je nutné dospět k závěru, že tyto smlouvy uzavírají kraje v samostatné působnosti. Totéž lze konečně odvodit i z obsahu § 14 zákona o krajích, podle kterého do samostatné působnosti kraje patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje. Je bezesouštné pochybnosti, že právě zajištění dopravní obslužnosti na území kraje je otázkou, která spadá do jeho samostatné působnosti. Skutečnost, že uzavírání veřejnoprávních smlouvy se realizuje při výkonu samostatné působnosti kraje, byla potvrzena i judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 12. 2007, čj. Komp 1/2007-54, publikovaný pod č. 1518/2008 Sb. NSS; nebo ze dne 22. 2. 2008, čj. Komp 4/2006-103<sup>\*)</sup>, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Podle uzavřené veřejnoprávní smlouvy je posléze Dopravní podnik Ústeckého kraje, a. s., povinen zajistit dopravní obslužnost veřejnou linkovou dopravou na území kraje.



Vznikne-li Dopravnímu podniku Ústeckého kraje, a. s., v této souvislosti tzv. prokazatelná ztráta, podle § 19b odst. 2 zákona o silniční dopravě ji hradí kraj ze svého rozpočtu. Podle § 19b odst. 1 zmíněného zákona „*prokazatelnou ztrátu ve veřejné linkové dopravě tvoří rozdíl mezi součtem ekonomicky oprávněných nákladů vynaložených dopravcem na plnění závazků veřejné služby a průměrného zisku vztahujícího se k těmto nákladům a mezi tržbami a výnosy dosaženými dopravcem při plnění závazků veřejné služby*“. Poskytování těchto finančních prostředků na úhradu prokazatelné ztráty se rovněž realizuje v samostatné působnosti kraje, a to ze shodných důvodů, které jsou uvedeny výše.

Podle § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě „*dopravní úřad nebo Ministerstvo dopravy jsou oprávněny v rámci výkonu státního odborného dozoru kontrolovat použití finančních prostředků na zajištění dopravní obslužnosti veřejnou linkovou dopravou z rozpočtu kraje nebo ze státního rozpočtu*“. Procesně se při provádění této kontroly postupuje podle zákona o finanční kontrole. Podle § 9 odst. 2 tohoto zákona územní samosprávné celky (tj. v posuzovaném případě kraje prostřednictvím svých orgánů) vykonávají veřejnosprávní kontrolu u žadatelů o veřejnou finanční podporu nebo u příjemců veřejné finanční podpory, kterou jim poskytují. Úhrada prokazatelné ztráty Dopravnímu podniku Ústeckého kraje, a. s., má v tomto ohledu charakter veřejné finanční podpory, kterou mu poskytuje podle § 19b odst. 1 zákona o silniční dopravě ze svého rozpočtu Ústecký kraj.

V předmětné věci je otázkou, v jakém režimu je výkon této kontroly uskutečňován. Jelikož kraj v samostatné působnosti uzavírá veřejnoprávní smlouvu, v samostatné působnosti rovněž poskytuje finanční prostředky na úhradu vzniklé prokazatelné ztráty, bylo by logické aby i kontrola nakládání, resp. použití finančních prostředků na zajištění dopravní obslužnosti veřejnou linkovou dopravou byla realizována v režimu samostatné působnosti. Uvedenému závěru by pak nasvědčovalo jak znění § 4 zákona o krajích, tak i změna záko-

na o silniční dopravě, který byl s účinností k 3. 1. 2005 novelizován zákonem č. 1/2005 Sb. tak, že byl zrušen § 40c zákona o silniční dopravě, který určil, že veškerá působnost vykonávaná podle zákona o silniční dopravě je výkonem přenesené působnosti. Protože tedy zvláštní zákon, kterým je v posuzovaném případě zákon o silniční dopravě, potažmo jeho § 19b odst. 4, výslovně nestanoví, že jde o působnost přenesenou, mělo by se jednat o působnost samostatnou. Tuto argumentační linii v kompetenčním sporu zastává Ministerstvo dopravy. Oproti tomu Ministerstvo vnitra je toho názoru, že sice není v zákoně o silniční dopravě, resp. v § 19b odst. 4 výslovně uvedeno, o jaký charakter činnosti by se mělo jednat, nicméně kompetence kontrolovat použití finančních prostředků na zajištění dopravní obslužnosti je svěřena „dopravnímu úřadu“, jímž je podle § 2 odst. 22 zákona o silniční dopravě krajský úřad. Navíc podle § 19b odst. 4 uvedeného zákona dopravní úřad postupuje při výkonu kontroly v rámci výkonu státního odborného dozoru, který je systematicky upraven v části zákona o silniční dopravě, která upravuje výkon státní správy na tomto úseku. Uvedený argument by svědčil závěru, že se jedná o přenesenou působnost.

O této právní otázce uvážil Nejvyšší správní soud následovně. S účinností ke dni 3. 1. 2005 byl na základě zákona č. 1/2005 Sb. zrušen § 40c zákona o silniční dopravě, který stanovil, že veškerá působnost vykonávaná podle tohoto zákona je výkonem přenesené působnosti. Zákonodárce tak odstranil generální klauzuli, jež výslovně určila, že výkon veškerých kompetencí územních samosprávných celků na úseku silniční dopravy je výkonem státní správy v přenesené působnosti. Od 3. 1. 2005, tedy s ohledem na zrušení generální klauzule nezbyvá, než při aplikaci jednotlivých ustanovení zákona o silniční dopravě vždy posoudit, zda v sobě obsahují konkrétní určení charakteru činnosti, resp. určení, že jde o působnost přenesenou. Pokud by takovéto konkrétní určení v zákoně, resp. jeho jednotlivých ustanoveních, nebylo, resp. jeho jednotlivých ustanoveních, nebylo, než s ohledem na ústavně garan-

tovaný princip práva na samosprávu a ochrany samosprávy vyjádřený v čl. 8 a čl. 101 odst. 4 Ústavy uplatnit pravidlo vyjádřené v § 4 zákona o krajích.

Uvedené pravidlo však v posuzovaném případě nelze použít. Důvodem, který vede k tomuto závěru, je vlastní dikce předmětného ustanovení § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě. To totiž v první řadě stanovuje kompetenci provádění kontroly použití finančních prostředků na zajištění dopravní obslužnosti „dopravnímu úřadu“, nikoliv tedy přímo kraji, resp. orgánu kraje. Kontrola, která je vykonávána podle § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě, je tedy prioritně svěřena dopravním úřadům. Které správní orgány jsou dopravními úřady, vymezuje § 2 odst. 22 zákona o silniční dopravě, podle něhož jím je mj. krajský úřad. Kontrolu podle § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě tak vykonává krajský úřad.

Znění § 4 zákona o krajích hovoří o působnosti kraje jako vyššího územně samosprávného celku, který je primárním nositelem (subjektem) samosprávy. Zákon o krajích hovoří o kraji obecně, jinak řečeno, je to kraj, jenž vykonává veřejnou správu prostřednictvím svých orgánů na poli samosprávy v působnosti samostatné a v oblasti státní správy, tedy v působnosti přenesené. Pro výkon veřejné správy disponuje kraj příslušnými orgány, které jsou konkrétními vykonavateli veřejné správy. Výše zmíněné pravidlo § 4 zákona o krajích by pak bylo možné užít za předpokladu, že by zákon o silniční dopravě v první řadě používal pojem „kraj“, případně snad i „orgán kraje“, což však v posuzovaném případě nečiní. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na právní závěry, které vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 28. 5. 2007, čj. Komp 2/2006-28, publikovaném pod č. 1430/2008 Sb. NSS. Jelikož však text zákona o silniční dopravě v první řadě užívá pojmu „dopravní úřad“, což je ve svém důsledku jiné označení pro krajský úřad při výkonu veřejné správy na úseku správy dopravy, je třeba postupovat s ohledem na znění § 2 odst. 1 a 2 zákona o krajích, podle kterých kraj spravuje své záležitosti samostatně, a odst. 2 dále stanoví, že státní správu, jejíž výkon byl záko-

nem svěřen orgánům kraje, vykonávají orgány kraje jako svou přenesenou působnost.

Na doplnění předchozí argumentace lze na tomto místě podle Nejvyššího správního soudu poukázat na skutečnost, že krajský úřad je takovým orgánem kraje, na který bývá v nejčastějším případě přenášén výkon veřejné správy, jež je státní správou a je tedy vykonávána krajským úřadem v přenesené působnosti. Jinak řečeno, z orgánů kraje, na které je zvláštním zákonem podle ústavního zmocnění podle čl. 105 Ústavy přenášén výkon státní správy, je to nejčastěji právě krajský úřad, který je v porovnání s jinými orgány kraje pro výkon státní správy nejlépe vybaven (k tomu srov. shodně Cogan, R. *Zákon o krajích*. Praha: ASPI, a. s., 2004, s. 94). Tomu konečně odpovídá i dělení § 2 odst. 1 a 2 zákona o krajích, který hovoří o kraji pro působnost samostatnou a orgánech kraje pro působnost přenesenou, což již Nejvyšší správní soud uvedl výše. Nejvyšší správní soud činí tento závěr při vědomí skutečnosti, že v podmínkách tzv. smíšeného modelu výkonu veřejné správy jsou orgány územních samosprávných celků prioritně povolány k výkonu té části veřejné správy, která je samosprávou, nicméně v dalším je na ně zákonem dále přenášén výkon státní správy. Kraj totiž není nositelem (subjektem) státní správy. Tím je toliko stát, kraj prostřednictvím svých orgánů je vykonavatelem státní správy, která je na něj přenášena a je vykonávána jménem státu. Oproti tomu je kraj subjektem samosprávy, kterou rovněž prostřednictvím svých orgánů i vykonává. Z takto naznačeného rozdílu mezi pojmy „subjekt“ a „vykonavatel“, který je doktrínou správního práva tradičně podáván (srov. blíže srov. Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 100 a násl.), lze rovněž dospět k týmž právním závěrům, které Nejvyšší správní soud vyjádřil výše.

Nejvyšší správní soud dále za zcela zásadní pro řešení posuzovaného případu považuje tu skutečnost, že krajský úřad v postavení dopravního úřadu provádí kontrolu podle § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě v rámci výkonu státního odborného dozoru. Zákon

o silniční dopravě sice výslovně nestanoví, že tato kompetence je přenesenou působností, nicméně zcela jasně určuje, že se při ní postupuje v rámci výkonu státního odborného dozoru. Pojmově pak platí, že státní odborný dozor se uskutečňuje při výkonu státní správy, jinak by nebyl státním dozorem (shodně srov. Průcha, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 325). Pokud by měla být kompetence dopravního úřadu při výkonu veřejnosprávní kontroly podle § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě svěřena krajskému úřadu v samostatné působnosti, došlo by k absurdní situaci, že by kraj, potažmo krajský úřad při výkonu samostatné působnosti vlastně vykonával státní správu. Samospráva by tak nahrazovala činnost státu a jeho orgánů, aniž by k tomu byla zákonem výslovně zmocněna. Je to přitom právě zákonné zmocnění, které je nezbytným předpokladem k nahrazení jedné složky veřejné správy složkou jinou, tedy v posuzovaném případě státní správy samosprávou. Lze proto shrnout, že veřejnosprávní kontrola podle § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě je vykonávána jako státní odborný dozor na úseku použití finančních prostředků na zajištění dopravní obslužnosti kraje. Na tomto závěru nic nemění skutečnost, že činnosti, které *de facto* kontrolní činnosti předcházejí, jsou uskutečňovány krajem v režimu samostatné působnosti. Přitom je třeba uvést, že právní názor zaujatý Nejvyšším správním soudem nijak nezasahuje do práva územních samosprávních celků na samosprávu v tom, že by jim odnímal kompetenci, kterou podle zákona mají. Ze zákona, resp. § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě totiž plyne, že se nejedná ani tak o kompetenci orgánu kraje jakožto územního samosprávného celku, jako o kompetenci dopravního úřadu. Nadto je třeba podotknout, že systematicky je problematika státního odborného dozoru upravena v části páté zákona o silniční dopravě (konkrétně jde o ustanovení § 34), která se věnuje státní správě a státnímu odbornému dozoru v silniční dopravě. Vedle toho je třeba zdůraznit, že se v posuzovaném případě nejedná o kontrolu vykonávanou podle zákona o krajích

nad výkonem samostatné nebo přenesené působnosti orgány krajů podle § 86 zákona o krajích, nýbrž, že se jedná o výkon kontrolních a dozorových oprávnění uskutečňovaných podle zákona o silniční dopravě, který tak představuje specifickou právní úpravu. Proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že veřejnosprávní kontrola použitím finančních prostředků na zajištění dopravní obslužnosti veřejnou linkovou dopravou z rozpočtu kraje je vykonávána dopravním (krajským) úřadem v přenesené působnosti.

Na základě výše uvedeného pak Nejvyšší správní soud řešil otázku, kdo je nadřízeným správním orgánem krajského úřadu při výkonu veřejnosprávní kontroly podle § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě. Mezi žalobcem a žalovaným je přitom rovněž spor o výklad ustanovení § 178 správního řádu, kdy Ministerstvo dopravy mezi § 178 odst. 1 a 2 správního řádu vidí vztah speciality, kdežto Ministerstvo vnitra tento vztah definuje jako vztah subsidiarity.

Podle § 10 správního řádu jsou správní orgány „*věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona*“. Podle § 14 odst. 2 správního řádu o námitce podjatosti rozhoduje služebně nadřízený úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení. Podle § 95 odst. 1 správního řádu správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, zahájí z moci úřední přezkumné řízení, jsou-li pro to splněny zákonné podmínky.

V obou případech tedy jde o určení nadřízeného správního orgánu, které je obecně vymezeno v § 178 správního řádu. Právě v náhledu na vztah odstavců 1 a 2 tohoto ustanovení se názory žalobce a žalovaného liší. Nejvyšší správní soud v souvislosti s touto právní otázkou odkazuje na ustálenou judikaturu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 12. 2007, čj. Komp 1/2007-54, publikovaný pod č. 1518/2008 Sb. NSS; nebo ze dne 22. 2. 2008, čj. Komp 4/2006-103, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), která vzájemný vztah obou odstavců § 178 správního řádu již opakovaně vyložila, přičemž v posuzovaném případě nebyl shledán důvod se od této

judikatury a zastávaného výkladu jakkoliv odchylovat.

Nejvyšší správní soud vychází předně z toho, že pro určení, kdo je nadřízeným správním orgánem, stanoví správní řád v odstavcích 1 a 2 citovaného ustanovení § 178 nejprve pravidlo obecné a poté pravidlo zvláštní. Nejprve totiž uvádí, že nadřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Pokud nelze nadřízený správní orgán zjistit tímto postupem, použije se pro jeho určení věta druhá odst. 1, podle které, neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor. Ustanovení odst. 1 jsou tedy obecná a aplikují se na všechny správní orgány, pokud není ve speciálním ustanovení uvedeno jinak. V odst. 2 citovaného ustanovení jsou pak výčtem stanoveny nadřízené správní orgány v některých speciálních případech. Tyto případy pak mají společně to, že se určitým způsobem vymykají z klasického hierarchického modelu státní správy. Jde tak např. o obce, kraje, jiné veřejnoprávní korporace na straně jedné či o ústřední správní orgány na straně druhé. Odst. 2 tedy vyjasňuje, kdo je nadřízeným správním orgánem v atypických případech, a je proto nutno jej ve vztahu obsaženému v odst. 1 vnímat jako pravidlo speciální. Podpůrně se shodným výsledkem lze použít i systematický výklad, pro jehož aplikaci je relevantní návaznost úpravy obsažené v ustanovení odst. 2 na úpravu zakotvenou v odst. 1. Ustanovení odst. 2 navíc neobsahuje ani náznak toho, že by měl být použit pouze doplňkově (subsidiárně) tehdy, pokud nelze nadřízený správní orgán určit podle odst. 1.

Lze tak s ohledem na výše uvedené zformulovat závěr, že pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, je nadřízeným správním orgánem kraje v řízení vedeném v přenesené působnosti věcně příslušný ústřední správní úřad. Tím je Ministerstvo dopravy, neboť podle § 17 odst. 1 kompetenčního zákona je ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy. Ačkoliv podle § 34 odst. 4 zákona o silniční dopravě vykonává Ministerstvo dopravy vrchní dozor, tato skutečnost sama o sobě ještě ne-

znamená, že Ministerstvo dopravy je nadřízeným správním orgánem ve věci výkonu veřejnosprávní kontroly použití finančních prostředků na zajištění dopravní obslužnosti veřejnou linkovou dopravou. Je totiž nutné vzít v úvahu, že faktický rozsah dozoru prováděného Ministerstvem dopravy je stanoven nařízením vlády č. 493/2004 Sb., kterým se upravuje prokazatelná ztráta ve veřejné linkové dopravě a kterým se konkretizuje způsob výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě nad financováním dopravní obslužnosti. Existence omezeného dozoru sama o sobě není skutečností, která by bez dalšího znamenala, že orgán dozor provádějící, byť je v postavení orgánu vrchního státního dozoru, je nadřízeným správním orgánem ve smyslu ustanovení § 178 správního řádu. K tomu by totiž bylo potřeba, aby zvláštní zákon jasně stanovil, že jde o nadřízený správní orgán, anebo aby se tak stalo prostřednictvím § 178 odst. 1 správního řádu. Jak však již bylo uvedeno, úprava nadřízeného správního orgánu pro řízení ve věcech v přenesené působnosti kraje je úpravou, která je ve vztahu k § 178 odst. 1 správního řádu speciální. Ze skutečnosti, že Ministerstvo dopravy vykonává podle ustanovení § 34 odst. 4 zákona o silniční dopravě dozor, neplyne ještě automaticky závěr, že by zároveň bylo nadřízeným správním orgánem ve smyslu § 178 odst. 1 správního řádu. Jeho příslušnost vyplývá až z ustanovení § 178 odst. 2 správního řádu.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že příslušným orgánem k rozhodnutí o námitce podjatosti a podnětu k přezkumnému řízení je Ministerstvo dopravy.

Zůstává tak zodpovědět otázka, jak naložit s rozhodnutím žalovaného ze dne 1. 11. 2007, kterými žalovaný popřel svoji věcnou příslušnost, přičemž podle rozhodnutí o kompetenční žalobě je jeho pravomoc a příslušnost dána.

Soudní řád správní tento problém v souvislosti s řízením o kompetenční žalobě výslovně neřeší, a to na rozdíl zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Podle § 5 odst. 3 tohoto zákona „jestli-

že ten, kdo je stranou v kompetenčním sporu, vydal rozhodnutí, kterým svou pravomoc o věci rozhodovat popřel, a podle rozhodnutí zvláštního senátu je vydání rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení v jeho pravomoci, zvláštní senát takové rozhodnutí současně zruší“. Citovaný zákon tu pamatuje na odstranění rozhodnutí v případě, kdy v negativním kompetenčním konfliktu jeho strana nesprávně svoji pravomoc popř. věcnou příslušnost rozhodnutím popřela.

Právní úprava je obsažena v § 100 odst. 2 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení „*neodmítne-li soud žalobu, nezastaví-li řízení nebo nerozhodne-li o postoupení věci, rozsudkem určí, který ze správních orgánů má pravomoc vydat rozhodnutí ve věci uvedené v žalobě. Současně vysloví nicotnost všech rozhodnutí správních orgánů nebo jejich jednotlivých výroků, pokud jsou v rozporu s určením pravomoci soudem, ustanovení § 76 odst. 2 platí obdobně*“. Podle názoru Nejvyššího správního soudu však zmíněné ustanovení dopadá toliko na případy kladných kompetenčních sporů, v nichž bylo již vydáno rozhodnutí o věci samé. V takových případech právní úprava svěřuje Nejvyššímu správnímu soudu nástroj k autoritativní deklaraci nicotnosti rozhodnutí o věci samé. Jak uvádí ustálená judikatura (srov. mj. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006-74, publikovaný pod č. 1629/2008 Sb. NSS), nicotné je takové roz-

hodnutí, které trpí tak zásadními vadami, pro které je za rozhodnutí správního orgánu nelze považovat. S ohledem na ochranu práv dotčených osob a s ohledem na princip právní jistoty a předvídatelnosti práva je proto třeba takovéto „rozhodnutí“ odklidit, aby v budoucnu nikdo nebyl uveden v omyl ohledně jeho závaznosti a právních účinků. Pokud Nejvyšší správní soud dojde podle § 100 odst. 2 s. ř. s. k závěru, že je rozhodnutí nicotné, vysloví jeho nicotnost z úřední povinnosti. V nyní posuzovaném případě však výše popsaná situace nenastala. Je beze vší pochybnosti, že se jedná o záporný kompetenční spor, v němž dosud nebylo vydáno žádné rozhodnutí o věci samé. Návrh žalobce, kterým se domáhal vyslovení nicotnosti usnesení žalovaného ze dne 1. 11. 2007 proto nesměruje vůči rozhodnutí o věci samé (rozhodnutí meritorní, srov. § 67 odst. 1 věta první správního řádu), nýbrž toliko proti rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení (rozhodnutí procesní, srov. § 67 odst. 1 správního řádu, *in fine*). Uvedená rozhodnutí žalovaného, byť jsou s ohledem na výše uvedené závěry Nejvyššího správního soudu nesprávná, nejsou v žádném případě nicotná, neboť byla vydána pravomocným a věcně příslušným orgánem (žalovaným). Jejich nesprávné závěry o určení nadřízeného správního orgánu jsou přitom překonány a nahrazeny tímto rozsudkem. Nejvyšší správní soud proto žádný důvod k vyslovení jejich nicotnosti neshledal.

## 1854

### Kompetenční spory: přezkum rozhodnutí o žádosti o udělení souhlasu s obsahem dobrovolné nabídky převzetí

k § 183e odst. 7 a odst. 10 písm. a) a b) obchodního zákoníku, ve znění platném do 31. 3. 2008<sup>\*)</sup>  
k § 46 odst. 2 a § 68 písm. b) soudního řádu správního

**Rozhodnutí Bankovní rady České národní banky, kterým byla zamítnuta žádost účastníka řízení o udělení souhlasu s obsahem dobrovolné nabídky převzetí podle § 183e odst. 7 obchodního zákoníku a kterým se zakazuje nabídka převzetí podle § 183e odst. 10 písm. a) a b) téhož zákona, není rozhodnutím správního orgánu**

<sup>\*) S účinností od 1. 4. 2008 ustanovení zrušena zákonem č. 104/2008 Sb., o nabídkách převzetí a o změně některých dalších zákonů (zákon o nabídkách převzetí).</sup>

**v soukromoprávní věci ve smyslu § 46 odst. 2 a § 68 písm. b) s. ř. s. O žalobě proti takovému rozhodnutí proto rozhoduje soud ve správním soudnictví.**

*(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 1. 10. 2008, čj. Konf 3/2007-6)*

**Prejudikatura:** srov. č. 334/2004 Sb. NSS.

**Věc:** Spor o pravomoc mezi Okresním soudem ve Frýdku-Místku a Městským soudem v Praze, za účasti Ing. Rudolfa O. (žalobce) a České národní banky (žalovaná), ve věci udělení souhlasu s obsahem dobrovolné nabídky převzetí.

Prezidium Komise pro cenné papíry rozhodnutím ze dne 11. května 2005 potvrdilo (v upraveném znění) výrok rozhodnutí Komise pro cenné papíry ze dne 24. února 2005, kterým byla zamítnuta žádost žalobce o udělení souhlasu s obsahem dobrovolné nabídky převzetí podle § 183e odst. 7 obchodního zákoníku a podle § 183e odst. 10 písm. a) a b) obchodního zákoníku byla zakázána nabídka převzetí určená vlastníkům účastnických cenných papírů společnosti JÄKL Karviná, a. s.

Proti rozhodnutí Prezidia Komise pro cenné papíry podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze. Usnesením ze dne 28. března 2006, čj. 11 Ca 199/2005-74, soud žalobu odmítl s odůvodněním, že správní orgán nerozhodoval podle jeho názoru o veřejném subjektivním právu žalobce, ale o jeho právu soukromém. Fakticky šlo o právo žalobce na účast v obchodní společnosti a v konečném důsledku tak o jeho vlastnická práva. Současně žalobce poučil, že kromě kasační stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu může podat žalobu u příslušného okresního soudu ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto usnesení.

Ke dni nabytí účinnosti zákona č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem, tj. k 1. dubnu 2006, se stala podle článku III. bodu 8 tohoto zákona účastníkem řízení namísto Komise pro cenné papíry Česká národní banka.

Žalobce podal dne 3. května 2006 u Okresního soudu ve Frýdku-Místku žalobu podle § 244 a násl. o. s. ř. a žádal, aby soud správní rozhodnutí vydané bankovní radou České národní banky ze dne 11. května 2005 nahradil v celém rozsahu tak, že „Rozhodnutí

*České národní banky (...) ze dne 24. 2. 2005 se zrušuje.“*

Okresní soud ve Frýdku-Místku podal zvláštnímu senátu výše uvedený návrh s tím, že popírá svou pravomoc vydat v této věci rozhodnutí. Uvedl, že podle jeho názoru (stejně tak i názoru obou účastníků) jde v předmětném případě o rozhodnutí správního orgánu, regulující veřejnoprávní ochranu akcionářů. Nedotýká se přímo obchodních závazkových vztahů (a tedy soukromého práva žalobce). Jde o rozhodnutí vydané v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, kterému bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, přičemž za takové rozhodování lze považovat i veřejnoprávní regulaci a kontrolu kapitálového trhu uvedeným způsobem (prostřednictvím případné možnosti zákazu dobrovolné nabídky převzetí v případě, že by tato nabídka mohla vést k jinému cíli, než k ovládnutí cílové společnosti, a naopak by vedla např. ke zvýšení ceny či snížení ceny za cenné papíry z nabídek povinného převzetí).

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci je soud ve správním soudnictví, a zároveň zrušil usnesení Městského soudu ze dne 28. 3. 2006, čj. 11 Ca 199/2005-74.

### **Z odůvodnění:**

(...) Nárok žalobce vznikl za účinnosti § 183e odst. 7 a § 183e odst. 10 obchodního zákoníku. Dne 1. dubna 2008 nabyl účinnosti zákon č. 104/2008 Sb., o nabídkách převzetí a o změně některých dalších zákonů (zákon o nabídkách převzetí), který v části druhé, nazvané „Změna obchodního zákoníku“, § 65 bod 2.,

zrušil mimo jiné ustanovení § 183e obchodního zákoníku. Při rozhodování tohoto kompetenčního sporu přihlédl zvláštní senát k části první, Hlavy X, nazvané „Přechodná ustanovení“, § 64 odst. 1 věta první téhož zákona a posoudil věc podle dosavadní právní úpravy.

Podle § 183e odst. 7 věta první obchodního zákoníku lze nabídku převzetí týkající se kótovaných cenných papírů uveřejnit jen se souhlasem České národní banky.

Podle § 183e odst. 8 písm. a) může Česká národní banka do osmi pracovních dnů od předložení nabídky převzetí uložit navrhovatel, aby ve stanovené lhůtě změnil

a) navrhovanou cenu nebo směnný poměr akcií s ohledem na obvykle používaná objektivní kritéria ocenění a zvláštnosti cílové společnosti,

b) minimální počet účastnických cenných papírů, jehož dosažení je podmínkou uzavření smlouvy podle § 183a odst. 3, nebo

c) druh a počet cenných papírů nabízených ke směně.

Podle odstavce 10 téhož ustanovení může Česká národní banka nabídku převzetí zakázat

a) ve lhůtě uvedené v odstavci 8, je-li v rozporu s právními předpisy, nebo

b) do 3 pracovních dnů ode dne, kdy marně uplynula lhůta pro její změnu podle odstavce 8 anebo provedená změna neodpovídá změně uložené.

Zvláštní senát uvádí, že Česká národní banka je ve smyslu § 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ústřední bankou České republiky a orgánem vykonávajícím dohled nad finančním trhem. Podle § 44 odst. 1 písm. b) téhož zákona Česká národní banka vykonává dohled nad obchodníky s cennými papíry, emitenty cenných papírů, centrálním depozitářem, jinými osobami vedoucími evidenci investičních nástrojů, investičními společnostmi, investičními fondy, provozovateli vypořádacích systémů, organizátory trhů

s investičními nástroji a dalšími osobami, o nichž tak stanoví zvláštní právní předpisy upravující oblast podnikání na kapitálovém trhu, ve spojení s § 3 písm. a) zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně dalších zákonů. Ze zákonného vymezení věcné působnosti České národní banky (zejména citovaného § 3 zákona č. 15/1998 Sb.) je zřejmé, že Česká národní banka představuje odborný orgán v dané oblasti.

Z dikce výše citovaného ustanovení § 183e odst. 8 písm. b) obchodního zákoníku vyplývá, že Česká národní banka je oprávněna autoritativně rozhodnout o povinnosti změnit minimální počet účastnických cenných papírů, jehož dosažení je podmínkou uzavření smlouvy podle § 183a odst. 3 obchodního zákoníku. Hlavním smyslem je tak zabránit zneužití důvěrných informací a spekulacím s cenami účastnických cenných papírů na veřejných trzích v souvislosti s nabídkou převzetí. Jde o rozhodnutí vydané v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, regulujícím veřejnoprávní ochranu akcionářů na kapitálovém trhu. Institucionální záruku vyloučení libovůle v těchto případech představuje především soudní přezkum příslušných správních rozhodnutí, vykonávaný ve správním soudnictví (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. ledna 2004, čj. 6 A 87/2002-72\*). Proto zvláštní senát vyslovil, že rozhodnout o věci přísluší soudu ve správním soudnictví.

Zvláštní senát podle § 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, zruší rozhodnutí, kterým strana kompetenčního sporu popřela svou pravomoc o věci rozhodovat, ačkoli podle rozhodnutí zvláštního senátu je vydání rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení v její pravomoci.

Dalším výrokem proto zvláštní senát zrušil usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. března 2006, čj. 11 Ca 199/2005-74, které výroku, jímž byla kompetence určena, odporuje. (...)

\* ) Publikovaný pod č. 334/2004 Sb. NSS.

**Soudy a soudci: přeložení soudce****Správní řízení: zkrácené přezkumné řízení**

k čl. 81 a 82 Ústavy České republiky

k čl. 36 Listiny základních práv a svobod

k § 73 odst. 1 a 2 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění zákona č. 151/2002 Sb.

k § 98 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

**I. Rozhodnutí vydané podle § 73 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, je rozhodnutím o veřejném subjektivním právu. Není z povahy věci vyloučeno, aby se soudce, tzn. ten, o jehož právech je rozhodováno, v případě, došlo-li k přeložení, např. proti jeho vůli, popř. tehdy, byl-li postupem ministra spravedlnosti, popř. předsedy soudu, zkrácen na svých právech jiným způsobem, domáhal ochrany prostřednictvím žaloby ve správním soudnictví. Soudní ochrana nemůže být přitom nikterak limitována ani tím, že na přeložení soudce k vyššímu soudu není právní nárok.**

**II. Zákonnost postupů orgánů výkonu veřejné moci, determinovaných příslušnými ustanoveními jednotlivých zákonů, nelze posuzovat odtrženě bez zohlednění dopadů souvisejících ustanovení Ústavy a Listiny a zcela pominout ústavně garantované atributy nezávislosti moci soudní.**

**III. Je-li soudce přeložen k určitému soudu, vzniká mu tímto okamžikem nárok na výkon funkce soudce tohoto soudu; má-li dojít k jeho přeložení, lze tak učinit pouze postupem, který zákon o soudech a soudcích stanoví, nikoli jakýmkoli jiným způsobem a postupy, které by bylo lze při užití extenzivního výkladu zákona (zde § 73 odst. 2 zákona o soudech a soudcích) bez okolností daného případu, dovozovat.**

**IV. Aplikoval-li ministr spravedlnosti v případě přidělení soudce (zde zrušení předchozího přidělení) postup dle § 98 a násl. správního řádu z roku 2004, postupoval nezákonně.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2009, čj. 5 As 13/2009-61)*

**Prejudikatura:** č. 793/2006 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 108/1999 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 255/99), č. 349/2002 Sb., 159/2006 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 53/06) a č. 222/2006 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 17/06).

**Věc:** JUDr. Jan Kušnír proti Ministerstvu spravedlnosti o přeložení soudce, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím ministra spravedlnosti JUDr. Pavla Němce ze dne 28. 6. 2006 byl žalobce na vlastní žádost s účinností od 1. 7. 2006 přeložen podle § 71 ve spojení s § 73 zákona o soudech a soudcích ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem. Od 1. 3. do 31. 5. 2006 byl žalobce k tomuto soudu dle § 68 odst. 1, 2 písm. a) zákona o soudech a soudcích dočasně přidělen. Dne 12. 9. 2006 předseda Krajského soudu v Ústí nad Labem po-

stoupil ministru spravedlnosti JUDr. Jiří Pošpišilovi (žalovanému) podnět k zahájení přezkumného řízení podle § 94 správního řádu z roku 2004 z důvodu, že jsou dány důvodné pochybnosti o tom, že rozhodnutí ze dne 28. 6. 2006 je v souladu s právními předpisy. V podnětu se uvádí, že předseda Krajského soudu v Ústí nad Labem při jednání na Ministerstvu spravedlnosti dne 28. 4. 2006 vyslovil nesouhlas s možností přeložení ža-



lobce k tomuto soudu. Odvolal se na negativní hodnocení jeho odborných znalostí a schopností; toto hodnocení rovněž bylo zasláno na Ministerstvo spravedlnosti. Následně dne 28. 6. 2006 bylo vydáno rozhodnutí o přeložení žalobce.

Předseda krajského soudu uvedl, že o přeložení soudce ke krajskému soudu rozhoduje podle § 73 odst. 1 zákona o soudech a soudcích ministr spravedlnosti po projednání s předsedou soudu, k němuž je soudce překládán; není tedy vyžadován souhlas předsedy soudu, pouze projednání s ním. Nicméně podle § 73 odst. 2 citovaného zákona platí pro řízení a rozhodnutí o přeložení soudce přiměřeně ustanovení správního řádu; ministr spravedlnosti je tedy povinen při rozhodování o přeložení soudce dodržet základní zásady správního řízení uvedené v § 2 správního řádu z roku 2004. Ministr spravedlnosti vydává rozhodnutí podle § 73 zákona o soudech a soudcích z pozice orgánu výkonné moci, svědčící mu zákonem (§ 118 odst. 1 cit. zákona); v tomto řízení postupuje dle správního řádu. V daném případě byla porušena zásada materiální pravdy, zásada zákonnosti a ochrany veřejného zájmu. Pouze soud, jenž je obsazen soudci, kteří k němu byli přiděleni či přeloženi v souladu se zákonem, může poskytovat ochranu právům ve smyslu čl. 90 Ústavy České republiky. Jako zákonný soudce může o právech a povinnostech účastníků rozhodovat pouze ten, kdo splňuje zákonné předpoklady pro přeložení k danému soudu (odborné znalosti a zkušenosti). Nezákonným rozhodnutím ministra spravedlnosti o přeložení žalobce došlo k porušení čl. 38 odst. 1, čl. 37 odst. 3 Listiny.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 11. 2006 rozhodnutí ze dne 28. 6. 2006 o přeložení žalobce ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem zrušil s účinky od 1. 12. 2006. Poukázal na nerespektování negativního hodnocení odborné úrovně ověřené v průběhu dočasněho přidělení ke krajskému soudu, čímž bylo porušeno § 71 odst. 3 a 4 zákona o soudech a soudcích.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 5. 1. 2007 žalobu. Namítal, že nebyl nikým informován o tom, že je zpracováváno

hodnocení o průběhu stáže. Skutečnosti v uváděné v hodnocení se zcela nezakládají na pravdě. Za dobu 41 pracovních dní nelze hovořit o zjišťování odborné úrovně ve smyslu § 71 odst. 4 zákona o soudech a soudcích, nýbrž ryze o subjektivním a účelovém hodnocení zpracovaném s úmyslem zabránit možnému přeložení. S tím, že bylo nějaké hodnocení zpracováno, byl seznámen až dne 29. 8. 2006 předsedou krajského soudu s tím, že mu bylo současně doporučeno, aby požádal ministra o opětovné přeložení k Okresnímu soudu v Jablonci nad Nisou, což odmítl. Žalobce poukázal na to, že podle § 71 odst. 4 zákona o soudech a soudcích se přihlíží k dosažení odborné úrovně překládaného soudce; to však předpokládá, že tato je řádně zjištěna. Napadené rozhodnutí ministra spravedlnosti je v rozporu s judikaturou Ústavního soudu, která opakovaně zdůrazňuje princip ochrany důvěry ve vážnost a závaznost aktů veřejné moci; v opačném případě stojícím na stanovisku nezávislosti tohoto aktu se stát chová protiprávně, takové stanovisko silně narušuje důvěru v právo, která je jedním ze základních atributů právního státu.

Městský soud v Praze vyslovil rozsudkem ze dne 18. 11. 2008, čj. 10 Ca 6/2007-31, nicotnost rozhodnutí žalovaného. Městský soud dospěl k závěru, že ve věci je dána pravomoc správních soudů. Institut překládání soudců náleží do působnosti tzv. státní správy soudů, jenž je státní správou *sui generis*. Úkolem státní správy soudů dle § 118 odst. 1 zákona o soudech a soudcích je především vytvářet podmínky k řádnému výkonu soudnictví po stránce personální, organizační, hospodářské a funkční a dohled nad řádným plněním úkolů soudům svěřených, avšak jen v mezích daných Ústavou a zákony. Výkon správy soudů však nesmí v žádném případě zasahovat do nezávislosti soudů. Od postavení ústředního správního orgánu – Ministerstva spravedlnosti – se odvíjí pravomoc ministra spravedlnosti jmenovat předsedy a místopředsedy soudů a pravomoc je odvolávat (§ 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích) a rovněž rozhodovat o přeložení soudců (§ 73 odst. 1 cit. zákona). Ministr však není

ve vrchnostenském postavení, není nadřízeným orgánem předsedů soudů a při rozhodování zpravidla nejde o správní řízení; specifická vztahů je limitována tím, že rozhodování v rámci správy soudů je úzce propojeno s ústavní zásadou nezávislosti a nestrannosti soudů, kdy podmínkou institucionální nezávislosti je nezávislost personální. Rozhodnutí o přeložení soudce je úzce svázáno s ústavní zásadou vyjádřenou v čl. 82 Ústavy, podle něhož nelze soudce proti jeho vůli odvolat nebo přeložit k jinému soudu, vyjma případů, kdy je takovou pravomocí orgán moci výkonné výslovně nadán. Pravomoc ministra spravedlnosti (tam, kde je zákonem dána) odpovídá dle § 4 odst. 1 s. ř. s. v tom smyslu, že se jedná o pravomoc k rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy (správy soudu *sui generis*) orgánem moci výkonné cestou aplikace příslušných ustanovení zákona. Funkce soudce je nesporně „jinou veřejnou funkcí“, neboť její výkon naplňuje obsah výkonu moci soudní (jako moci státní a to vedle moci zákonodárné a výkonné). Tvrdí-li účastník řízení, že tím, že byl v rozporu se zákonem přeložen, byl postupem orgánu moci výkonné zkrácen na právu na rovné podmínky přístupu k výkonu veřejné funkce, resp. v právu zákonného předpokládaného zacházení v rámci jejího výkonu, nelze dojít k jinému závěru, než že se nemůže jednat o rozhodnutí vyloučené z přezkoumání soudem. Nejedná se o věc soukromoprávní, je proto dána pravomoc soudů ve správním soudnictví.

Další otázkou, kterou se Městský soud v Praze zabýval, je otázka „přiměřenosti“ aplikace správního řádu upravená v § 73 odst. 2 zákona o soudech a soudcích. Obecně pro přezkumné řízení (včetně zkráceného přezkumného řízení), jakožto prostředku dozorcího práva, platí dvojinstanční zásada, což znamená, že proti rozhodnutí v přezkumném řízení je možno podat odvolání, resp. rozklad, pokud to zákon nevyklučuje. Podle § 73 odst. 1 věta druhá zákona o soudech a soudcích proti rozhodnutí o přeložení soudce není odvolání přípustné. To znamená, že rozhodnutí ministra spravedlnosti o přeložení soudce k jinému soudu je rozhodnutím ko-

nečným a nepodléhá již možnosti přezkumu formou řádného opravného prostředku. Soud dále uvedl, že přestože není zákonnou podmínkou pro přeložení soudce souhlas předsedy soudu, zákon ukládá ministru spravedlnosti vyžádat si vyjádření předsedů dotčených soudů. Nelze připustit, aby ministr spravedlnosti při přidělení toho či onoho soudce ignoroval svévolně zákon a svou kompetenci realizoval sám bez ohledu na zákonné podmínky a aby případný svévolný úkon byl nepřezkoumatelný vzdor jeho zjevné nezákonnosti. Tuto úvahu soud učinil s ohledem na princip dělby moci a princip nezávislosti soudů, přitom odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 7/02, č. 349/2002 Sb., v němž Ústavní soud mj. uvedl, že „*reálná nezávislost soudů je specifickým a nepostradatelným atributem soudní moci odůvodněným a také vyžadovaným čl. 4 Ústavy, podle něhož základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci, jakož i čl. 81 a čl. 82 Ústavy, podle kterých soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy s tím, že soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí a jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat*“. Soud rovněž poukázal na další rozhodnutí Ústavního soudu, a to na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 18/99, č. 320/2000 Sb., usnesení sp. zn. Pl. ÚS 41/2000, č. 7/2001 Sb. ÚS, nebo nálezy sp. zn. Pl. ÚS 18/06 ze dne 11. 7. 2006, č. 397/2006 Sb., v němž se konstatuje, že „*podmínkou institucionální nezávislosti je nezávislost personální, která vybavuje představitele soudní moci potřebnou mírou autonomie na vnějších vlivech*“. Městský soud zdůraznil, že výkonná moc má v poměru k moci soudní pouze vytvářet předpoklady materiální a organizační pro její řádné fungování, nemůže však disponovat prostředky, které jsou způsobilé, byť i jen nepřímo, nezávislost soudů ovlivňovat.

Ústavní princip zakotvený v čl. 82 odst. 1 a 2 Ústavy, dle něhož jsou soudci při výkonu své funkce nezávislí a jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat, soudce nelze proti jeho vůli odvolat nebo přeložit k jinému soudu, a dle něhož výjimky vyplývající zejména z kárné odpovědnosti stanoví zákon, je třeba re-

spektovat. Tento princip znamená, že pravomoc rozhodnout o přeložení soudce je dána zákonem a jen na základě zákona a v jeho mezích lze realizovat výkon této pravomoci; zákonná ustanovení nelze vykládat extenzivním způsobem, neboť takový postup by byl v rozporu s ústavním vymezením přípustného zásahu moci výkonné do nezávislosti soudů, popř. soudců. Ministr spravedlnosti je sice dle § 73 odst. 1 zákona o soudech a soudcích nadán pravomocí rozhodnout o přeložení soudce, z tohoto ustanovení však nelze dovodit, že o přeložení téhož soudce je nadán rozhodnout rovněž opakovaně v rámci přezkumného řízení. Uvedený ústavní princip je konkretizován v § 68 zákona o soudech a soudcích (dočasné přidělení soudce) a v § 71 - § 73 (přeložení soudců); není proto přípustné takto Ústavou a zákonem vymezené limity rozšiřovat, a to právě s odkazem na nutnost zachování principu soudcovské nezávislosti, jenž se odráží i v nutnosti nezávislosti na moci výkonné, popř. minimalizace zásahů moci výkonné do moci soudní. Mezi záruky nezávislosti kromě zásady neslučitelnosti funkcí a časové neomezenosti funkce soudce (čl. 93 Ústavy) patří i nepřeložitelnost a neodvolatelnost (čl. 82 odst. 2 a 3 Ústavy). Možnost použití ustanovení správního řádu pro řízení o přeložení soudce (§ 73 odst. 2 zákona) je výrazně omezena a možnost jeho použití je třeba posuzovat v úzké návaznosti na odst. 1, v němž zákonodárce stanovil, že odvolání proti rozhodnutí o přeložení soudce není přípustné. Pokud zákonodárce nepřipustil ani možnost podání řádného opravného prostředku, není, dle názoru soudu, možno považovat za „přiměřené“ užití správního řádu aplikací § 98 a násl., tj. užití mimořádných opravných prostředků, zde prostředku nesoucího atributy dozorčího práva. Aplikaci institutu zkráceného přezkumného řízení dle správního řádu není v daném případě možno považovat za „přiměřené“ užití správního řádu, neboť ve svém důsledku znamená „nepřípustný“ prostředek zásahu moci výkonné do moci soudní. Soud má za to, že pokud zákonodárce připustil v § 73 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, že o přeložení soudce rozhoduje ministr spravedlnosti bez možnosti řádného

opravného prostředku, nelze jako „přiměřenou“ akceptovat jeho ingerenci, vliv na personální obsazení soudu tím, že si osvojí za použití správního řádu v rámci přezkumného řízení právo znovu rozhodnout na základě aplikace mimořádného opravného prostředku dozorčí povahy. Rozhodnutí ministra spravedlnosti je rozhodnutím nicotným právě proto, že ministr spravedlnosti neměl dle § 98 a násl. správního řádu pravomoc jej vydat. Aplikace správního řádu byla v daném případě aplikací nepřiměřenou v rozporu s § 73 odst. 2 zákona o soudech a soudcích a s čl. 2 odst. 3 a čl. 82 odst. 2 Ústavy. Pokud ministr spravedlnosti rozhodnutím o přeložení ze dne 28. 6. 2006 svévolně realizoval svoji kompetenci tím, že přeložil soudce ke krajskému soudu, mohl předseda krajského soudu podat žalobu proti tomuto rozhodnutí. Pokud této možnosti nevyužil, je nutno využít jiných prostředků k nápravě, které zákon připouští, včetně případného návrhu na zahájení řízení o kárné odpovědnosti soudce v případě porušení povinnosti při výkonu funkce soudce ze strany žalobce.

Žalovaný (stěžovatel) podal dne 6. 1. 2009 kasační stížnost proti rozsudku. Neztotožňuje se s právním názorem vysloveným v napadeném rozsudku, že mu nepřisluší zrušit nezákonné rozhodnutí vydané jeho předchůdcem ve funkci ministra spravedlnosti, kterým byl žalobce, ač odborně nezpůsobilý, přeložen k soudu vyššího stupně, nikoli v souladu se zákonem. K přeložení žalobce nedošlo proti jeho vůli, nýbrž *ex post* bylo vyhověno jeho žádosti o přeložení k soudu vyššího stupně. Není pravdou, že by stěžovatel zákonné ustanovení vyložil extenzivním způsobem, resp. že by vybočil z jeho mezí, když pouze realizoval svou pravomoc ve vztahu ke kvalitnímu obsazení krajského soudu. Svým postupem nemohl nikterak zasáhnout do principu soudcovské nezávislosti, který v souvislosti s personálním obsazením soudu nemůže být zaměňován za oprávnění ministra spravedlnosti při rozhodování o přeložení soudců k soudům vyššího stupně posoudit, tak jak zákon ukládá a předpokládá, též kvality a odbornost soudce o jehož přeložení má

být rozhodnuto, když navíc na přeložení soudce k soudu vyššího stupně není právní nárok. Do personální nezávislosti a tím ani do ústavní zásady vyjádřené v čl. 82 Ústavy, nemohlo být jeho rozhodnutím ze dne 7. 11. 2006 zasaženo, neboť tuto nezávislost nelze vykládat tak, že ministr spravedlnosti má nečinně přihlížet rozhodnutí vydanému svým předchůdcem a strpět působení nikoli odborně zdatného soudce u soudu vyššího stupně, k němuž byl při absenci zákonných předpokladů tímto předchůdcem přeložen. Stěžovatel je přesvědčen, že dostal plně zákonným pravomocem podle § 118 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, tedy svému úkolu vytvářet podmínky k řádnému výkonu soudnictví mj. i po stránce personální.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze z důvodů a v rozsahu uplatněných námitek a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Důvodnost přitom neshledal Nejvyšší správní soud v nesprávném posouzení právní otázky v intencích kasačních důvodů. Jakkoli se ve stěžejní otázce týkající se oprávnění ministra spravedlnosti stran přípustnosti užití mimořádného opravného prostředku v případě aplikace § 73 odst. 2 zákona o soudech a soudcích, jakož i v otázce nepřipustnosti zásahu moci výkonné do moci soudní způsobem v dané věci aplikovaným, plně ztotožnil s odůvodněním rozsudku Městského soudu v Praze, neztotožnil se poté však již se závěrem stran úvah v rozsudku předestřených o nicotnosti rozhodnutí ministra spravedlnosti. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí ministra spravedlnosti, které je předmětem soudního přezkumu, nelze označit za nicotné z důvodu absolutní nekompetence; toto rozhodnutí však shledal nezákonným. Protože však soudní řád správní nezná jinou cestu nápravy, nezbylo Nejvyššímu správnímu soudu, než napadený rozsudek zrušit a vrátit Městskému soudu v Praze

k dalšímu řízení, v němž je soud vázán níže vysloveným právním názorem:

Nejvyšší správní soud, stran povahy přezkoumávaného rozhodnutí, předně sdílí názor Městského soudu v Praze, že rozhodnutí vydané podle § 73 odst. 1 zákona o soudech a soudcích je rozhodnutím o veřejném subjektivním právu uchazeče, musí být tedy přezkoumatelné ve správním soudnictví. Nesouhlasí však již se závěrem, k němuž Městský soud v Praze dospěl, totiž, že aktivní legitimaci k podání žaloby ve správním soudnictví má předseda krajského soudu, k němuž byl žalobce proti jeho vůli přidělen.

Správní soudnictví je obecně založeno na myšlence soudní kontroly výkonné moci státu v jejím styku s jednotlivci, a tradičně je spojováno s ochranou veřejných subjektivních práv. Subjektivní práva jsou v našich podmínkách vcelku ustáleně vnímána jako práva osob, založená v právních normách (v objektivním právu), která se projevují jako oprávnění určitého subjektu, jako možnost chovat se právem předpokládaným způsobem, přičemž každá taková možnost zpravidla bývá determinována svým povinnostním doplňkem či rozměrem, charakterizovatelným jako nutnost chování se daného subjektu. Oprávnění jednoho subjektu často odpovídá povinnosti jiného subjektu (přičemž podle nauky opak platit nemusí, tzn. že subjektivní povinnosti jednoho nemusí nutně odpovídat subjektivní oprávnění druhého). Subjektivní právo, jako z objektivního práva dovozená možnost chovat se určitým způsobem v konkrétním právním vztahu (jde o výraz právního dualismu objektivního a subjektivního práva, pro nějž platí, že objektivní právo subjektivnímu právu nutně předchází), přitom lze vnímat jednak v rovině potenciální (obsah práva objektivního, jehož může být adresát konkrétním nositelem) a dále pak v rovině reálné, kdy se potenciaální adresát při splnění zákonných podmínek, a často i po předepsané proceduře, již stal „faktickým“ nositelem příslušného oprávnění. Takto se jedná zpravidla o hmotná subjektivní práva, s nimiž, a to především ve spojení s procedurou směřující k založení subjektivního práva

(v jeho reálné podobě), bezprostředně souvisí procesní subjektivní práva.

Veřejná subjektivní práva jsou práva založena v normách veřejného objektivního práva, které směřují k realizaci obsahu zákonů ve sféře veřejnomocenských pravomocí. V oblasti výkonné moci realizované k veřejnosprávním účelům jde o taková subjektivní práva, jejichž obsah i výkon je determinován veřejnými zájmy, veřejnou mocí, a k jejichž založení či aprobaci je nutný aktivní úkon, či alespoň „respektování“ veřejného subjektivního práva, založeného tzv. ze zákona, příslušným či příslušnými vykonavateli veřejné moci na vždy daném úseku.

Veřejná subjektivní práva nejsou práva ani typově plně stejnorodá, podle svého obsahu se liší. Již naše prvorepubliková nauka rozlišovala: a) práva, aby se stát zdržoval určitých zásahů do svobody oprávněncovy, b) práva, aby stát plnil něco pozitivního ve prospěch občanův a c) práva, aby stát připustil občana k účasti na tvoření státní vůle (Hoetzel, J. *Československé správní právo, část všeobecná*. Praha 1937, s. 238).

Ve světle výše uvedeného nelze dospět k jinému závěru, než že ministr spravedlnosti je představitelem výkonné moci, který rozhoduje o subjektivních právech jednotlivce (zde dotčeného soudce). V posuzované věci (pravomoc ministra spravedlnosti přeložit soudce k vyššímu soudu) se proto podle názoru Nejvyššího správního soudu jedná o pravomoc ministra spravedlnosti, jejíž realizace má povahu i formu správních úkonů, vystupuje jako správní úřad tam, kde jsou současně splněny dvě podmínky, a to, kdy výkon dané pravomoci je vázán zákonem, a dále, kdy jeho rozhodnutí při výkonu takové pravomoci zasahuje do veřejných subjektivních práv konkrétních osob. Výkonem pravomoci ministra spravedlnosti podle příslušných ustanovení zákona o soudech a soudcích se tak nepochybně aplikuje hmotněprávní úprava předmětných předpokladů (odborné zdatnosti), pro přeložení soudce ze zákona o soudech a soudcích, přičemž se při této autoritativní aplikaci veřejného objektivního práva zasahuje do veřejných subjektivních práv do-

tyčného soudce, nikoli však do subjektivních práv předsedy soudu, k němuž má být soudce přeložen, popř. dočasně přidělen, neboť ten zde nevystupuje jakožto fyzická (právníká) osoba, jejíž hmotněprávní či procesní postavení by mohlo být dotčeno, ale jakožto představitel státní moci, vykonávající správu soudu.

Podle § 73 odst. 1 zákona o soudech a soudcích „o přeložení soudce rozhodne ministr spravedlnosti po projednání s předsedou soudu, k němuž je soudce překládán, popřípadě s předsedou příslušného krajského soudu, jde-li o přeložení soudce k okresnímu soudu v jeho obvodu, a po projednání s předsedou soudu, z něhož je soudce překládán, popřípadě s předsedou příslušného krajského soudu, jde-li o přeložení soudce okresního soudu v jeho obvodu. Proti tomuto rozhodnutí není odvolání přípustné“.

Jakkoli zákon o soudech a soudcích nepřipouští řádný opravný prostředek, není z povahy věci vyloučeno, aby soudce, tzn. ten, o jehož právech je rozhodováno, v případě došlo-li k přeložení např. proti jeho vůli, popř. tehdy, byl-li postupem ministra spravedlnosti, popř. předsedy soudu zkrácen na svých právech jiným způsobem, se domáhal ochrany prostřednictvím žaloby ve správním soudnictví. Soudní ochrana nemůže být přitom nikterak limitována ani tím, že na přeložení soudce k vyššímu soudu není právní nárok.

Soudnictví, jeden ze základních prvků dělby moci, je založeno na základní definici čl. 81 Ústavy, navazuje na čl. 2. odst. 1 Ústavy, který dělbu moci zakládá. Pravomoc soudnictví, autoritativní rozhodování sporů o právo, je svěřena nezávislým soudům. Atribut nezávislosti náleží přitom jednak systému jako celku a jednak každému jednotlivému orgánu, konkrétnímu soudu a je konkretizován až na úroveň jednotlivého soudce (čl. 82 odst. 1 Ústavy). Nezávislost soudce a potažmo soudnictví je ochraňována jednak způsobem výstavby justice, jednak možností se takové kvality individuálně domáhat. Odpovídajícím ustanovením je čl. 36 odst. 1 (právo na spravedlivý proces) a čl. 38 Listiny základních práv a svobod (právo na zákonného soudce).

Právo na nezávislého a nestranného soudce je garantováno výslovným zákazem ohrožovat nestrannost soudce (čl. 82 odst. 1 věta druhá Ústavy).

Nezávislost soudu i soudce je zároveň základním právem individuálně nárokovatelným. Stát z hlediska Ústavy je povinen budovat justici na principu nezávislosti a jedinec je oprávněn nárokovat soudnictví s takovou kvalitou. Nezávislost je natolik důležitá, že je jí poskytnuta zvláštní ochrana, je nepostradatelným předpokladem pro spravedlivé rozhodování. Maxima nezávislosti je v ústavním textu často opakována (čl. 81, čl. 82 odst. 1 Ústavy, čl. 36 odst. 1 Listiny). Soudce je až na výjimky nepřeložitelný, výjimky stanovuje norma na úrovni minimálně zákona, soudce je jmenován bez časového omezení.

Nezávislost soudů je podmínkou *sine qua non*. Její míra může být různá, podle toho, jakým způsobem je soudní moc v daném státě organizována a jaké má vytvořeny předpoklady a podmínky pro svoji činnost. Pojem soudcovské nezávislosti je třeba vykládat, s přihlédnutím k výše uvedenému, širěji než je tomu u ostatních státních orgánů (např. nezávislost u NKÚ – čl. 97 odst. 1 Ústavy). Nejde zde pouze o nezávislost každého soudce v rámci soudní soustavy, patří sem i nezávislost soudce na ostatních státních orgánech, institut zákonného soudce, nemožnost zasahování do soudního řízení a závaznost, vynutitelnost a nezměnitelnost soudního rozhodnutí. Nezávislost se projevuje mimo jiné především v tom, že ve vztahu k soudům není žádný jiný státní orgán v postavení nadřízeném. Právě neexistence vztahů nadřízenosti a podřízenosti je pro soudní moc charakteristická.

S nezávislostí soudní moci je úzce spojena i vlastní odpovědnost a samospráva justice. Soudcovská nezávislost, jež je namířena vně, jako ochrana před vnějšími vlivy na rozhodování, působí i vůči soudci samotnému ve formě odpovědnosti za vlastní rozhodnutí.

(...) Český systém řízení soudní moci je nastaven tak, že soudní moc je řízena exeku-

tivou, přičemž možnosti zásahů představitelů exekutivy do oblasti řízení a správy jsou ve srovnání s ostatními státy Evropské unie poměrně výrazná; do soudní moci lze však zasahovat pouze na základě zákona (čl. 82 odst. 2, odst. 3, čl. 90, čl. 93 odst. 2, čl. 95 Ústavy).

Otázkou ingerencí do nezávislosti moci soudní se několikrát zabýval i Ústavní soud. V nálezu Pl. ÚS 7/02 ze dne 18. 6. 2002<sup>\*)</sup> mimo jiné konstatoval: *„Jakkoli tedy ani ve sféře justice neusiluje ani demokratický stát o maximalistické programy, a je proto zcela vzdálen představě ‚soudcovského státu‘ – orgánem státní moci je totiž, jak již bylo konstatováno, i moc zákonodárná i výkonná, a proto tato státní moc může být v demokratickém systému funkčně realizována jen při splnění podmínky fungování všech jejích orgánů – je na druhé straně povinen vytvářet institucionální předpoklady pro to, co, pokud jde o justici, platí jako specifické a nepodmíněné, totiž konstituování a etablování reálné nezávislosti soudů, jako – pro stabilizaci nejen jejich pozice, ale i celého demokratického systému, ve vztahu k legislativě a exekutivě – významného státotvorného, současně však i polemického, prvku. Uvedená reálná nezávislost soudů je specifickým a nepostradatelným atributem soudní moci, odůvodněným a také vyžadovaným čl. 4 Ústavy, podle kterého základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci, jakož i čl. 81 a čl. 82 Ústavy, podle kterých soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy s tím, že soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí a jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat. Již konstatovaný specifický rys a obsah soudní moci nemůže být proto zpochybňován, a proto ani její základní funkce nejsou slučitelné se žádným způsobem infiltrace jiné státní moci, kterážto premisa byla v Ústavní listině České republiky uvozené zákonem č. 121/1920 Sb. vyjádřena ustanovením § 96 odst. 1, podle kterého soudnictví jest ve všech stolicích odděleno od správy, v současné Ústavě pak v čl. 82 odst. 3, podle kterého*

<sup>\*)</sup> Publikovaný pod č. 349/2002 Sb.

*funkce soudce není slučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena parlamentu ani s jakoukoli funkcí veřejné správy. Princip nezávislosti soudu má tedy v tomto směru, jak již uvedeno, nepodmíněnou povahu vylučující možnost ingerence výkonné moci.“*

Z hlediska nezávislosti soudní moci je výrazným zásahem do této oblasti oprávnění ministra spravedlnosti rozhodnout o dočasném přidělení soudce k jinému okresnímu soudu, než ke kterému byl přidělen, a to i bez jeho souhlasu, na dobu až 1 roku. Ministr spravedlnosti rovněž může rozhodnout o přeložení soudce k jinému soudu, s výjimkou přeložení k Nejvyššímu soudu či Nejvyššímu správnímu soudu.

Podle § 71 odst. 1 zákona o soudech a soudcích „soudce přiděleného k výkonu funkce k určitému soudu lze s jeho souhlasem nebo na jeho žádost přeložit k výkonu funkce na jiný soud“.

Podle § 71 odst. 3 „ke krajskému nebo vrchnímu soudu může být přeložen soudce, který má právní praxi nejméně 8 let a který svými odbornými znalostmi a zkušenostmi dává záruky řádného výkonu této funkce“.

Podle § 73 odst. 1 cit. zákona „o přeložení soudce rozhodne ministr spravedlnosti po projednání s předsedou soudu, k němuž je soudce překládán, popřípadě s předsedou příslušného krajského soudu, jde-li o přeložení soudce k okresnímu soudu v jeho obvodu, a po projednání s předsedou soudu, z něhož je soudce překládán, popřípadě s předsedou příslušného krajského soudu, jde-li o přeložení soudce okresního soudu v jeho obvodu“. Z uvedeného ustanovení nelze dovodit závěr, že ministr spravedlnosti tak nemůže učinit v případě, kdy tyto souhlasy nejsou předsedy dotčených soudů dány, tak jak je tomu např. v případě přidělení soudce k Nejvyššímu soudu, kde se jedná o podmínku *sine qua non*. Z § 70 zákona o soudech a soudcích naopak jednoznačně vyplývá, že ministr může přidělit soudce k výkonu funkce soudce k Nejvyššímu soudu pouze se souhlasem

předsedy Nejvyššího soudu. V této souvislosti lze odkázat na judikaturu Ústavního soudu, nález Pl. ÚS 17/06 ze dne 12. 12. 2006\*, v němž se konstatuje: „*Ministr spravedlnosti je nadán působností (kompetencí) svým rozhodnutím přidělit soudce k Nejvyššímu soudu. Avšak aby ministr spravedlnosti mohl tuto kompetenci realizovat, nesměl přehlédnout, že proces výkonu této pravomoci a vydání jeho rozhodnutí vyžadovaly ke své perfektnosti předcházející souhlas předsedy Nejvyššího soudu, jakožto podmínky sine qua non ve smyslu naplnění zákonných požadavků na takové ministrovo rozhodnutí kladejších. Akt ministra spravedlnosti o přidělení soudce k Nejvyššímu soudu je tak aktem se subsumpcí, tedy podmíněným, přičemž podstatná vada, eventuálně absence, podmiňujícího aktu působí i nezhojitelnou vadu aktu finálního. Realizace subsumpčního oprávnění předsedy Nejvyššího soudu obligatorně předcházející rozhodnutí ministra spravedlnosti je ve svých důsledcích plněním kompetence předsedy Nejvyššího soudu. Lze tudíž nastalý konflikt považovat za kladný v tom slova smyslu, že předseda Nejvyššího soudu v uvedeném sporu tvrdí (a ministr spravedlnosti zpochybňuje), že je (byl v konkrétním případě) nadán jemu výlučně svěřenou kompetencí, při jejímž nerespektování, resp. omezení, ministrem realizované rozhodnutí postrádalo zákonný podklad. Předseda Nejvyššího soudu jako orgán jiného orgánu má v mezích svých výlučných oprávnění též oprávnění k podání návrhu na vyřešení kompetenčního sporu, má-li za to, že tento nastal právě např. ignorováním těch oprávnění, která mu zákon přiznává. Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) nemůže připustit, aby v situaci, kdy závažný kompetenční spor mezi dvěma významnými orgány státní moci, reprezentujícími na jedné straně moc soudní a na druhé straně moc výkonnou, zůstal nerozřešen jen proto, že by tu jakoby nebyl nikdo k jeho rozhodnutí povolán, z čehož by rezultovalo, že v takovém případě vždy – do důsledků vzato – bude považován za správ-*

\* Publikovaný pod č. 222/2006 Sb. ÚS.

*ný a ústavním principům i zákonu vyhovující právní názor zastávaný mocí výkonnou, a to dokonce i v situacích, kde by naznačený závěr byl absurdní [např. ministr spravedlnosti by při přidělení toho či onoho soudce k Nejvyššímu soudu naprosto ignoroval zákon a svoji kompetenci svévolně realizoval zcela sám (tedy bez souhlasu jakéhokoliv funkcionáře Nejvyššího soudu i bez vyjádření jeho soudcovské rady)]; v demokratickém právním státě, za který se Česká republika prohlašuje, je vyloučeno, aby takovýto svévolný akt byl nepřezkoumatelný, a tudíž vzdor jeho zjevné nezákonnosti ba protiústavnosti, nezrušitelný].“*

Zákon o soudech a soudcích, ani jiný zákon, nezakládá žádnému soudci právo (ve smyslu nároku) být soudcem toho kterého konkrétního soudu. Stejně tak je zřejmé, že jde o rozhodování o „návrhu“, který podává zpravidla předseda soudu, k němuž má být soudce přidělen, ale může tak učinit (jak tomu bylo i v daném případě) i sám soudce. Na rozhodnutí ministra spravedlnosti, ať již kladné, či příp. i záporné, je třeba především nutno nazírat jako na rozhodnutí v „materiálním“ slova smyslu, bez výslovně předepsaných náležitostí jeho písemného vyhotovení. Je třeba proto vycházet z obecných principů a základních standardů správního řízení. Vzhledem k tomu, že veškerý výkon exekutivních pravomocí orgánů veřejné moci musí být jak co do případů a mezí, tak i co do způsobů v souladu se zákony (čl. 2 odst. 2 Listiny, čl. 2 odst. 3 Ústavy), musí být respektovány nesporně i zásady činnosti správních orgánů obsažené v § 2 – § 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

Ustanovení § 73 odst. 2 zákona o soudech a soudcích odkazuje na *přiměřené* použití správního řádu. Dle názoru Nejvyššího správního soudu ustanovení, která obecně odkazují v řadě právních předpisů na použití správního řádu, jsou nadbytečná a nemají normativní význam; správní řád, resp. jeho jednotlivá ustanovení se podle svého § 1 použije na postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy vždy,

nestanoví-li zvláštní zákon nějaký jiný postup. Není pochyb o tom, že základní zásady činnosti správních orgánů podle nového správního řádu (§ 2 – § 8, § 177 odst. 1) se díky mnohem širší věcné působnosti (oproti zák. č. 71/1967 Sb.) vztahují nejen na klasické správní řízení, které spočívá v rozhodování o právech a povinnostech osob, ale, a to nejen „přiměřeně“, na veškerou činnost orgánů veřejné správy, na kterou se správní řád vztahuje.

Ministr spravedlnosti, jak již bylo uvedeno výše, nepochybně v dané věci vystupuje nikoli jako orgán moci soudní či zákonodárcí, ale jakožto vykonavatel správy soudů, tj. veřejné správy *sui generis*; musí proto při výkonu správy – zde při postupu dle § 71, resp. § 73 zákona o soudech a soudcích, postupovat v intencích ustanovení správního řádu, která z povahy věci přicházejí v úvahu. V tomto řízení a pouze v souvislosti se správním aktem v něm učiněným (přeložení, přidělení) je na místě dovolávat se přiměřeného užití správního řádu; přitom je však vždy nutno postupovat v souladu se zásadami obsaženými v § 2 až § 8 správního řádu. Zákonost postupů orgánů výkonu veřejné moci, determinovaných příslušnými ustanoveními jednotlivých zákonů, nelze posuzovat odtrženě bez zohlednění dopadů souvisejících ustanovení Ústavy a Listiny. Postupem stěžovatele v projednávané věci však byly zcela pomínuty ústavně garantované atributy nezávislosti moci soudní, tak jak byly popsány výše.

Jak již ve svém odůvodnění uvedl Městský soud v Praze, výkonná moc má v poměru k moci soudní pouze vytvářet předpoklady materiální a organizační pro její řádné fungování, nemůže však disponovat prostředky, které jsou způsobilé, byť i jen nepřímo, nezávislost soudů ovlivňovat.

Podle § 84 zákona o soudech a soudcích pracovní vztah soudce vzniká dnem, který je stanoven jako den nástupu do funkce, a zaniká dnem zániku funkce soudce. Je-li soudce přeložen k určitému soudu, vzniká mu tímto okamžikem nárok na výkon funkce soudce tohoto soudu; má-li dojít k jeho přeložení, lze tak učinit pouze postupem, který zákon o soudech a soudcích stanoví, nikoli jakým-



koli jiným způsobem a postupy, které by bylo lze při užití extenzivního výkladu zákona (zde § 73 odst. 2 zákona o soudech a soudcích) bez okolností daného případu, dovozovat z jiného právního předpisu. Nejvyšší správní soud má za to, že v případě, kdy zákon o soudech a soudcích stanoví konkrétní postupy v oddílu 4 a 5, nepřichází postup dle správního řádu v úvahu, a to ani „přiměřeně“.

Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06\*), mimo jiné uvedl:

*„Článek 21 odst. 4 Listiny se nevztahuje pouze na přístup k veřejné funkci ve smyslu vzniku funkce, ale zahrnuje i právo na její nerušený výkon včetně práva na ochranu před protiprávním zbavením této funkce. Účast na správě věcí veřejných, která je smyslem celého článku 21, se nevyčerpává pouhým získáním funkce, nýbrž logicky trvá po celou dobu výkonu této funkce. Pokud je tedy tímto článkem Listiny sledováno umožnit občanům správu veřejných záležitostí, musí být subjekt vykonávající funkci nadán rovněž ochranou před libovůli státu, která by mu mohla bránit ve výkonu veřejné funkce. Samotné právo na přístup k veřejným funkcím by nemělo smysl, pokud by neobsahovalo i ochranu v průběhu výkonu funkce.*

*V této souvislosti je možno poukázat též na závěry odborné nauky, dle níž „z tohoto ustanovení (čl. 21 odst. 4 Listiny) lze dovodit základní právo se o takové funkce ucházet (kandidovat) a v případě jejich nabytí je také nerušeně vykonávat, tzn. právo si takovou funkci po stanovenou podržet, pokud nenastanou podmínky pro ukončení jejího výkonu (inkompatibilita)“ (Srov. Filip, J. Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva, Brno : Masarykova univerzita, 2001, s. 145).*

*Obdobně se již opakovaně k porušení práva chráněného článkem 21 odst. 4 Listiny vyslovil Ústavní soud ve své judikatuře, tedy nejenom z hlediska porušení práva na rovný přístup k voleným a jiným veřejným funkcím, ale i z hlediska zániku funkce, která byla již získána. Ústavní soud tak zaujal*

*právní názor vycházející z výkladu čl. 21 odst. 4 Listiny, který není restriktivní a nechápe obsah práva na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím pouze jako právo v rovně vzniku funkce. Z judikatury Ústavního soudu lze uvést např. nálezy IV. ÚS 255/99, v němž bylo konstatováno porušení čl. 21 odst. 4 Listiny při odvolání z funkce zástupce pojišťovny usnesením Poslanecké sněmovny Parlamentu před uplynutím funkčního období.“*

Městský soud v Praze označil rozhodnutí stěžovatele za nicotné, přitom nicotnost odvodil z absolutního nedostatku pravomoci postupovat dle § 98 a násl. správního řádu; současně konstatoval, že aplikace správního řádu byla v daném případě aplikací nepřiměřenou v rozporu s § 73 odst. 2 zákona o soudech a soudcích a s čl. 2 odst. 3 a čl. 82 odst. 2 Ústavy.

Nicotností (nulitou) správního rozhodnutí, se obecně označuje stav, kdy správní akt vydaný správním orgánem není v důsledku určité závažné vady vůbec správním aktem, tj. projevem výkonu pravomoci správního orgánu v právním smyslu, ale je paaktem, který není způsobilý vyvolat žádné právní následky. Nicotná rozhodnutí tak nepředstavují relevantní projev výkonu pravomoci správního orgánu, nikoho nezavazují, tudíž z nich nikomu *de iure* nevznikají práva a povinnosti.

K otázce nicotnosti se v minulosti Nejvyšší správní soud vyslovil několikrát, lze uvést např. usnesení rozšířeného senátu dne 22. 7. 2005, čj. 6 A 76/2001-96 (publ. pod č. 793/2006 Sb. NSS): *„Judikatura dospěla k závěru, že vady, které způsobují nicotnost, jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislusnost rozhodujícího správního orgánu (nikoliv však pouhý nedostatek funkční příslusnosti), zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co*

\*) Publikovaný pod č. 159/2006 Sb. ÚS.

*v právním smyslu vůbec neexistuje (co není osobou v právním slova smyslu), nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (např. uložení povinnosti podle již zrušeného předpisu). Nicotný akt nelze měnit, proto je nicotností automaticky stíženo i rozhodnutí o odvolání či o rozkladu, které mění nicotné rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V době předcházející účinnosti soudního řádu správního pak soudní praxe nicotná rozhodnutí při neexistenci jiné možnosti jejich odklizení - přestože přísně teoreticky vzato vlastně neexistovala - rušila z důvodu ochrany právní sféry jejich adresáta, neboť správní orgán, který je vydal, by i z takového nicotného rozhodnutí, které nadto mohlo posloužit jako exekuční titul (byť neprávem), mohl vůči jeho adresátu vyvozovat právní závěry.“*

Positivní právní úpravu nicotnosti správních aktů obsahuje dnes již zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Podle jeho § 77 odst. 1 je nicotné rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal. Podle odst. 2 je nicotné dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Nicotnost z těchto důvodů vyslovuje soud podle soudního řádu správního. Z uvedeného vyplývá, že nicotným je správní akt, který trpí takovými vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Tyto vady jsou natolik závažné, že způsobí faktickou neexistenci samotného správního aktu; za dané situace tu není tedy nic, co by mohlo zakládat jakákoliv práva či povinnosti subjektů. Absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislusnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele

veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje. Je třeba odlišovat nicotnost a nezákonnost rozhodnutí.

Nezákonnost může být vyvolána buď chybnou aplikací hmotného práva (pak půjde o nezákonnost v tom smyslu, jak o ní hovoří § 78 odst. 1 s. ř. s.), nebo práva procesního. Procedurální pochybení mohou mít charakter nepřezkoumatelnosti rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebo vad řízení předcházejícího vydání napadeného rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s.]; tyto vady řízení jsou však v rámci soudního řízení relevantní pouze potud, pokud jde o tzv. vady podstatné, tj. pokud porušení procesního práva mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

V nejobecnější rovině lze uvést, že kompetenci se míní rozsah toho, co orgán smí, má nebo je oprávněn činit (viz Weyr, F. *Teorie práva*. Brno - Praha : Orbis, 1936, s. 119).

V projednávané věci nelze dospět k závěru o absolutní věcné nepřislusnosti ministra spravedlnosti k vydání rozhodnutí ve věci přidělení nebo přeložení soudce dle § 71, resp. § 73 zákona o soudech a soudcích. Jak již bylo uvedeno výše, náleží mu oprávnění činit daná opatření ve smyslu zákona o soudech a soudcích, přitom tak činí v postavení vykonavatele veřejné správy *sui generis* a činí tak, nestanoví-li zákon jinak, v intencích správního řádu. Je proto třeba zodpovědět nikoli otázku, zda vůbec mohl ministr spravedlnosti ve věci přeložení soudce činit jakákoliv rozhodnutí - zda tedy byl nadán potřebnou kompetencí (tato věc např. nespadá do kompetence ministra vnitra nebo ministra práce a sociálních věcí), ale odpovědět na otázku, zda mohl rozhodnout způsobem, jak učinil, tzn. zda postupoval při vydání rozhodnutí v souladu se zákonem.

## 1856

## Správní trestání: důkazní prostředky; úřední záznam

### Správní řízení: nové skutečnosti a důkazy v odvolacím řízení

k § 73 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

k § 51 odst. 1 a § 82 odst. 4 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

**I. Úřední záznam o tom, že byl spáchán přestupek a kdo je z jeho spáchání podezřelý, poskytuje správnímu orgánu pouze předběžnou informaci o věci; nelze jej však považovat za důkazní prostředek (§ 51 odst. 1 správního řádu z roku 2004). K dokazování průběhu událostí popsanych v úředním záznamu slouží mj. svědecký výslech osoby, která úřední záznam pořídila, nikoli tento záznam sám.**

**II. Obviněný z přestupku může uplatňovat nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy (§ 73 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) i v odvolání; omezení stanovené v § 82 odst. 4 správního řádu z roku 2004 na řízení o přestupku nedopadá.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115)*

**Prejudikatura:** č. 847/2006 Sb. NSS, náleží Ústavního soudu č. 38/2004 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 788/02).

**Věc:** Roman L. proti Krajskému úřadu Pardubického kraje o uložení pokuty a zákazu řízení motorových vozidel, o kasačních stížnostech žalobce a žalovaného.

Magistrát města Pardubice dne 19. 4. 2006 shledal žalobce vinným z porušení § 4 písm. a), § 5 odst. 1 písm. f) a odst. 2 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu), a z naplnění skutkové podstaty přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle § 22 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích, jakož i přestupku na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomániemi podle § 30 odst. 1 písm. h), i) citovaného zákona. Za to mu byla uložena pokuta ve výši 12 000 Kč a zákaz řízení motorových vozidel na dobu šestnácti měsíců.

Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně se žalobce odvolal k žalovanému, který rozhodnutím ze dne 12. 6. 2006 napadené rozhodnutí zčásti změnil a ve zbytku potvrdil.

Rozhodnutí žalovaného žalobce napadl žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, který rozsudkem ze dne 1. 3. 2007 rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Rozhodnutím ze dne 21. 3. 2007 žalovaný změnil právní kvalifikaci žalobcova jednání

a z výroku vypustil odkaz na § 30 odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích a § 5 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu. Konstatoval, že v řízení o přestupku nebylo prokázáno, že žalobce řídil motorové vozidlo po požití alkoholického nápoje nebo v takové době po požití alkoholického nápoje, kdy ještě mohl být pod jeho vlivem.

Rozhodnutí žalovaného žalobce napadl žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, který rozsudkem ze dne 30. 10. 2007 zrušil napadené rozhodnutí, jakož i jemu předcházející rozhodnutí vydané v I. stupni, a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud správním orgánům vytkl, že k dokazování použily pouze doznání učiněné žalobcem jako obviněným a úřední záznamy vyhotovené zasahujícími policisty, ačkoli ve věci bylo možno vyslechnout svědky. Soud proto správním orgánům uložil, aby v dalším řízení před vydáním rozhodnutí vyslechl zasahující policisty a zhodnotily věrohodnost, pravdivost, závažnost a zákonnost provedených důkazů.

Rozsudek napadli kasační stížností jak žalobce, tak žalovaný. Žalobce v kasační stížnos-

ti nesouhlasil s odůvodněním rozsudku a s myšlenkovými postupy soudu. Obsah rozsudku je podle něj nepůvodní, je složen pouze z citací a řádně se nevěnuje výkladu zákonných ustanovení. Soud vycházel z neúplných skutkových zjištění. Správní orgány byly od počátku povinny vyslechnout zasahující policisty; soud jim opomněl připomenout, že žalobce navrhoval výslechy dalších dvou svědků. Žalobce soudu dále vytkl, že se důkladně nezabýval jeho námitkou týkající se běhu hmotněprávních a procesních lhůt. Dále namítal, že pokud soud zrušil i rozhodnutí vydané v I. stupni, měl vrátit věc k dalšímu řízení přímo správnímu orgánu I. stupně.

Žalovaný v kasační stížnosti uvedl, že nepochybil, pokud se spokojil s žalobcovým doznáním a s předloženými úředními záznamy. Odkázal přitom na § 58 odst. 2 zákona o přestupcích (postup policie při oznamování přestupku) a na § 51 odst. 1 správního řádu, podle něhož lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Žalobce byl s úředními záznamy při ústním jednání seznámen a, protože proti jejich obsahu nic nenamítal, bylo těmito listinami hodnověrně prokázáno, že se události sebehly tak, jak je v nich popsáno. Ostatně ani jinak nebyl žalobce zkrácen na možnosti účinně hájit svá práva. Krajský soud při svém rozhodování nepřihlédl k dalším důkazům založeným ve spisu (zejména jde o tiskopis oznámení přestupku, spolu s ním předložené poučení obviněného a protokol z ústního jednání před správním orgánem I. stupně, v němž žalobce svým podpisem stvrdil, že si je vědom porušení zákona a nežádá žádné doplnění dokazování). Rovněž se krajský soud dostatečně nevypořádal s aplikací § 82 odst. 4 správního řádu, který účastníku řízení neumožňuje uplatňovat v odvolacím řízení takové skutečnosti a důkazy, které mohl uplatnit již dříve. Není pochyb o tom, že žalobce se mohl ohradit proti okolnostem, za nichž bylo vyhotoveno oznámení přestupku, a mohl

zpochybnit obsah úředních záznamů. Ze srovnání žalobcových procesních postojů v průběhu řízení u správního orgánu I. stupně a řízení odvolacího lze usoudit, že žalobce záměrně odkládal uplatnění svých námitek, aby se vyhnul sankci v důsledku zániku odpovědnosti za přestupek. Správní orgány poučily žalobce řádně a včas o jeho právech; to, že žalobce těchto práv nevyužil, nelze klást k tíži žalovanému.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalobce odmítl a kasační stížnost žalovaného zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Co se pak týče druhé kasační stížnosti podané proti rozsudku krajského soudu, žalovaný v ní tvrdí, že žalobce řádně poučil a neupřel mu žádná procesní práva. Podstatou výtky, kterou ve svém rozsudku zformuloval krajský soud, však není ani tak to, že by žalovaný zanedbal své povinnosti v osobním jednání se žalobcem, nýbrž to, že žalovaný – nezávisle na míře žalobcovy spolupráce v řízení a na jeho procesní aktivitě – řádně nezjistil skutkový stav věci. To měl učinit i bez ohledu na to, zda jej žalobce na případné důkazní deficity upozornil.

Z úředních záznamů obou zasahujících policistů vyplynulo zhruba totéž a sám žalobce při ústním jednání nepopíral obsah těchto záznamů. Úřední záznam jako jednostranný úkon správního orgánu sám o sobě ovšem nemůže obstát (srov. k tomu též náleze Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. II. ÚS 788/02\*), a to ani v případě, že je doplněn doznáním samotného obviněného: ani doznání totiž nezbavuje správní orgán povinnosti zjistit takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu). Pořízení úředních záznamů již ze své povahy nemůže samo o sobě naplnit požadavek na dostatečné zjištění skutkového stavu. V přestupkovém řízení správní orgán rozhoduje o vině přestupce a o trestu za přestupek; zkoumá se tu tedy oprávněnost trestního obvinění v širším slova smyslu, jak je chápe čl. 6 odst. 1

\* Publikovaný pod č. 38/2004 Sb. ÚS.

Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publikována pod č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“). Jak judikatura opakovaně dovoďila, platí pro správní trestání obdobné principy jako pro trestání soudní, a v řízení o přestupku je na místě analogicky aplikovat pravidla stanovená trestním právem, pokud samotný předpis správního práva vůbec neřeší spornou otázku a analogie není k újmě účastníka řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, čj. 1 As 27/2008-67, publikovaný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Možnosti použití úředního záznamu k dokazování jsou velmi přesně vymezeny právě v trestním řádu (§ 158 odst. 5 trestního řádu): úřední záznam, v němž je zachyceno vysvětlení osoby získané před zahájením trestního stíhání, neslouží jako důkazní prostředek (s výjimkou podle § 314d odst. 2 trestního řádu), nýbrž jen jako podklad k úvaze, zda osoba, která vysvětlení poskytla, má být vyslechnuta jako svědek.

I pro správní orgán rozhodující v přestupkovém řízení tedy platí, že obsahem úředního záznamu je jen jakási předběžná informace o věci, která slouží správnímu orgánu ke zvážení dalšího postupu. Jak správně uvádí krajský soud, dokazování nemůže spočívat pouze na úředních záznamech, je-li možné vyslechnout ve věci svědka (k tomu srov. např. i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2007, čj. 1 As 16/2007-106, publikované na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Provedení výslechu obou zasahujících policistů se zde tedy nabízelo; správní orgány však v tomto ohledu zůstaly nečinné, a tím pochybily. Pokud žalovaný poznamenává, že k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci, nelze si to vykládat jako možnost správního orgánu spokojit se s minimem podkladů (úřední záznamy a doznání) a upustit od dalšího dokazování jen proto, že tyto podklady nejsou navzájem v rozporu. Správní orgán je naopak povinen shromáždit tolik důkazních prostředků, kolik je třeba k vyvrácení pochybností a k tomu, aby byly okolnosti spáchání domnělého přestupku postaveny najisto.

Ze spisu je zřejmé, že žalobcův popis situace se v průběhu času měnil; to však ještě ne-

znamená, že lze odmítnout všechna jeho tvrzení jako nevěrohodná a rezignovat na řádné zjištění stavu věci. To, že žalobce nejprve připustil svou vinu a v odvolání ji začal popírat, sice snižuje jeho důvěryhodnost, ovšem v situaci, kdy rozhodné skutečnosti nejsou dostatečně důkazně podloženy, nemůže samotná tato okolnost vést k subsumpci žalobcova jednání pod příslušné skutkové podstaty.

Není pravda, že by krajský soud opomenul ostatní důkazní prostředky založené ve spisu. Žalovaný dovozuje toto „opomenutí“ z toho, že krajský soud po něm žádá provedení výslechu zasahujících policistů. Soud si ovšem byl vědom existence tiskopisu oznámení přestupku, poučení obviněného a protokolu z ústního jednání před správním orgánem I. stupně; pouze vyjádřil názor, že žádná z těchto listin nemůže nahradit svědecký výslech policistů, a v tom mu zdejší soud přisvědčuje.

Pokud pak jde o argument ustanovením § 82 odst. 4 správního řádu, který zapovídá uvádět v odvolání nové skutečnosti a navrhopovat nové důkazy, je nutno zopakovat, že pochybení správních orgánů není v tom, že by nevyhověly důkaznímu návrhu vznesenému až v odvolání (ostatně žalobce se výslechu policistů nedomáhal), nýbrž v tom, že i bez ohledu na obsah odvolacích námitek nepředvolaly zasahující policisty ke svědeckému výslechu. Žalovaný krom toho přehlíží, že přezkoumávané rozhodnutí bylo vydáno v řízení o přestupku, které má oproti obecně pojímanému správnímu řízení svá specifika. Jak již bylo uvedeno výše, přestupek spadá do pojmu „*trestních obvinění*“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy; osobě obviněné z přestupku tedy náleží procesní práva obdobná těm, jakých požívá obviněný z trestného činu. Ostatně kategorie přestupků a kategorie trestných činů, tak jak je vymezuje pozitivní právo, jsou soudními množinami skutkových podstat vyznačujícími se tu větší, tu menší mírou typové společenské škodlivosti, kterou jim však v konkrétním případě vždy připisuje zákonodárce; nelze tedy říci, že by určité skutkové podstaty byly imanentně nadány zcela určitou mírou této nežádoucí vlastnosti. Je poměrně běžné, že stejný čin bývá v různých

údobích klasifikován postupně jako přestupek i jako trestný čin, podle toho, jak intenzivně zákon v dané chvíli vnímá jeho společenskou nebezpečnost. Jelikož společenská škodlivost (trestní zákon hovoří o „*činech společensky nebezpečných*“, zákon o přestupcích pak o „*činech, které porušují nebo ohrožují zájem společnosti*“) je kategorií spojitou (nestačí tedy o ní říci, zda tu je, či není přítomna, ale je třeba hlavně určit, v jaké míře je přítomna, není rozdíl mezi materiálním znakem přestupku a materiálním znakem trestného činu kvalitativní, nýbrž kvantitativní. I to jen dále dokládá těsné vazby mezi právem přestupkovým a právem trestním, zde v jeho hmotněprávní rovině; vzájemná blízkost obou právních oblastí vede k závěru, že by se nemělo zásadně lišit procesní postavení osob obviněných ze spáchání ať už přestupku, nebo trestného činu.

Podle § 73 odst. 2 zákona o přestupcích má obviněný z přestupku právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhnout důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky. Tato práva náležejí obviněnému po celou dobu řízení o přestupku; zákon o přestupcích výslovně neomezuje jejich uplatňování na určité stádium řízení (třeba řízení v I. stupni), a takové omezení není možno dovodit ani z povahy věci. Podle druhé věty citovaného ustanovení nesmí být obviněný donucován k výpovědi ani k doznání; tím se ale nechce říci, že by obviněný měl jen dvě možnosti – totiž buď od počátku vypovídat a navrhnout důkazy ve prospěch svých tvrzení, nebo až do skončení řízení mlčet a ke své věci se nijak nevyjádřit. Naopak je na obviněném, jakou procesní strategii zvolí: může tedy od počátku do konce svůj čin popírat; přiznat se k němu a s orgánem vedoucím řízení spolupracovat při objasňování okolností činu; nebo se přiznat, poté (například v odvolání) ale svůj čin popřít a navrhnout důkazy svědčící pro tuto novou verzi. Obviněný v přestupkovém řízení není totiž povinen poskytovat správnímu orgánu při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí veškerou potřebnou součin-

nost, jak to od jiných subjektů správních řízení žádá § 50 odst. 2 správního řádu (srov. Vedral, J. *Správní řád – komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, výklad k § 50 odst. 2 na s. 334): z toho je nutno dovodit jak to, že může být procesně i zcela pasivní, tak to, že k procesní aktivitě se může rozhodnout i v pozdější fázi řízení a správní orgán se musí s touto jeho aktivitou (v podobě uplatňování nových tvrzení a navrhování nových důkazů) vypořádat. Protichůdné postoje obviněného v různých fázích řízení jistě nijak neusnadňují správnímu orgánu jeho činnost; to ale nemůže být důvodem pro omezení práv obviněného v odvolacím řízení. S ohledem na nutnost poměřovat práva obviněného z přestupku s právy obviněného z trestného činu lze konečně poukázat i na § 249 odst. 3 trestního řádu, který zajišťuje nepravomocně odsouzenému možnost uplatňovat v odvolání nové skutečnosti a důkazy.

Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu tedy na řízení o přestupku nedopadá; uplatní se však typicky u řízení zahajovaných na návrh, tedy řízení o žádosti. V nich je koncentrace řízení plně na místě: je totiž v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady. Nemožnost přinášet nová tvrzení a návrhy důkazů v odvolání je tak jen důsledkem žadatelovy nečinnosti a nedostatečného poskytování součinnosti správnímu orgánu I. stupně. U obviněného z přestupku však nelze hovořit o povinnosti poskytovat součinnost. Správní orgán rozhodující v řízení o přestupku je naopak povinen zjistit skutkový stav bez ohledu na to, jak se sám obviněný k řízení staví. To jistě znamená zabývat se jeho důkazními návrhy a rozhodovat o nich, pokud obviněný takové návrhy vznáší; zároveň to ale s sebou nese povinnost správnímu orgánu neupínat se jen k tvrzením obviněného, která nemusejí být pravdivá, a nezřít se vlastní důkazní aktivity v případech, že obviněný nemá vlastní návrhy na dokazování. V sankčním řízení se ve své krystalicky čisté podobě uplatňuje zásada vyšetřovací, která správnímu orgánu velí činit vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu, a to bez ohledu na míru procesní

aktivity či naopak procesní lhostejnosti účastníka řízení. V projednávané věci tedy měl správní orgán vyslechnout zasahující policisty z vlastního popudu; pokud žalobce v odvolání

zpochybnil okolnosti skutku, jenž mu byl kladen za vinu, a pravdivost úředních záznamů, upozornil tím jen na neúplné dokazování, je-li si měl správní orgán být sám vědom. (...)

## 1857

### **Hospodářská soutěž: zakázané dohody; protisoutěžní jednání, které započalo před vstupem České republiky do Evropské unie Správní trestání: trvajících delikt**

k čl. 40 odst. 5 a 6 Listiny základních práv a svobod

k čl. 81 Smlouvy o založení Evropských společenství

k čl. 11 odst. 6 nařízení Rady (ES) č. 1/2003 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy (v textu též „nařízení č. 1/2003“)

k § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže)\*

**I. Národní soutěžní úřad je i po vstupu České republiky do Evropské unie oprávněn postihnout účastníky kartelu za protisoutěžní jednání, k němuž došlo před vstupem, přestože k tomuto jednání docházelo i po vstupu do Evropské unie.**

**II. Tento trvajících delikt (uzavření kartelové dohody a setrvání v ní) je třeba na území České republiky považovat za ukončený okamžikem zániku výhradní národní jurisdikce, tedy vstupem do Evropské unie.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2009, čj. 2 Afs 93/2008-920)

**Prejudikatura:** č. 133/2004 Sb. NSS, č. 1275/2007 Sb. NSS, č. 1546/2008 Sb. NSS a č. 1767/2009 Sb. NSS; rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 2. 2009, *Zolotukhin v. Rusko* (stížnost č. 14939/03)\*\*; rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 6. 4. 1995, *Trefileurope* (T-141/89, Recueil, s. II-791); rozsudek Soudního dvora ES ze dne 7. 1. 2004, *Aalborg Portland a další* (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P a C-219/00 P, Recueil, s. I-123), ze dne 13. 6. 2006, *Manfredi* (C-295/04 až C-298/04, Sb. rozh. s. I-6619).

**Věc:** a) Toshiba Corporation, b) Areva T&D Holding SA, c) Areva T&D SA, d) Areva T&D AG, e) Mitsubishi Electric Corporation, f) ALSTOM (Société Anonyme), g) Fuji Electric Holdings Co., Ltd., h) Fuji Electric Systems Co., Ltd., i) Siemens Transmission and Distribution Limited, j) Siemens Aktiengesellschaft Österreich, k) VA Tech Transmission & Distribution GmbH & Co KEG, l) Siemens AG, m) Hitachi Ltd., n) Hitachi Europe Limited, o) Japan AE Power Systems Corporation, p) Nuova Magrini Galileo S.p.A. proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 9. 2. 2007 uznal vinnými ABB Management Services Ltd., ABB Switzerland Ltd., ABB Ltd., Schneider Electric SA a žalobce a)

až p) z toho, že měli mezi sebou uzavřeny a plnili dohody obsažené ve smlouvě nazvané GQ-Agreement uzavřené dne 15. 4. 1988. Dále byli uznáni vinnými ABB Management Ser-

\*) S účinností od 2. 6. 2004 bylo ustanovení změněno zákonem č. 340/2004 Sb.

\*\*) Komentovaný neoficiální český překlad rozsudku viz Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, č. 2/2009, s. 103.

vices Ltd., ABB Switzerland Ltd., ABB Ltd., Schneider Electric SA a žalobci b) až d), f), i) až l) a p) tím, že uzavřeli a plnili dohody obsažené ve smlouvě nazvané E-Group Operation Agreement for GQ-Agreement ze dne 15. 4. 1988. Na základě shora uvedených smluv smluvní strany koordinovaly, a to i prostřednictvím výměny informací, své jednání ve vztahu k účasti na výběrových řízeních (projektech) týkajících se plynem izolovaných spínacích ústrojí stanovovaným cenou a cenové hladiny podáváných nabídek, udržováním stabilní úrovně svých tržních podílů na základě předem odsouhlasených kvót a vzájemným omezováním se v uzavírání licenčních smluv na výrobu plynem izolovaných spínacích ústrojí s potenciálními konkurenty. Uzavřely a plnily tak zakázané a neplatné dohody o určení cen, fixaci tržních podílů a rozdělení trhu a zamezení vstupu konkurentů na trh, které vedly k narušení soutěže na relevantním trhu plynem izolovaných spínacích ústrojí pro aplikace nad 72 kV dodávaných samostatně nebo jako součást zapouzdřených rozvoden plynem izolovaných spínacích ústrojí na území České republiky, čímž jednotliví členové smluv v různých obdobích specifikovaných v rozhodnutí porušili zákaz obsažený v § 3 odst. 1 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže (pokud jde o jednání v době od 1. 3. 1991 do 30. 6. 2001), a zákaz obsažený v § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb. (jednání v době od 1. 7. 2001 do 3. 3. 2004). Toto jednání správní orgán členům kartelových dohod do budoucna zakázal a uložil jim v rozhodnutí specifikované pokuty, vyjma účastníků, na něž vztáhl program shovívavosti.

Žalovaný dne 26. 4. 2007 rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnil tak, že uznal protiprávní jednání jednotlivých členů kartelu až po účinnosti zákona č. 63/1991 Sb., neboť teprve tehdy byli účastníci povinni řídit se pravidly hospodářské soutěže. Současně jednání ve výroku rozhodnutí specifikoval a rozčlenil ve vztahu k jednotlivým zákonům o hospodářské soutěži a ve vztahu k trvání účasti jednotlivých členů na kartelu. U dvou účastníků pak snížil pokutu.

Rozhodnutí žalovaného napadli žalobci žalobou u Krajského soudu v Brně. Namítali, že správní orgány nesprávně stanovily dobu zakázaného jednání. Pokud jednání trvalo i po vstupu České republiky do Evropské unie, měl být přímo aplikován čl. 81 Smlouvy ES. Protože v této věci již zahájila řízení Komise, zanikla tím příslušnost vedení správního řízení českým soutěžním úřadem podle čl. 11 odst. 6 nařízení č. 1/2003. Byla tak porušena zásada *ne bis in idem*.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 25. 6. 2008 rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Uvedl, že uzavření a plnění kartelové dohody je správním deliktem trvajícím; takové jednání tvoří jeden skutek a tím i jeden delikt, a to až do okamžiku ukončení takového jednání, tj. až do okamžiku odstranění protiprávního stavu. Správní delikt spočívající v uzavření a plnění kartelové dohody se považuje za spáchaný za účinnosti nové právní úpravy, pokud alespoň část protiprávního jednání, jímž byl udržován protiprávní stav, se odehrála za účinnosti nové právní úpravy. Krajský soud se dále zabýval dobou trvání kartelu, zejména pak koncem protiprávního jednání, který žalovaný stanovil k 3. 3. 2004. Při vymezení deliktu vyšel z rozhodnutí Komise ze dne 24. 1. 2007, COMP/F/38.899, kde je uvedeno, že protiprávní jednání skončilo dne 11. 5. 2004. Správní orgán I. stupně rozhodl dne 9. 2. 2007, tedy po rozhodnutí Komise. Krajský soud tak stanovení konce protiprávního jednání k 3. 3. 2004 označil za uměle vytvořený skutkový stav. Dále uvedl, že pokud plnění kartelové dohody zasáhlo i období po 1. 5. 2004, byť byla dohoda uzavřena a plněna i před 1. 5. 2004, je zapotřebí na ni aplikovat právní úpravu účinnou od 1. 5. 2004, tedy přednostně čl. 81 Smlouvy ES. Žalovaný i Komise své rozhodnutí vydali v řízení zahájeném po 1. 5. 2004. Podle čl. 11 odst. 6 nařízení č. 1/2003 ztrácí vnitrostátní soutěžní úřad příslušnost k aplikaci článku 81 Smlouvy ES tehdy, pokud řízení v této věci po 1. 5. 2004 zahájila již Komise. Ztratil-li vnitrostátní soutěžní úřad příslušnost k aplikaci čl. 81 Smlouvy ES, pak je proti smyslu jednotné aplikace soutěžního



práva, aby měl nadále pro období do 1. 5. 2004 příslušnost ke zpětné aplikaci § 3 zákona č. 143/2001 Sb. Krajský soud uzavřel, že takový postup, kdy část posuzovaného jednání, již posouzeného Komisí podle čl. 81 Smlouvy ES, žalovaný vyčlení a posoudí znovu podle § 3 zákona č. 143/2001 Sb., porušuje zásadu *ne bis in idem*.

Proti rozsudku žalovaný (stěžovatel) brojil kasační stížností. Namítal, že závěr krajského soudu o ukončení protisoutěžního jednání k 11. 5. 2004 nemá oporu ve spisu. Skutkový stav, jak jej stěžovatel zjistil, vychází z provedeného dokazování – zejména z emailové komunikace mezi členy kartelu, která je založena ve spisu. K jinému závěru o ukončení protisoutěžního jednání (přes jisté indicie) nemohl stěžovatel dospět, neboť by to nemělo oporu v dokazování, čímž by porušil zásadu legality. Stěžovatel upozornil, že nedisponoval rozhodnutím Komise až do zveřejnění jeho nedůvěrné verze na internetu dne 16. 8. 2007, tedy necelé čtyři měsíce potom, co bylo ve věci vydáno rozhodnutí II. stupně. Zdůraznil, že nevedl řízení ve věci porušení komunitárních soutěžních pravidel. Nemohl tak uplatnit oprávnění vyplývající pro něj z § 20a odst. 3 písm. c) zákona č. 143/2001 Sb., tedy nemohl si vzájemně s Komisí a ostatními soutěžními úřady členských států poskytnout a užívat jako důkazy jakékoliv faktické nebo právní skutečnosti, včetně informací důvěrných (viz čl. 12 nařízení č. 1/2003). Uvedl, že s Komisí vedli řízení nezávisle na sobě, opatrovali (patrně ne zcela totožné) důkazy a nezávisle na sobě i z nich vyvozovali skutkové a právní závěry.

Dále konstatoval, že i kdyby se mu podařilo prokázat kartel až k datu 11. 5. 2004, nic mu nebrání v takovém případě postihnout jednání žalobců do data vstupu České republiky do Evropské unie, neboť do tohoto data Komise v žádném případě nemohla postihnout delikt ní jednání žalobců ve vztahu k České republice. Pravomoc Komise postihnout delikt ní jednání na poli hospodářské soutěže se totiž váže výlučně k teritoriu členů Evropské unie, ve vztahu k území České republiky to pak znamená, že Komise může postihovat delikt

ní jednání soutěžitelů až od 1. 5. 2004. Jednání členů kartelu v rámci globálních kartelů lze dělit ve vztahu k jednotlivým teritoriím a příslušným jurisdikcím – přitom se nejedná o posuzování „*idem*“. Postihování mezinárodního kartelu ze strany více jurisdikcí vzhledem k účinkům, které kartel na příslušných územích způsobil, je naprosto běžné (zejm. ve vztahu k teritoriu USA a Evropské unie v případě globálních kartelů). Přitom žádný z komunitárních soudů přezkoumávajících rozhodnutí Komise v soutěžních věcech nespěl k závěru, že by následně posouzení a sankcionování téhož globálního kartelu ze strany Komise (ovšem ve vztahu toliko k následkům na komunitární trh) po udělení sankce za tento globální kartel ze strany příslušného soutěžního orgánu USA (ve vztahu k následkům, které se odehrály na území v USA) znamenalo porušení zásady *ne bis in idem*. Komise i stěžovatel se zabývali sice tímž globálním jednáním, ovšem každý postihl teritoriálně jiné následky tohoto jednání. Vzhledem k výše zmíněnému stěžovatel shrnuje, že se nemohl v žádném případě dopustit opětovného posouzení a sankcionování téhož, neboť Komise nebyla a není oprávněna posuzovat dopady protisoutěžního jednání (byť globálního charakteru) na území České republiky před 1. 5. 2004. Dále konstatoval, že i v případě hodnocení jednání, k němuž došlo po vstupu do Evropské unie, není vyloučeno paralelní řízení vedené před národní a evropskou jurisdikcí, neboť z čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1/2003 neplatí přednostní aplikace čl. 81 Smlouvy ES, ale aplikace neopominutelná.

Žalobci ve vyjádřeních ke kasační stížnosti uvedli, že kartelové jednání je trvajícím správním deliktem. Tento delikt pak nelze rozdělit a při jeho stihání postupovat podle více právních předpisů. Je tedy nezbytné a nanejvýš logické, aby se aplikoval předpis platný v době, kdy delikt skončil (tedy evropské soutěžní předpisy). Stěžovatel měl během celého řízení postupovat výlučně podle nařízení č. 1/2003, neboť řízení zahájil až v době, kdy bylo nařízení v České republice účinné a bezprostředně aplikovatelné. Podle čl. 11 odst. 6 nařízení č. 1/2003 měl stěžovatel říze-

ní zastavit, neboť ve stejné věci zahájila řízení proti žalobcům Komise, která byla oprávněna po vstupu České republiky do Evropské unie zkoumat a postihnout jednání účastníků kartelu s dopadem na společný trh, včetně účinků v České republice, a to i za dobu před vstupem České republiky do Evropské unie. Dále konstatovali, že stěžovatel věděl o existenci kartelu i po 3. 3. 2004, a to přímo od Komise. Tuto skutečnost si také mohl ověřit na setkání Poradního výboru podle čl. 14 nařízení č. 1/2003, kde si zástupce stěžovatele přečetl návrh rozhodnutí Komise. Je tak nepochybné, že ještě před vydáním rozhodnutí I. stupně stěžovatel věděl o skutkových zjištěních Evropské komise a o datu skončení kartelu. Dále uvedli, že podle zásady loajální spolupráce se v případě paralelních řízení vedených Komisí a národními soutěžními úřady mají navzájem brát v úvahu zjištění a závěry učiněné druhým soutěžním úřadem. V daném případě však Komise i stěžovatel dospěli k různým skutkovým závěrům, což je nepřijatelné. Dále uvedli, že Česká republika nebyla před přistoupením „*třetí zemi*“ srovnatelnou např. s USA, nýbrž byla s Evropskou unií úzce propojena na základě Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé (č. 7/1995 Sb., dále jen „Asociační dohoda“). Článek 64 odst. 1 písm. i) této dohody se pak velice podobal čl. 81 odst. 1 Smlouvy ES. Cíle českých soutěžních předpisů se tak před vstupem České republiky do Evropské unie nemohly lišit od cílů pravidel komunitárních a pro aplikaci čl. 3 odst. 3 nařízení č. 1/2003 tak není místo. K použitelnosti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008 ve věci *RWE*, čj. 5 Afs 9/2008-328, č. 1767/2009 Sb. NSS, žalobci uvedli, že závěry z tohoto rozsudku plynoucí nejsou plně přenositelné na nyní projednávanou věc, neboť až v této věci došlo k porušení zásady *ne bis in idem*. V daném případě totiž nastala situace, kdy stěžovatel aplikoval na jeden skutek současně národní i komunitární právo. Daný případ se naopak týká naprosto odlišné situace, kdy český soutěžní úřad aplikoval pouze české soutěžní právo na jednání, které

by mohlo ovlivnit obchod mezi členskými státy a které bylo dříve posouzeno Komisí podle komunitárního soutěžního práva.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

(...)

#### V. a) námitka nepřezkoumatelnosti

Nepřezkoumatelnost je stěžovatelem spatřována v nedostatečném odůvodnění rozsudku ve vztahu k době trvání protisoutěžního jednání, přičemž závěr soudu nemá ani oporu ve spise. Nepřezkoumatelnost rozsudku je vadou, která zpravidla brání jeho věcnému přezkoumání; proto je třeba se této námitce věnovat nejdříve.

Nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů se rozumí nedostatek důvodů skutkových, nikoliv dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS).

Rozsudek krajského soudu se neztotožnil s názorem žalovaného, že k ukončení protisoutěžního jednání došlo dnem 3. 3. 2004. K tomuto tvrzení ověřil Nejvyšší správní soud ve spise následující skutečnosti:

Ve složce I. spisu P 239/04 jsou na č. 1. 25 založeny e-maily z ledna a února roku 2004, a dále na č. 1. 126 – 144 z března 2004 (z 3. 3., 4. 3., 5. 3.). Společnost ABB, již nebyla uložena pokuta, v řízení uvedla, že v kartelu ukončila svou činnost v únoru 2004, ovšem nevyklučuje, že kartel pokračoval i poté bez její účasti a pokračoval do šetření Komise, k němuž došlo ve dnech 16. a 17. května 2004. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále

jen „Úřad“) šetřil aktivitu kartelu na území České republiky v době do května 2004, což je zřejmé např. z vyžádání informací od odběratelů zařízení (zadavatelů zakázek) založených ve složce I. spisu S 222/06. Pokud mu některý ze soutěžitelů již ve správním řízení namítl souběžné řízení u Komise (např. Toshiba, složka II. spisu S 222/06), sdělil k tomu, že vede řízení jen pro porušení § 3 odst. 1 národního zákona, nikoliv pro porušení čl. 81 Smlouvy ES.

Úřad dne 2. 9. 2004 Komisi oznámil, že uvažuje o šetření daného případu v období do 1. 5. 2004 a požádal ji o poskytnutí důkazů vztahujících se k danému období a území (č. I. 172, složka I. spisu P 239/04). Komise na to sdělila dne 30. 9. 2004, že bude prošetřovat jen aktivity, které se týkaly území původních 15 členů Evropské unie, neboť by bylo obtížné ukládat pokutu za porušení v období od 1. 5. do 12. 5. 2004 na nově přistupujících územích (č. I. 182 téže složky).

Rozhodnutí žalovaného pak vycházelo z tvrzení posledního kontaktu mezi soutěžiteli tak, jak je uvedeno v jeho rozhodnutí (body B, D), tedy z data 3. 3. 2004, kdy mělo dojít k poslednímu kontaktu elektronickou poštou (e-mailem). V rozhodnutí je odkázáno na korespondenci založenou ve spise P 239/04.

Krajskému soudu nelze vytýkat, že tyto skutečnosti nevzal při stanovení doby ukončení protisoutěžního jednání v úvahu, neboť i z nich vycházel. Nevzal však za jednoznačné, že v březnu roku 2004 se jednalo o poslední kontakt mezi stranami kartelu, ale usoudil, že jejich jednání po datu označeném žalovaným ještě pokračovalo. Podkladem pro tento závěr byly skutečnosti zřejmě přímo ze spisu žalovaného (korespondence s Komisí a vyjádření některých účastníků řízení), ale i provedení důkazu rozhodnutím Komise ze dne 24. 1. 2007, COMP/F/38.899, které bylo posíleno za porušení zákazu kartelových dohod ve smyslu čl. 81 Smlouvy ES na komunitárním trhu plynem izolovaných spínacích ústrojí. K tomuto doplnění dokazování byl krajský soud oprávněn podle § 77 odst. 2 s. ř. s. Z rozhodnutí pak zjistil, že doba trvání protisoutěžního jednání, které bylo specifikováno ja-

ko „celosvětový kartel“, byla Komisí vymezena od 15. 4. 1988 do 11. 5. 2004. Krajský soud hodnotil vyjádření, které poskytla Komise žalovanému a znění vydaného rozhodnutí, v němž bylo uvedeno, že pokuta je ukládána za celosvětový kartel, včetně Evropy, přestože některá území byla vyloučena. Výslovně přitom poukázal na bod 116 rozhodnutí vyjadřující, že po otevření trhů střední a východní Evropy jsou do okruhu zemí, na které se rozhodnutí vztahuje, zahrnuta i tato území. (...)

Krajský soud v důvodech svého rozhodnutí neopomenul žádnou skutečnost zjevnou ze správního spisu, přičemž tyto skutečnosti vážil společně se skutečnostmi zjištěnými při doplnění řízení (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, čj. 1 As 32/2006-99, publ. pod č. 1275/2007 Sb. NSS). Zjištění Komise, kdy byl kartel ukončen, vycházející z jejího přímého šetření, nebylo žádným z účastníků řízení (co do doby ukončení kartelu) zpochybněno. Ostatně bylo skutečně věcí žalovaného, aby i při tvrzené nemožnosti seznámení se s rozhodnutím Komise postavil dobu protisoutěžního jednání najisto. To, že měl k dispozici několik mailů z března roku 2004, ještě neznamená, že se jednalo o poslední akty dokládající protisoutěžní jednání. Byť žalovaný v kasační stížnosti tvrdí, že neměl konkrétní poznatky, na jejichž základě by mohl spolehlivě určit jiný termín ukončení protisoutěžního jednání, je třeba poukázat na průběh správního řízení, z něhož je zřejmé, že měl výslovně v úmyslu zabývat se pouze jednáním, k němuž došlo před vstupem České republiky do Evropské unie, neboť to prezentoval jak organizacím, od nichž shromažďoval poznatky o rozsahu kartelového jednání, tak i vůči účastníkům řízení. Pokud jde o zjištění Komise, stěžovatel je nevyvrací, neargumentuje jinými zjištěními, např. že k předmětné schůzce účastníků v květnu roku 2004 nedošlo, nebo že by její předmět byl jiný. Nejde tak o vadu odůvodnění rozsudku krajského soudu, jehož základem byl názor o trvajícím deliktu až do 11. 5. 2004.

Vycházel-li tedy krajský soud z toho, že protisoutěžní jednání bylo ukončeno až

v květnu roku 2004, není rozhodné, že tento jeho závěr nemá oporu ve spise žalovaného, pokud dokazování sám doplnil za situace, kdy žalovaný svou pozornost zjevně směřoval jen k důkazům předcházejícím okamžiku vstupu do Evropské unie. Závěr o ukončení protisoutěžního jednání pak krajský soud určitým způsobem zdůvodnil. (...)

Nejvyšší správní soud proto neuznal důvodnou kasační námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatky odůvodnění a jeho rozpor se spisem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Samotné posouzení toho, zda protisoutěžní jednání bylo skutečně jedním trvajícím deliktem pokračujícím z doby před vstupem do Evropské unie i v době po tomto vstupu, a tudíž zda vůbec dochází ke střetu evropské a národní jurisdikce, či zda je možný postih národním úřadu za jednání před vstupem, je však otázkou správnosti právního posouzení, nikoliv otázkou přezkoumatelnosti důvodů rozsudku.

#### **V. b) námitka nesprávného právního posouzení**

Stěžovatel je názoru, že i za situace trvání kartelu v době po vstupu České republiky do Evropské unie byl oprávněn postihnout protisoutěžní jednání, které vstupu předcházelo, neboť to nemohlo být předmětem řízení Komise. Dále je názoru, že i v případě hodnocení jednání, k němuž došlo po vstupu do Evropské unie, není vyloučeno paralelní řízení vedené před národní a evropskou jurisdikcí, neboť z čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1/2003 neplyne přednostní aplikace čl. 81 Smlouvy ES, ale aplikace neopominutelná. Žalobci jsou názoru opačného, když shodně s krajským soudem považují delikt za pokračující až do 11. 5. 2004 a vylučují možnost dvojího potrestání za týž skutek.

V prvé řadě je třeba vymezit rozhodnou právní úpravu:

V daném případě byla ve správním rozhodnutí vyslovena protiprávnost uzavřené smlouvy, označeným účastníkům smlouvy bylo podle § 7 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb.

zakázáno jednání popsané ve výroku a za porušení § 3 odst. 1 téhož zákona jim byly uloženy pokuty.

Podle § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb. jsou zakázané a neplatné „*dohody mezi soutěžiteli ... a jednání soutěžitelů ve vzájemné shodě, které vedou nebo mohou vést k narušení hospodářské soutěže*“. Je-li takové jednání zjištěno, Úřad plnění takové dohody do budoucna zakáže podle § 7 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb. Pokuty se pak ukládají podle § 22 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., a to ve výši do 10 mil Kč nebo do výše 10 % z čistého obratu dosaženého za poslední ukončené účetní období.

Aplikace Smlouvy ES je upravena v § 20a zákona č. 143/2001 Sb. tak, že Úřad je oprávněn k aplikaci čl. 81 a 82, pokud by jednání soutěžitelů mohlo mít vliv na obchod mezi členskými státy ve smyslu uvedených článků Smlouvy. Použití článků 81 a 82 Smlouvy je upraveno nařízením č. 1/2003. Toto nařízení se podle jeho čl. 45 použije od 1. 5. 2004, je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.

Rozhodnou otázkou však je, zda § 20a zákona č. 143/2001 Sb. vůbec měl být aplikován, zda se jednalo o trvajícím delikt ukončený až po vstupu do Evropské unie a zda tedy docházelo ke střetu národní a komunitární jurisdikce.

Krajskému soudu lze přisvědčit v tom, že protikartelové právo patří do oblasti deliktního práva správního a že pro určení charakteru správních deliktů lze vycházet z nauky i judikatury trestního práva, což již bylo akceptováno v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu (k tomu srovnej např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, publ. pod č. 1546/2008 Sb. NSS).

Nauka trestního práva rozeznává v případě deliktního jednání, které se odehrává (nebo jeho následky trvají) v delším časovém horizontu, tyto formy trestné činnosti:

- pokračování v trestné činnosti,
- trvajícím trestnou činností a
- hromadným trestným čin.

Pokračováním v trestném činu se „*rozumi takové jednání, jehož dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují stejnou skutkovou podstatu trestného činu, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení a blízkou souvislostí časovou a v předmětu útoku*“ (Šámal, P., Půry, R., Rizman, S. *Trestní zákon: komentář. I. díl. 6. vyd., Praha : C. H. Beck, 2004, s. 24*).

„*Trvající trestný čin je takový čin, kterým pachatel vyvolá protiprávní stav a ten pak udržuje anebo udržuje protiprávní stav, aniž zákon vyžaduje, aby jej také vyvolal. Podstatným rysem trvajících trestného činu je, že se zde postihuje právě ono udržování protiprávního stavu. Proto tu část jednání pachatele, které se dopustil před změnou trestního zákona, lze posoudit spolu s částí jednání spáchaného po této změně jako jediný trvající trestný čin jen tehdy, jestliže byla část spáchaná za účinnosti dřívějšího zákona vůbec trestná. U tohoto trestného činu musí trvat jednání, kterým se udržuje protiprávní stav. Tím se tento trestný čin liší od poruchových deliktů, jimiž se také způsobuje protiprávní stav, který může delší dobu trvat, ale nepostihuje se jeho udržování. Trvajících trestné činy se posuzují jako jediné jednání, které trvá tak dlouho, pokud je protiprávní stav udržován.*“ (Kratochvíl, V. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. 2. vyd., Brno : Masarykova univerzita, 1996, s. 100.*)

„*Hromadné trestné činy jsou ty trestné činy, u nichž k trestní odpovědnosti nestačí jeden útok (akt), ale je jich třeba několik, popř. kde mnohost je podmínkou použití vyšší trestní sazby. Jsou tedy charakterizovány tím, že jejich pojmovým znakem je více útoků spojených společným záměrem. ... na rozdíl od pokračování je tu však mnohost útoků vyjádřena přímo jako znak skutkové podstaty trestného činu ...*“ (Šámal, cit. d., s. 25).

Pokračování v trestné činnosti, stejně jako delikty trvajících a hromadné jsou považovány *de iure* za jediný skutek a jediný trestný čin (Šámal, cit d. s. 25).

Tyto doktrinární názory se promítají i do stávající trestní judikatury, např. usnesení

Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 8 Tdo 1161/2006: „... *trvajícím trestným činem je takový čin, kterým pachatel vyvolá protiprávní stav a ten pak udržuje anebo udržuje protiprávní stav, aniž zákon vyžaduje, aby jej také vyvolal. ... Trvajícím trestným činem se posuzuje jako jediné jednání, které trvá tak dlouho, pokud je protiprávní stav udržován; jeho podstatným znakem je, že se zde postihuje právě ono udržování protiprávního stavu.*“, nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 6. 2008, sp. zn. 11 Tdo 250/2008: „... *pokud je část pokračujícího nebo trvajících trestného činu spáchaná též za účinnosti nového zákona, je třeba kvalifikovat celý čin (skutek) podle tohoto (nového) zákona, i když jeho část byla spáchaná za účinnosti původní úpravy. Uvedené pravidlo ovšem platí pouze tehdy, jestliže část jednání, která byla spáchaná za účinnosti původní úpravy, byla vůbec trestná.*“

Tyto principy je třeba porovnat se skutkovými podstatami deliktů, pro které byli žalobci žalovaným i Komisí postiženi. Dle čl. 81 odst. 1 Smlouvy ES: „*Se společným trhem jsou neslučitelné, a proto zakázané, veškeré dohody mezi podniky, rozhodnutí sdružení podniků a jednání ve vzájemné shodě, které by mohly ovlivnit obchod mezi členskými státy a jejichž cílem nebo výsledkem je vyloučení, omezení nebo narušení hospodářské soutěže na společném trhu ...*“. Dle § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb.: „*Dohody mezi soutěžiteli, rozhodnutí jejich sdružení a jednání soutěžitelů ve vzájemné shodě (dále jen ‚dohody‘), které vedou nebo mohou vést k narušení hospodářské soutěže, jsou zakázané a neplatné ...*“.

Z formulace těchto skutkových podstat vyplývá, že v případě kartelů se jedná o delikty trvajících: podniky (případně jiní soutěžitelé) nejprve vyvolají protiprávní stav (typicky uzavřením kartelové dohody, s její následnou realizací, projevující se omezením soutěže na relevantním trhu - přičemž protiprávní je již jen její samotné uzavření), a její realizací omezí či ohroží hospodářskou soutěž, a poté protiprávní stav (ohrožení nebo omezení hospodářské soutěže) kratší či delší dobu

udržují. Toho mohou dosáhnout typicky jedním omisivním (zdržují se obvyklého tržního jednání, např. nedodávají na trh zboží v množství odpovídajícím poptávce, nesníží cenu výrobků či služeb tak, aby dosáhly většího obrátu a zisku, neuvádějí své zboží do oběhu na určitém trhu apod.), případně i jedním komisivním. Potud Nejvyšší správní soud s krajským soudem souhlasí. Takové hodnocení je ostatně v souladu i s judikaturou Evropského soudního dvora, který rovněž dospěl k závěru, že komplex dohod a ujednání v rámci institucionalizovaného řadu let praktikovaného systému pravidelných kontaktů je třeba kvalifikovat jako jednu trvající dohodu (rozsudek Soudu prvního stupně ve věci T-141/89, *Trefileurope*, Recueil 1995, s. II-791, bod 85, rozsudek Evropského soudního dvora ve věci *Sarrió*, C-291/98 P, Recueil 2000, s. I-9991, bod 50).

Právní názor krajského soudu o nemožnosti postihu žalobců žalovaným za situace, kdy za totéž jednání jim již byla uložena pokuta Komisí, vychází ze skutkového tvrzení, že jednání mezi soutěžiteli na základě zakázané dohody probíhalo ještě po vstupu České republiky do Evropské unie, tedy že se jednalo o delikt trvající, který byl ukončen až dne 11. 5. 2004. Krajský soud přitom vycházel rovněž ze shora citovaných pramenů, podle nichž je trvající delikt ukončen teprve odstraněním protiprávního stavu a není rozhodná ani změna právní úpravy v průběhu protiprávního jednání; pokud bylo jednání trestným za dřívější a i za nové právní úpravy, považuje se skutek za spáchaný podle právní úpravy nové.

Na tom krajský soud postavil svůj závěr o porušení zásady *ne bis in idem*, neboť dospěl k závěru, že protiprávní jednání, pro které byli žalobci postíženi žalovaným, trvalo až do 11. 5. 2004; přitom podle jeho názoru po celou dobu protiprávního jednání byla zachována jednotnost delikventů i totožnost objektu (ochrana hospodářské soutěže v celokomunitárním prostoru). Bylo tak v pravomoci Komise je postihnout, a ta tak také učinila. Postup žalovaného soud označil za svévolné vyjmutí výšece z jednotného celosvětového kartelu.

K pojetí zásady *ne bis in idem* v soutěžním právu se již vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci *RWE* ze dne 31. 10. 2008, čj. 5 Afs 9/2008-328 (publ. pod č. 1767/2009 Sb. NSS, dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Na tento rozsudek poukazují i účastníci. Zprvu na rozsudek krajského soudu, který byl z hlediska žalobců příznivý, vzápětí na odlišnost věci s ohledem na zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu. Nakonec zdůrazňují, že právě pro tuto odlišnost, nelze jeho závěry v této věci aplikovat. Tomu lze přisvědčit pouze zčásti. Je pravdou, že zmíněný rozsudek se týkal deliktu podle § 11 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb. a čl. 82 Smlouvy ES, tedy spočíval ve zneužití dominantního postavení na trhu. Jedná se skutečně o odlišné delikty, přičemž zneužití dominantního postavení v jeho zákonných formách vyžaduje aktivní jednání, kdežto kartelové jednání s výjimkou aktivity při sjednání smlouvy může ze strany některých účastníků spočívat i v pasivitě na určitém trhu; to ovšem není rozhodující. Společné oběma je, že mohou být páchaný s účinkem jen na národním nebo i na komunitárním trhu. Poukázat je však možno na část III. c) označeného rozsudku, v níž soud zmínil zásady stanovené Evropským soudním dvorem pro použití principu *ne bis in idem*: totožnost jednání, totožnost pachatele a totožnost chráněného zájmu (spojené věci C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P a C-219/00 P, *Aalborg Portland*, [2004] ECR I-123, bod 338). Pokud jde o chráněný zájem (část III. g), ten Nejvyšší správní soud shledal v tamní věci rozdílným u deliktu podle § 11 zákona č. 143/2001 Sb. a podle čl. 82 Smlouvy ES; uzavřel, že se jedná o jednočinný souběh deliktů nebránící vedení souběžného řízení o porušení obou deliktů (část III. h). Právě myšlenku o dvojím chráněném zájmu by však při řešení této věci nebylo zřejmě možno plně převzít, neboť se k ní v mezidobí odlišně vyjádřil Evropský soud pro lidská práva v rozhodnutí ze dne 10. 2. 2009 (věc 14939/03, *Zolotukhin v. Rusko*) tak, že pro pojem skutku a jeho potrestání se na odlišné právem chráněné zájmy nehledí. Není tak třeba se ani zabývat vymezením chráněných zájmů v rozsudku krajského soudu.

Připomenout však je třeba, že v případě *RWE* se jednalo o delikt jednoznačně spáchaný v době po vstupu České republiky do Evropské unie (od 5. 11. 2004 do 10. 8. 2006) a navíc, že se jednalo o případ, kdy pouze žalovaný vedl řízení a uložil pokutu. Předmětem zde bylo spíše posouzení jeho pravomoci ve vztahu k pravomoci Komise, než souběh postihu, neboť k potrestání Komisí nedošlo. Žalobcům tak lze přisvědčit v tom, že z hlediska aplikace zásady *ne bis in idem*, je situace v této věci odlišná. Z toho plyne, že aplikaci zásady je nutné v dané věci vážit z jiných hledisek.

Pro posouzení, zda v dané věci došlo k porušení zásady *ne bis in idem*, považuje Nejvyšší správní soud za rozhodující, že k podstatné části jednání porušujícímu § 3 odst. 1 zákon č. 143/2001 Sb., za které byla žalovaným uložena pokuta, došlo v době před přistoupením České republiky k Evropské unii. Tuto skutečnost nelze vnímat ve smyslu výše označené trestní doktríny a judikatury jako pouhou změnu zákona. Okamžikem přistoupení totiž ve vztahu k deliktárnímu jednání porušujícímu zákona č. 143/2001 Sb. nedochází k pouhé jiné úpravě odpovědnosti či postihu, ale ke změně jurisdikce, které takové jednání podléhá. Trvajícím delikt přesahujícím z jedné právní úpravy do další je podmíněn tím, že by jednání, které ho tvoří, mohlo být orgánem, pod jehož pravomoc spadá, postiženo před novelou i po ní. Z užitých odborných pramenů však nelze dovodit, že delikt lze posoudit jako trvajícím napříč různými jurisdikcemi. Každá jurisdikce je přitom spjata s určitým geografickým územím. Jednání, k němuž došlo před přistoupením České republiky k Evropské unii, není jednáním, které by se okamžikem vstupu stalo jednáním podléhajícím zpětně komunitární jurisdikci. Nová jurisdikce (komunitární), se na národní území vztahuje až po přistoupení k Evropské unii. *Nelze než dovodit, že změna jurisdikce spojená s přistoupením země k Evropské unii ukončila protisoutěžní jednání, k němuž do té doby docházelo na národním území, a které podléhalo výlučně národní jurisdikci a mohlo být postihováno výlučně dle vnitrostátní úpravy (zákona č. 143/200 Sb.).* Okamžik

vstupu také nijak nebrání tomu, aby národní úřad toto jednání postihl, pokud neuplynuly lhůty, v nichž tak může učinit. Nejde tedy o svévolné vytržení části trvajících deliktu žalovaným a tudíž ani o dvojitý postih téhož jednání podle čl. 50 Charty základních práv a svobod, jak tvrdí krajský soud. Z tohoto hlediska se nemůže jednat ani o porušení čl. 40 odst. 5, stejně tak jako nepřichází v úvahu aplikace čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. Byť žalobci nijak formálně neukončili jednání, jehož se dopouštěli ve vztahu k České republice před jejím vstupem do Evropské unie (což ostatně nečinili ani po datu 1. 5. 2004), je toto třeba považovat za ukončené zánikem výhradní národní jurisdikce. Jednání po vstupu do Evropské unie je formálně jiným – komunitárním – deliktem, který je podřízen sdílené jurisdikci národního soutěžního úřadu a Komise, s právem přednosti Komise (čl. 11 odst. 6 nařízení č. 1/2003).

Jiný závěr, než že protisoutěžní jednání žalobců bylo na území České republiky z hlediska jednoty skutku přerušeno vstupem do Evropské unie, nelze dovodit ani z rozhodnutí Komise. Nehledě na vyjádření Komise k postihu jednání na území České republiky, nevyplývá nic takového ani z jejího rozhodnutí. Poukazuje-li krajský soud na bod 116 rozhodnutí vymezující „*celosvětový kartel*“ i ve vztahu k území střední a východní Evropy od doby, kdy se otevřely trhy v těchto oblastech (což je pojem sám o sobě poněkud neurčitý), nelze z toho dovodit, že předmětem sankce bylo jednání na národním území v době, která pod jurisdikci Komise nespádala. Jinak ovšem tomuto soudu nepřisluší rozhodnutí Komise hodnotit.

Je pravdou, že okamžikem vstupu do Evropské unie je posuzované protisoutěžní jednání již kvalifikováno podle čl. 81 Smlouvy ES a pro případ možného střetu národní a komunitární jurisdikce stanoví nařízení č. 1/2003 v čl. 11 odst. 6, že zahájením řízení ze strany Komise za účelem přijetí rozhodnutí podle kapitoly III, ztrácejí orgány pro hospodářskou soutěž členských států příslušnost používat čl. 81 a 82 Smlouvy. Nařízení č. 1/2003 má obecnou působnost, je závazné v celém

rozsahu a přímo použitelné v členských státech. Na úpravu nařízením č. 1/2003 navazuje Oznámení Komise o spolupráci v rámci sítě orgánů pro hospodářskou soutěž (Úř. věst. 2004, C 101, s. 43, body 51 a 53). Zde se stanoví, že pokud Komise zahájila řízení podle nařízení č. 1/2003, národní úřady nesmí postupovat podle stejného právního základu proti stejným dohodám nebo jednáním stejných společností na stejném relevantním geografickém trhu a trhu zboží. Pokud tedy Komise zahájila řízení, nesmí národní úřad zahájit řízení za účelem aplikace čl. 81 Smlouvy ES proti stejným dohodám nebo jednáním stejných společností na stejném relevantním geografickém trhu a trhu zboží. Přitom judikatura k souběhu vnitrostátních pravidel o ochraně hospodářské soutěže s čl. 81 Smlouvy ES (čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1/2003) zatím nedoznala podstatné změny (srovnej např. rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 13. 6. 2006 ve spojených věcech C-295/04 až C-298/04 *Vincenzo Manfredi*).

To se však týká pouze řízení za protisoutěžní jednání, k němuž došlo po vstupu do Evropské unie, tedy tam, kde vůbec aplikace a závaznost uvedených předpisů přichází v úvahu, neboť teprve tímto okamžikem citovaná ustanovení nové členské země zavazují. Teprve od tohoto okamžiku se kartel praktikovaný na národním území stává i na tomto území kartelem s komunitárním prvkem podléhajícím kvalifikaci podle čl. 81 Smlouvy ES

a úpravě jurisdikce v komunitárním prostoru; neznamená to tedy, že se jím stává zpětně. Společná volná soutěž může být chráněna až poté, kdy se o ni teprve může jednat. Pokud např. žalobce a) tvrdí, že již před přistoupením k Evropské unii byla Česká republika podle Asociační dohody povinna tyto zásady akceptovat, nelze mu přisvědčit. Asociační dohoda upravující mj. sblížení práva (čl. 69) ukládá vyvinutí úsilí ke slučitelnosti právních předpisů s předpisy Společenství a lze z ní vyvodit pouze to, že v případě implementace komunitárního předpisu do národního práva musel být jeho výklad prováděn již v té době eurokonformně. Rozhodně z ní však nelze dovodit nezbytnost postihu protisoutěžního jednání uskutečněného na národním trhu v době před vstupem do Evropské unie podle komunitárních předpisů.

Nemůže-li komunitární orgán podle komunitárního předpisu postihnout jednání, ke kterému došlo na našem území před vstupem do Evropské unie, nelze dospět k závěru, že nemůže být postiženo ani národním soutěžním úřadem proto, že se jedná o trvalý delikt. Je vyloučeno, aby rozhodná část protisoutěžního jednání zůstala nepostižena jen proto, že jednání prochází obdobím před vstupem i obdobím po vstupu do Evropské unie a že jde o jednání deliktní podle národní i komunitární právní úpravy. Trestněprávní teorie trvajících deliktů jako jednoho skutku je v daném případě prolomena ukončením výhradní národní jurisdikce. (...)

## 1858

### Hospodářská soutěž: unifikace chování okruhu soutěžitelů

k § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže)

**Úkon sdružení soutěžitelů vůči svým členům, z něhož vyplývá snaha o unifikaci chování určitého okruhu soutěžitelů, aniž by z něho musela vyplynout jeho závaznost, má v zásadě protisoutěžní charakter.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, čj. 8 Afs 18/2007-81)

**Věc:** Česká lékařská komora proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.



Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „Úřad“) zahájil z vlastního podnětu dne 13. 9. 2001 správní řízení z důvodu možného porušení § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže žalobkyní. Na základě provedeného šetření vydal dne 4. 1. 2002 rozhodnutí, v jehož 1. výrokové části konstatoval, že žalobkyně porušila § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže zveřejněním Katalogu dohodnutých služeb hrazených přímo nemocným v rámci ambulantní péče (dále též „Katalog“) na svých webových stránkách a jeho rozesláním okresním sdružením lékařů. Katalog obsahoval minimální ceny služeb s doporučením, že by členy žalobkyně měly být dodržovány. Pokud by lékař nechtěl minimální cenu dodržet, mohl výkon poskytovat na vlastní náklady, tedy zdarma. Za toto jednání byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 450 000 Kč (2. výroková část) a současně opatření k nápravě dle § 23 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže (3. výroková část).

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně rozklad. Předseda Úřadu v rozhodnutí o rozkladu ze dne 17. 2. 2003 rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve výrokové části pod bodem 1. změnil a upřesnil, neboť rozhodnutí orgánu I. stupně v této části výroku deklaruje rozhodnutí sdružení „podnikatelů“, ačkoliv v daném případě se jedná o sdružení „soutěžitelů“. Popis nedovoleného jednání byl omezen na zveřejnění Katalogu jeho umístěním na internetových stránkách žalobce dne 25. 7. 2001 a jeho rozesláním okresním sdružením žalobkyně dne 4. 9. 2001. Předseda Úřadu dospěl ve shodě s Úřadem k závěru, že byla naplněna skutková podstata zakázaného rozhodnutí sdružení soutěžitelů podle výše uvedeného ustanovení, které může vést k narušení hospodářské soutěže na trhu služeb ambulantní zdravotní péče z důvodu, že Katalog obsahoval ceny služeb, které byly deklarovány jako minimální doporučené a jež by měly být členy žalobkyně dodržovány. Předseda Úřadu rozhodnutí orgánu I. stupně ve druhé výrokové části potvrdil a z důvodu nevykonatelnosti nápravného opatření vypustil část výroku rozhodnutí, specifikovaného ve třetí výrokové části pod písm. a).

Uvedené rozhodnutí napadla žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Brně, který ji dne 31. 3. 2005 zamítl. S ohledem na legální definici pojmu „soutěžitel“ dle § 2 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže považoval krajský soud za nedůvodnou námitku, že žalobkyni není možné považovat za soutěžitele. Nesouhlasil se žalobkyní ani v tom, že nevydala žádné rozhodnutí ohledně doporučených cen služeb hrazených přímo nemocným v rámci ambulantní péče, ale pouze vymezila služby, které mohou být na základě dohody mezi pacientem a lékařem zpoplatněny. Z pohledu posuzované věci není podstatné, s jakým úmyslem žalobkyně přistoupila k vypracování Katalogu ani důvody, které způsobily jeho nežádoucí zveřejnění. Adresáři Katalogu (členové žalobkyně i obecná veřejnost) nepochybně předpokládali, že jeho původcem je představenstvo žalobkyně a neměli pochybnosti o legitimitě tohoto jednání. Během správního řízení bylo prokázáno, že na Katalog je třeba nahlížet jako na rozhodnutí sdružení soutěžitelů, což plně koresponduje i s judikaturou Evropského soudního dvora. Krajský soud nepřisvědčil názoru obou správních orgánů, dle kterého by s cenovou nivelizací služeb byla spojena i deformace soutěžního prostředí mezi jednotlivými poskytovateli těchto služeb ve smyslu eliminace jednoho z kritérií ovlivňujících rozhodnutí pacientů o výběru konkrétního poskytovatele služeb. Na druhou stranu ale již nelze nic vytknout závěru, že by respektování doporučených minimálních cen mohlo poškodit pacienty, kteří by nemohli získat předmětné zdravotnické služby za ceny nižší nežli minimální. Tento protisoutěžní dopad jednání žalobkyně však zůstal žalobou opomenut, a proto jej soud nepodrobil dalšímu přezkumu.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla uvedený rozsudek kasační stížností, v níž zejména odmítla, že by se dopustila jakéhokoliv jednání specifikovaného v § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Byla jí uložena sankce nikoli za dohodu či jednání ve vzájemné shodě, ale za myšlenku – úvahu, která nebyla schválena žádným orgánem stěžovatele. Vyzvala proto Nejvyšší správní soud, aby

zvážil, zda pouhá úvaha prezentovaná na internetových stránkách profesní komory je již důvodem k uložení sankce a zda tato sankce byla v posuzovaném případě nezbytná. Přibližně 99 % veškeré zdravotní péče je hrazeno z veřejného zdravotního pojištění, nehrazené služby jsou tedy jen okrajového a doplňkového rázu, a proto tyto služby nejsou pro pacienta při volbě zdravotnického zařízení rozhodující. To podporuje i fakt, že při současných regulacích a limitech úhrady zdravotní péče je složité sehnat lékaře ochotného přijmout nového pacienta. Stěžovatelka považuje za absurdní úvahu, dle které si pojištěnec bude vybírat podle výše cen dohodnutých služeb nehrazených ze zdravotního pojištění. I kdyby tudíž formálně porušila zákon o ochraně hospodářské soutěže, toto pochybení by nemělo žádný praktický a věcný dopad. V této situaci není vhodné užít úzce gramatický výklad zákona o ochraně hospodářské soutěže, ale výklad logický, na jehož základě je třeba dospět k závěru, že účel zákona porušen nebyl a ani být nemohl.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti připomněl, že bylo dostatečně prokázáno naplnění skutkové podstaty rozhodnutí sdružení soutěžitelů, zahrnované mezi tzv. „dohody v širším smyslu“. Stěžovatelkou deklarovaný skutečný účel jejího jednání, jakož i námitka, že k protizákonnému jednání došlo pochybením konkrétního zaměstnance, je z pohledu aplikace § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže irelevantní. Žalovaný spatřuje nebezpečnost jednání stěžovatelky v možnosti nahradit samostatně a nezávisle rozhodování soutěžitelů a ovlivnit tak negativním způsobem cenovou úroveň služeb ve vztahu k jejich odběratelům. Jednání stěžovatelky směřovalo k zafixování cen nad úroveň vytvořenou prostřednictvím férové soutěže a mohlo vést k narušení hospodářské soutěže prostřednictvím možného sjednocení cen služeb účtovaných konečným spotřebitelům, tj. pacientům.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

K vlastním stížným důvodům stěžovatelky, je třeba v prvé řadě znovu zdůraznit, že

především z § 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže vyplývá, že protiprávními jsou dohody mezi stěžovateli, rozhodnutí jejich sdružení či jednání soutěžitelů ve vzájemné shodě, které vedly a nebo jen mohly vést k narušení hospodářské soutěže. Jak žalobou napadené správní rozhodnutí, tak i uvedený rozsudek krajského soudu vycházejí z toho, že v tomto případě se jednalo (byla prokázána) jen o možnost tohoto narušení. Proto pro posouzení zda šlo o zakázané jednání není podstatné, že bylo toliko v jediném případě (z poměrně úzkého okruhu prověřování) zjištěno, že se lékař doporučenými cenami řídil.

Dále je nutno uvést, že úkon sdružení soutěžitelů (kterým nesporně žalobkyně byla) vůči jeho členům, z něhož vyplývá snaha o unifikaci chování určitého okruhu soutěžitelů (kteří jsou členy sdružení), aniž by z něho musela vyplynout jeho závaznost, má principiálně protisoutěžní charakter (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2007, čj. 5 As 55/2006-145). Je nepochybné, že vydání nezávazného Katalogu s doporučenými cenami je úkonem způsobilým narušit (ovlivnit) soutěž na předmětném relevantním trhu. Konstatování protiprávnosti takového jednání, uložení sankce a uložení nápravných opatření nemůže bránit ani skutečnost, že z celkového okruhu činnosti lékařů, poskytování ambulantní péče hrazené přímo nemocným, tvoří jen zcela malou výšeč. Jí se právě se zřetelem i na charakter poskytování zdravotní péče, týká působnost Úřadu.

I když nebylo prokázáno, že představenstvo stěžovatelky se usneslo i na způsobu publikace, je třeba zveřejnění na webových stránkách stěžovatelky a zaslání Katalogu okresním sdružením lékařů České lékařské komory ve dnech 25. 7. 2001 a 4. 9. 2001 přičítat stěžovatelce. Soutěžitelé důvodně mohli předpokládat, že se jedná o schválený materiál žalobkyně, jestliže v publikaci provedené v těchto dnech nebylo uvedeno, že jde jen o návrh určený k další diskuzi. Nemůže tedy obstát tvrzení stěžovatelky, že žalovaným byla postižena pouze za „myšlenku“. (...)

**Domácí násilí: rozhodnutí o vykázaní osoby ze společného obydlí**

k § 21a zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění zákona č. 135/2006 Sb. (v textu též „zákon o policii“\*)

**I. Vykázání osoby, zpravidla z místa jejího obydlí, společné domácnosti, nepochybně představuje významný zásah do soukromého a rodinného života každého jednotlivce; rozhodnutí o vykázaní a zákaz návratu podle § 21a zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, je rozhodnutím, kterým jsou výrazně dotčena základní lidská práva a svobody, je proto přezkoumatelné ve správním soudnictví.**

**II. Odůvodnění rozhodnutí o vykázaní, jakkoli v tomto typu řízení z povahy věci lze připustit jeho stručnost, musí vždy obsahovat skutkovou a právní oporu výroku rozhodnutí. Vykázání z místa, kde osoba žije se členy své rodiny, je citelným zásahem do jejich práv, proto je nanejvýš nutné řádně zvažovat, zda jsou pro toto omezující opatření relevantní důvody. Jakkoli se jedná o rozhodnutí, které je v daném případě třeba učinit v relativně krátkém čase (do 24 hodin), musí i toto rozhodnutí být přezkoumatelné z hlediska vyloučení libovůle.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, čj. 5 As 84/2008-81)*

**Prejudikatura:** č. 605/2005 Sb. NSS a č. 792/2006 Sb. NSS.

**Věc:** Petr P. proti Policii České republiky, Službě kriminální policie a vyšetřování, Správě Středočeského kraje, za účasti Beáty P., o vykázaní žalobce ze společného obydlí, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 18. 2. 2007 podala Beáta P. na Policii České republiky trestní oznámení na svého manžela (žalobce), který ji měl po předchozích hádkách slovně a fyzicky napadnout. Na svou ochranu chtěla použít obranný sprej, ten jí však manžel vytrhl a několikrát ji udeřil do obličeje. K oznámení dodala poškozená lékařskou zprávu. Správní orgán k ověření uváděných skutečností se telefonicky dotázal dvou osob navržených poškozenou. Při podání vysvětlení téhož dne žalobce k události uvedl, že manželka v době, kdy společně s dětmi snídali, začala mlátit talíři a tyto rozbíjet. Snažil se ji uklidnit, neboť se obával, aby v záchvatu vzteku nedošlo k případnému zranění jeho i dětí. Manželka ho napadla násadou koštěte, tu jí odebral. Následně odešla do jiné místnosti a vrátila se a v ruce držela slzný plyn a mířila na něj. Odebral jí ho zkroucením ruky. Následně staršího syna, který byl v šoku, vynesl před dům, manželka za ním ještě vyběhla a pokřikovala nadávky. Potom se

synem odjel k matce manželky. Dále konstatoval, že již krátce po uzavření manželství začala manželka být vůči své nejbližší rodině agresivní. Tropila hysterické scény kvůli malichernostem. Několikrát ho napadla fyzicky i psychicky (vulgární nadávky, facky, kopance), k těmto útokům docházelo jak na veřejnosti, tak v soukromí. K potvrzení těchto skutečností navrhl svědeckou výpověď svého bratra, který bydlí ve stejném domě jako žalobce.

Rozhodnutím ze dne 18. 2. 2007 Policie České republiky, Okresní ředitelství Benešov, vykážala žalobce podle § 21a odst. 1 zákona o policii ze společného obydlí a zakázala mu návrat do vymezených prostor na dobu deseti dnů. V odůvodnění rozhodnutí správní orgán uvedl, že Beáta P. oznámila, že nejméně po dobu 3 let dochází k jejímu psychickému a fyzickému napadání ze strany manžela, které se v průběhu těchto tří let stupňuje.

\*) S účinností od 1. 1. 2009 nahrazen zákonem č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

Proti rozhodnutí se žalobce odvolal k žalovanému. Uvedl, že se jednání, které je mu kladeno za vinu, nedopustil. Namítal nezákonnost vydaného rozhodnutí z důvodu, že při provádění úkonů souvisejících s vydáním napadeného rozhodnutí nebyla zajištěna přítomnost nezúčastněné osoby, tak jak je stanoveno v § 21a odst. 5 zákona o policii. V daném případě rozhodně nehrozilo nebezpečí z prodlení, orgánů I. stupně nic nebránilo v zajištění účasti nezúčastněné osoby. Dále vytýkal napadenému rozhodnutí jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Odůvodnění rozhodnutí zcela postrádá vylíčení skutku (v podstatě je uvedeno, že někdo něco oznámil), není z něj patrné, jakými úvahami se správní orgán řídil, jak zhodnotil podklady pro vydání rozhodnutí (správní orgán uvedl, že uvedené skutečnosti – tj. 3 roky trvající napadání manželky – byly potvrzeny Mgr. Klárou T. a Janou Š., není však uveden obsah toho, co vlastně potvrdily).

Odvolání žalobce žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 15. 3. 2007. Konstatoval, že „... *vzhledem k tomu, že se výpovědi obou zúčastněných v popisu děje lišily apod., P. [žalobce] kromě svého bratra neuvedl jiného svědka, provedl policejní orgán pouze prvotní telefonické výtěžení osob navržených poškozenou. Poté policejní orgán zhodnotil důkazní situaci a s přihlédnutím k telefonickým výpovědím svědků Š. a Mgr. T. rozhodl pro uvedený postup. V případě dalšího řízení (trestního a správního) by byly prováděny další úkony, mimo jiné i výsledky svědků uvedených v odvolání, pouze celkové prošetření objektivně objasní vzájemné vztahy a incidenty mezi manželi, včetně skutku ze dne 18. 2. 2007“.* Dále uvedl, že správní orgán I. stupně neměl při vypracování rozhodnutí přítomnou nezúčastněnou osobu a popis odůvodnění jeho postupu je příliš obecný, avšak v tomto konkrétním případě se jedná o takové vady řízení, které nemohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze. Namítl, že rozhodnutí žalovaného není řádně odů-

vodněno a je nepřezkoumatelné. Dále uvedl, že v řízení před správní orgánem byla podstatně porušena procesní pravidla řízení, což mělo za následek nezákonné rozhodnutí. Skutkový stav, který vzal správní orgán za základ svého rozhodnutí, nemá oporu ve spise, resp. nebyl řádně zjišťován a zjištěn.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 7. 5. 2008 žalobu zamítl s tím, že v dané věci není vůbec podstatné, jaké vztahy mezi manžely v uplynulých letech před vydáním rozhodnutí panovaly. Podstatné je zjištění, zda bezprostředně hrozí útok na chráněný zájem, což v daném řízení policie musí zpravidla v určité časové tísní dostatečně zjistit, a pokud možno bezprostředně reagovat. Na straně jedné tak stojí nezpochybnitelný požadavek, aby rozhodnutí jako obecné správní rozhodnutí bylo řádně zdůvodněno, na straně druhé časová naléhavost při řešení konkrétní konfliktní situace, která může eskalovat do dalších incidentů, poměrně krátká doba, kdy rozhodnutí má ze zákona právní účinky, i povaha ukládané povinnosti, která nijak závažně nezasahuje do osobních práv a svobod daného subjektu. Proto lze v daném případě správní rozhodnutí I. stupně brát jako maximum možného, a ač standardně také odůvodnění rozhodnutí by nemělo obstat, v této konkrétní věci soud neshledává, že by bylo natolik kusé, aby se jednalo o libovůli správního úřadu. Odůvodnění napadeného správního rozhodnutí pak soud považuje za dostatečné, neboť je v něm uvedeno, co bylo jeho podkladem, i příslušné úvahy správního orgánu. Ohledně tvrzení žalobce, že byl porušen § 21a odst. 5 zákona o policii, když k úkonům nebyla zajištěna přítomnost nezúčastněné osoby, soud uvedl, že se tato povinnost jednoznačně musí vztahovat na úkony, které souvisejí zejména s místním ohledáním apod. Z obsahu spisu je patrné, že úkony, které byly v dané věci činěny, byla výpověď manželky žalobce, lékařská zpráva, telefonické ověření od dvou svědkyň a vydání rozhodnutí. Takové úkony z povahy věci nejsou takové, aby přítomnost nezúčastněné osoby vyžadovaly. Navíc v obecné rovině soud souhlasil s žalovaným, že porušení tohoto ustanovení

není takovou vadou řízení, aby rozhodnutí I. stupně věcně neobstálo.

Proti rozsudku městského soudu brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností. Stěžovatel připustil, že rozhodnutí o vykázání nenahrazuje svou povahou rozhodnutí o přestupku a je svou povahou dočasné (je ohraničeno 10denní lhůtou), avšak toto rozhodnutí může mít samo o sobě dalekosáhlé následky, zejména za situace, kdy si osoba, která měla být napadena, toto napadení vymyslela. Neboť nic nebrání tomu, aby se celá situace znovu opakovala. Poškozená osoba bude opakovaně tvrdit, že byla ze strany vykazaného napadena, a následně pak bude rozhodnutím o vykázání argumentovat proti vykazané osobě v trestním nebo přestupkovém řízení. Z tohoto pohledu tak rozhodnutí o vykázání může mít autoritativní povahu, navíc za situace, kdy vykázání je odůvodněno tím, že k napadání má docházet po dobu tří let. Stěžovatel nesouhlasil se závěry městského soudu, že není důležitá otázka, kdo celý incident vyprovokoval, neboť opak je pravdou; povinností správního orgánu bylo zjistit řádně skutkový stav. Pokud se jedná o „časovou naléhavost“, tato nemůže jít k jeho tíži, tzn. nemůže být v důsledku nedostatku času pro vydání rozhodnutí krácen na svých právech. Správní řád jasně stanoví náležitosti správního rozhodnutí, nestanoví však, že určitá rozhodnutí je možno méně či více odůvodnit podle toho, kolik času má správní orgán na jejich vydání. V postupu správního orgánu spatřuje stěžovatel znaky libovůle. Stěžovatel namítá, že není zřejmé, na základě jakých konkrétních informací, když ze samotných rozhodnutí obou správních orgánů, resp. z jejich odůvodnění, žádná informace nevyplývá, Policie České republiky vycházela při vydávání jednotlivých rozhodnutí, když v podstatě všechny důkazy hovoří v jeho prospěch. Není zřejmé, jak byly hodnoceny telefonické výpovědi dvou osob, které byly následně učiněny, přitom z nich vyplývá, že žádná z nich nemůže potvrdit, že by stěžovatel manželku fyzicky napadal.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

## Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se nejdříve musel zabývat samotnou povahou rozhodnutí, které má být podrobeno soudnímu přezkumu. Je proto nezbytné *a priori* zodpovědět otázku, zda se jedná o rozhodnutí, proti kterému lze brojit žalobou ve správním soudnictví.

Domácí násilí je pokládáno za poměrně zvláštní, samostatný fenomén. Mimořádnost přitom neplyne ani tak ze samotného násilí, ale spíš z toho, vůči komu a za jakých psychologických okolností je uplatňováno. Právě tyto příznačné okolnosti jsou zvyrazňovány v pojmech zneužívání partnera (*Partner Abuse*) nebo intimní násilí (*Intimate Violence*). Zatímco tyto dva pojmy zůstaly omezeny na stránky odborné literatury, výraz domácí násilí (*Domestic Violence*) je běžně používán. Domácí násilí nepochybně představuje závažnou formu kriminální činnosti, která vykazuje mnohé znaky odlišující ji od běžných deliktů řešených v trestním či přestupkovém řízení. Obsah širokého pojmu domácího násilí lze nejvýstižněji přirovnat k šikaně. Šikanování (zde ve vztahu dvou blízkých lidí) zahrnuje širokou škálu útoků proti důstojnosti a zdraví člověka – od verbálních útoků, urážek, zesměšňování, ponižování, vyhrožování různými újmami nebo násilím, přes ničení věcí, omezování pohybu, neustálou kontrolu, omezováním kontaktů s rodinou a přáteli, až po fyzické napadání ve formě pohlavků, kopání, bití, vyhrožování nebo ohrožování zbraní, popřípadě až po použití zbraně. V každém případě jde vždy o jednání volné a úmyslné, resp. svévolné. Pachatel má vždy možnost ovlivnit své jednání, rozhoduje se, zda se bude násilně (šikanózně) chovat, či nikoliv. Významným indikátorem domácího násilí je nerovné postavení mezi pachatelem a obětí. Pachatel má nad obětí zjevnou nebo i nevyslovenou či obětí nepřiznanou převahu. Je to vždy pachatel, kdo určuje pravidla. To, co smí pachatel, nesmí oběť. Postavení oběti je tak podřízené a odvozené od nároků, požadavků a hrozeb pachatele. Dalším znakem domácího násilí je opakovanost – zjednodušeně řečeno, jeden pohavek, políček nutně ještě neznamená, že se jedná o domácí

násilí; pokud však již takových jednání bylo více i v minulosti, jejich četnost se zvyšuje, již nelze zcela úvahu o možnosti domácího násilí přejít. Na druhou stranu nelze domácí násilí zaměňovat s tzv. „italskou domácností“, kdy např. oba manželé po vzájemné hádce a potyčce ničí věci druhého, a nakonec třeba i zcela zdemolují byt. Zde jsou totiž oba účastníci v „rovném“ postavení, jsou silnými partnery, jsou pachateli i oběťmi současně. V takovém případě zde zcela chybí znak mocenské asymetrie, typické pro domácí násilí, resp. jakýkoli typ šikany. Jde pojmově o hádku, kde existují dva rovnocenní partneři. Nepochybně takový typ partnerského soužití není žádoucí, nicméně nemá pro jednoho či druhého z partnerů natolik devastující vliv jako šikana v asymetrickém vztahu – násilník – podřízená oběť. Domácí násilí však není jen pouhou hádkou. Skutková podstata domácího násilí se nevztahuje na ojedinělé roztržky či půtky, ani na argumentační konflikty mezi partnery, které sklouznou do násilné doby. Domácím násilím se mívá velmi tvrdá a nezdravá podoba partnerských vztahů označovaná jako zneužívání partnera. Z pohledu oběti jde nejdříve o lidskou důstojnost, pak o osobní bezpečí a nakonec o život. Charakteristická pro domácí násilí je postupná eskalace; může zpravidla začínat drobným omezováním osobní svobody, pokračuje urážkami, zesměšňováním, přerůstá ve fyzické násilí a v horších případech končí i vážnými formami ublížení na zdraví. Mezi rizikové faktory, které by měly upozornit na nebezpečnost pachatele, patří zejména držení zbraně, nadměrné užívání alkoholu, drog, opakované násilné chování v minulosti, žárlivost, majetnické sklony, zastrašování, vydírání, např. vyhrožování sebevraždou, násilné chování k ostatním členům rodiny nebo k okolí. Základní zvláštností domácího násilí je i to, že k takovým případům dochází zpravidla v soukromí, nejčastěji v soukromí společného obydlí. Nejpravděpodobnější příčinnou okolností domácího násilí je osobnostní založení. Tomu odpovídá i alternativní pojem zneužívání partnera, který naznačuje psychologickou podobnost domácího násilí s problematikou zneužívání dětí. V obou jevech hraje totiž

osobnost pachatele klíčovou roli, chování zneužívané oběti je z hlediska iniciace násilí podružné, ovlivňuje pouze detaily ve způsobu provedení.

Na základě výše uvedeného lze tedy shrnout, že domácím násilím se zpravidla označuje týrání a násilné jednání, odehrávající se mezi osobami blízkými, žijícími spolu ve společném domácnosti, kdy jedna násilná osoba získává a udržuje nad druhou moc a kontrolu. I přes uvedené vymezení je složitou otázkou, jak rozpoznat domácí násilí, kdy by měly pověřené instituce účinně zasáhnout a kdy jde o zneužití sociální sítě pod záminkou domácího násilí či vyřizování si účtů mezi partnery.

Při hledání odpovědi na nastolenou otázku je nutno brát v potaz především to, že vykazání osoby zpravidla z místa jejího obydlí, společné domácnosti, nepochybně představuje významný zásah do soukromého a rodinného života každého jednotlivce. Právo na jeho ochranu je garantováno v čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“).

Zákon o policii přitom umožňuje vykázat osobu nikoli pouze ze společného obydlí (dům, byt), ale i z bezprostředního okolí (zahradka, garáž ...). Nutno je třeba toto opatření v kontextu čl. 14 odst. 1 Listiny vnímat jako opatření omezující pohyb jednotlivce. Svoboda pobytu a pohybu přitom úzce souvisí s těmi základními lidskými právy, která vypovídají o integritě jednotlivce v moderním právním státě, jako je nedotknutelnost osoby, osobní svoboda či právo na zachování lidské důstojnosti. Zároveň jsou i nezbytným předpokladem efektivního výkonu dalších práv, např. práva vlastnického.

Na základě výše uvedených úvah dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozhodnutí o vykazání a zákaz návratu podle § 21a zákona o policii je rozhodnutím, kterým jsou výrazně dotčena základní lidská práva a svobody.

Článek 36 odst. 2 Listiny, který ústavně garantuje veřejné subjektivní právo každého, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím správního orgánu, na to, aby soud přezkoumal jeho zákonnost, zároveň výslovně stanoví, že ze soudní pravomoci ne-

může být vyloučen přezkum rozhodnutí správních orgánů, týkajících se základních práv a svobod. Toto ustanovení pro oblast správního soudnictví konkretizuje obecné pravidlo obsažené v čl. 4 Ústavy, podle něhož jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci. Z čl. 36 odst. 2 Listiny, čl. 4 Ústavy, čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 1 dodatkového protokolu č. 1 k této Úmluvě tedy vyplývá, že ve správním soudnictví jsou vždy přezkoumatelná ta rozhodnutí, která se dotýkají základních práv a svobod podle citovaných dokumentů.

V tomto smyslu je nutno vykládat i § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. že rozhodnutím podle tohoto ustanovení jsou především takové úkony správního orgánu, které se dotýkají základních práv a svobod. Soud je proto povinen v každém jednotlivém případě zkoumat, zda se úkon správního orgánu, proti němuž žalobce brojí, dotýká subjektivních práv a povinností žalobce. Jak již konstatoval Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004-54 (č. 792/2006 Sb. NSS) *„Vyloučení určitých úkonů ze soudního přezkumu totiž představuje výjimku z generální klauzule, zužující pravomoc soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví. Jako kteroukoliv jinou výjimku v právu je zapotřebí vykládat ji i zde restriktivně. Proto nabízejí-li se dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch soudního přezkumu a druhá proti němu, je vždy zapotřebí upřednostnit tu první, resp. v pochybnostech, zda se určitý úkon dotýká práv a povinností žalobce a tedy podléhá přezkumu, je na místě usuzovat, že tomu tak je.“*

Každé omezení základního práva či svobody znamená jistě pro každý subjekt zúžení prostoru pro jeho uplatnění. Obdobně jako většina práv a svobod ústavně garantovaných ani svoboda pobytu a pohybu nejsou absolutní. Jejich omezení je však přípustné pouze při splnění určitých podmínek jak formální, tak i materiální povahy. Formální výhrada každého zásahu do svobody pohybu a pobytu spočívá v ústavním požadavku, aby takové omezení bylo učiněno výhradně formou zákona.

Vykázání, jakožto opatření netrestního charakteru (nenahrazuje trest, který lze např. poté uložit v přestupkovém řízení), které je preventivní reakcí na nebezpečné chování násilné osoby z hlediska rizika hrozby budoucích útoků bylo v rozhodném období (tj. v době rozhodování ve věci stěžovatele), je upraveno v § 21a až § 21d zákona o policii následovně: [pozn. zpracovatele: zde Nejvyšší správní soud cituje § 21a až § 21d zákona o policii]. (...)

Nejvyšší správní soud považuje za vhodné *obiter dictum* uvést, že s účinností od 1. 1. 2009 je institut vykázání nově upraven v zákoně č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, konkrétně v § 44 až § 47 *„Oprávnění vykázat z bytu nebo domu i z jeho bezprostředního okolí“*. V projednávané věci však nepřisluší Nejvyššímu správnímu soudu dovozovat závěry z nové právní úpravy, která v některých směrech doznala změn, a to především, co se týče formy uloženého opatření a jejich možných dopadů do správního soudnictví.

Rozhodnutí o vykázání, jehož součástí je dle zákona o policii (v znění účinném v době rozhodování) i zákaz návratu, vydané příslušným orgánem policie, je rozhodnutím vydaným ve správním řízení podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Jeho obligatorními náležitostmi tedy jsou část výroková, odůvodnění a poučení o odvolání. Specifikace jednotlivých náležitostí je dále obsažena v Závazném pokynu policejního prezidenta č. 179, kterým se stanoví postup příslušníků Policie České republiky v případech domácího násilí (dále „Pokyn“). Jakkoli tento Pokyn není obecně závazným právním předpisem ve vztahu k účastníkovi řízení, představuje interní instrukci, kterou je povinen ten, komu byla určena, se řídit. Není pochyb o tom, že uvedený vnitřní předpis nemůže upravovat práva a povinnosti soukromých osob, nýbrž může toliko ukládat úkoly osobám podléhajícím řídicí pravomoci toho, kdo vnitřní předpis vydává (k tomu viz rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. 2 Ans 1/2005, č. 605/2005 Sb. NSS).

Podle čl. 8 odst. 8 cit. Pokynu (Postup při vydávání rozhodnutí o vykázání) vyhlášené rozhodnutí obsahuje:

a) výrokovou část, ve které se uvede

1. že násilná osoba se vykazuje ze stanoveného prostoru na dobu 10 dnů ode dne vydání rozhodnutí,

2. že stanovenou lhůtu nelze zkrátit,

3. právní ustanovení, podle něhož bylo postupováno,

b) podstatné části odůvodnění rozhodnutí o vykázání, jimiž jsou skutečnosti, na základě kterých policista dospěl k závěru, že existuje důvodný předpoklad budoucího nebezpečného útoku,

c) poučení o opravném prostředku, tj. možnost podání odvolání do 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí o vykázání, informace o orgánu, u kterého se odvolání podává a o odvolacím orgánu a zejména o vyloučení odkladného účinku odvolání s uvedením příslušného ustanovení právního předpisu.

Citovaný Pokyn v čl. 11 odst. 2 dále stanoví, že písemné rozhodnutí obsahuje náležitosti uvedené v právním předpise (odkaz na § 68 a § 69 zákona č. 500/2004 Sb.); odůvodnění písemného rozhodnutí bude vedle popisu skutkových zjištění obsahovat zejména hodnocení kritérií rizika budoucího nebezpečného útoku, která vedla policistu k závěru, že ze strany násilné osoby takový útok hrozí.

Obsahem odůvodnění každého správního rozhodnutí musí být především rozbor a zhodnocení podkladů rozhodnutí, správní orgán musí uvést, jakými úvahami se při jejich hodnocení řídil. Musí rovněž uvést, jakými úvahami se řídil při výkladu právních předpisů, které ve věci aplikoval, uvést, proč byly aplikovány právě tyto právní předpisy a právě způsobem, který vedl k výslednému rozhodnutí.

Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, který rozhodnutí vydal, ale ani z rozhodnutí žalovaného ani v nejmenším nelze seznat důvody, které by postačovaly k učinění závěru o tom, že stěžovatel je násilnou osobou, jejíž chování odůvodňuje postup dle § 21a a násl. zákona o policii. V daném případě se nejednalo o situaci, kdy by policista vyjžděl na místo incidentu, ale o případ, kdy výše

jmenovaná se dostavila na oddělení Policie ČR a oznámila, že nejméně po dobu 3 let dochází k jejímu psychickému a fyzickému napadání ze strany manžela. Bylo proto nanejvýš potřebné získat k incidentu, k němuž 18. 2. 2007 došlo a který nadto jmenovaná a stěžovatel popisovali zcela odlišně, maximum potřebných informací. V projednávané věci nebylo postupováno způsobem zaručujícím objektivní posouzení. Správní orgán založil svou úvahu o hrozbě budoucích útoků toliko na telefonických výpovědích osob, které uvedla poškozená (které nadto, jak vyplynulo z jejích dalších výpovědí, nebyly vždy zcela jednoznačné v tom, zda stěžovatel poškozenou fyzicky napadal, resp. tuto skutečnost nepotvrdily). Správnímu orgánu přitom nic nebránilo opatřit výpověď osoby, kterou navrhoval stěžovatel, tím spíše, že tato sdílela část domu, v němž stěžovatel s poškozenou bydleli, popř. kterékoli jiné osoby žijící v sousedství. Jak vyplynulo ze spisu, úřední záznam se stěžovatelem byl sepsán až v 17 hodin, po ranním incidentu již k žádným jiným incidentům nedošlo, stěžovatel se dostavil řádně k podání vysvětlení, nejednalo se proto o případ časové tísně, pro kterou by nebylo lze další potřebné informace stran učiněného oznámení poškozené obstarat.

V čl. 6 výše citovaného Pokynu se přitom uvádí, že „na základě shromážděných poznatků policista posoudí, zda v konkrétním případě vykazuje jednání násilné osoby všechny znaky domácího násilí uvedené v čl. 2. Přítomnost či nepřítomnost znaků domácího násilí je policista povinen zaznamenat v části A úředního záznamu o výjezdu k incidentu. Dojde-li policista k závěru, že se jedná o domácí násilí a mohlo by přicházet v úvahu vykázání, je povinen vyzoomět policistu příslušného k vydání rozhodnutí o vykázání podle čl. 3, který se dostaví na místo a přijme adekvátní opatření“.

Podstatné pro vydání rozhodnutí o vykázání je zjištění, zda bezprostředně hrozí útok na chráněný zájem, což policie v daném řízení musí zpravidla v časové tísní dostatečně zjistit, a to v konkrétní chvíli a bezprostředně reagovat. Jak městský soud uvedl, na straně



jedné tak stojí nezpochybnitelný požadavek, aby rozhodnutí jako obecné správní rozhodnutí bylo řádně zdůvodněno, na straně druhé časová naléhavost při řešení konkrétní situace, která může eskalovat do dalších incidentů. Městský soud v Praze konstatoval, že v daném případě lze správní rozhodnutí I. stupně brát jako maximum možného, a ač standardně takové rozhodnutí by nemělo obstát, v této konkrétní věci neshledal, že by bylo natolik kusé, aby se jednalo o libovůli úřadu.

Nejvyšší správní soud však naopak musí přisvědčit námitkám stěžovatele (jak odvolacích, tak žalobních i kasačních), že napadená rozhodnutí (rozhodnutí o vykázání a rozhodnutí o zákazu vstupu), potažmo rozhodnutí odvolacího orgánu, nemohou obstát z důvodu jejich nepřezkoumatelnosti pro nedostatek uvedení důvodů.

Odůvodnění, jakkoli v tomto typu řízení z povahy věci lze připustit jeho stručnost, musí vždy obsahovat skutkovou a právní oporu výroku rozhodnutí. V daném případě byl stěžovatel vykázán – dle odůvodnění rozhodnutí – toliko na základě učiněného oznámení poškozené o tom, že po dobu nejméně 3 let ji psychicky a fyzicky napadá; to vše za situace, kdy jmenovaná nikdy v předchozích letech žádné oznámení neučinila, nevyhledala lékařské ošetření ani jinou pomoc stran tvrzeného „domácího násilí“. Jak již bylo konstatováno výše, vykázání z místa, kde osoba žije se členy své rodiny, je citelným zásahem do jejich práv, proto je nanejvýš nutné řádně zvažovat, zda jsou pro toto omezující opatření relevantní důvody. Jakkoli se jedná o rozhodnutí, které je v daném případě třeba učinit v relativně krátkém čase (do 24 hodin), musí i toto rozhodnutí být přezkoumatelné z hlediska vyloučení libovůle.

S ohledem na možnost přezkumu správních rozhodnutí soudem, který při přezkoumání zákonnosti rozhodnutí vychází ze skutkového stavu, který tu byl v době vydání rozhodnutí, měl by být v odůvodnění rozhodnutí v potřebném rozsahu vylíčen skutkový stav, na který se správní orgán odvolává. Odůvodnění obsahuje výčet podkladů pro rozhodnutí nebo argumentaci, proč konkrétní

navržené důkazy správní orgán neprovedl. Důležitou součástí odůvodnění je přesné rozvedení úvah, kterými se správní orgán řídil při hodnocení důkazů. Absence těchto úvah zakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí, které je činí nezákonným.

Nelze přisvědčit Městskému soudu v Praze v závěru, že v daném případě lze odůvodnění rozhodnutí brát jako maximum možného; naopak Nejvyšší správní soud zde neshledal ani minimum nutného. Správní orgán v odůvodnění rozhodnutí odkazuje pouze na oznámení manželky stěžovatele a dále uvádí, že jí uvedené skutečnosti byly potvrzeny Mgr. Klárou T. a Janou Š., přitom při svém rozhodování měl již vysvětlení stěžovatele, které je v přímém rozporu s oznámením jeho manželky. Minimálně toto vysvětlení však správní orgán v odůvodnění rozhodnutí opomenul (stěžovatel uváděl i dalšího svědka, rovněž disponoval lékařskou zprávou), uvedl pouze ty skutečnosti, které rozhodnutí podporují, nevyložil však, z jakého důvodu k vysvětlení stěžovatele nepřihlédl, a pokud přihlédl a hodnotil není z odůvodnění seznatelné jakým způsobem tak činil.

Popis skutkového stavu odůvodnění je naprosto nedostačující. Je v něm sice uvedeno, že manželka stěžovatele oznámila, že nejméně po dobu tří let dochází k jejímu psychickému a fyzickému napadání, na základě této skutečnosti však nebyl stěžovatel vykázán z obydli, tou byla bezesporu událost, jakkoliv popisovaná rozporuplně, těsně předcházející samotnému rozhodnutí, a o té není v odůvodnění ani zmínka, i když to bezesporu byla stěžejní skutečnost, na základě které správní orgán měl rozhodovat. Skutečnosti, které poškozená uvedla, nebyly posuzovány v kontextu výše naznačených definičních znaků domácího násilí.

Odůvodnění zcela postrádá jakoukoli úvahu správního orgánu stran hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí – viz čl. 11 odst. 2 uvedeného Pokynu.

Žalovaný v rozhodnutí o odvolání k námitce nepřezkoumatelnosti, kterou stěžovatel uplatnil, uvádí, že popis odůvodnění po-

stupu orgánem I. stupně je příliš obecný, avšak v tomto konkrétním případě se jedná o takové vady, které nemohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy; o tom, na základě jakých důvodů se odvolací orgán domnívá, že tyto vady nemohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, však rozhodnutí žalovaného mlčí. Rovněž tak ke stěžovatelovým námitkám stran absence nezúčastněné osoby, která musí být přítomna úkonům souvisejícím s vykázáním dle § 21a odst. 5 zákona o policii, uvedl odvolací orgán, že se jedná o takovou vadu řízení, která nemohla mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy. Na základě jakých skutečností k tomuto závěru dospěl, dále nespécifikoval. O to se snaží až městský soud

ve svém rozsudku, když uvádí, že tato povinnost se jednoznačně musí vztahovat na úkony, které souvisejí zejména s místním ohledáním, apod. Z obsahu spisu je dle městského soudu patrné, že úkony, které byly v dané věci činěny, byla výpověď manželky stěžovatele, lékařská zpráva, telefonické ověření u dvou svědkyň a vydání rozhodnutí. Takové úkony, dle názoru soudu, přítomnost nezúčastněné osoby nevyžadovaly.

Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem Městského soudu v Praze, nicméně pokud tuto námitku stěžovatel vznesl v odvolacím řízení bylo úkolem odvolacího orgánu se s ní přezkoumatelným způsobem vypořádat; nemůže to za něj, ani při nejlepší vůli činit soud v dalším řízení.

## 1860

### Právo průmyslového vlastnictví: řízení o částečném výmazu užitého vzoru

k § 17 odst. 3 zákona č. 478/1992 Sb., o užitných vzorech

k zákonu č. 527/1990 Sb., o vynálezech a zlepšovacích návrzích (v textu též „patentový zákon“)

**V řízení o částečném výmazu užitého vzoru z rejstříku užitných vzorů není Úřad průmyslového vlastnictví oprávněn zasahovat do podstaty technického řešení přeformulováním jednotlivých nároků na ochranu a jejich novým definováním.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2009, čj. 9 As 37/2008-153)

**Prejudikatura:** č. 1099/2007 Sb. NSS.

**Věc:** a) Ing. Martin S., b) Jaroslav S. proti Úřadu průmyslového vlastnictví, za účasti akciové společnosti PROKOP RAIL, o výmaz užitého vzoru, o kasační stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení.

Po prvním prodloužení platnosti zápisu užitého vzoru s názvem „Základna kolejového roštu“ v rejstříku (26. 9. 2000) zahájil Úřad průmyslového vlastnictví (dále také „Úřad“) dne 3. 9. 2003 na základě žádosti Ing. Martina S. a Jaroslava S., majitelů užitého vzoru, řízení o určení, zda výrobek dodávaný na trh akciovou společností PROKOP RAIL spadá či nespádá svým charakterem do rozsahu ochrany jejich užitého vzoru. Řízení ukončil vydáním rozhodnutí (s kladným výrokem) ze 3. 6. 2005, proti němuž akciová společnost PROKOP RAIL podala rozklad.

Dne 18. 9. 2003 podala tato společnost první návrh na výmaz předmětného užitého vzoru, který byl 17. 6. 2004 zamítnut. Dne 25. 1. 2005 podala též společnost nový návrh na výmaz téhož vzoru. O tomto návrhu Úřad rozhodl 11. 8. 2005 (částečný výmaz vzoru uskutečněný změnou formulace nároků – z původních čtyř nároků byly vytvořeny tři), po němž následoval rozklad majitelů vzoru, o němž předseda Úřadu rozhodl 10. 7. 2006 tak, že výrok rozhodnutí I. stupně byl změněn a nároky byly znovu přeformulovány, s tím, že zachovány již zůstaly pouze dva.

Proti tomuto rozhodnutí předsedy Úřadu podali majitelé vzoru žalobu k Městskému soudu v Praze. Ten svým rozhodnutím ze dne 24. 1. 2008 napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Přiklonil se k názoru žalobců, že v rámci řízení o návrhu na výmaz užitného vzoru správním orgánu nepřísluší provádět na základě vlastního rozhodnutí změny formulace zapsaných nároků a zcela nově je definovat.

Proti rozhodnutí městského soudu podali žalovaný („stěžovatel a“) a osoba zúčastněná na řízení, akciová společnost PROKOP RAIL („stěžovatel b“) kasační stížnost. Stěžovatel a) mimo jiné trvá na tom, že postup Úřadu v obou stupních řízení při částečném výmazu užitného vzoru změnou formulace nároků je postupem *secundum et intra legem*. Měla-li by být přiznána platnost „tezi soudu“, dle níž Úřad nemá oprávnění provádět na základě vlastního uvážení změny formulace jednotlivých nároků zapsaných užitných vzorů, bylo by tím Úřadu znemožněno rozhodovat způsobem, který je v souladu se zákonem. Stěžovatel b) zdůrazňuje, že dle § 11 odst. 1 zákona o užitných vzorech Úřad запиše užitný vzor do rejstříku, splňuje-li přihláška podmínky stanovené v § 8 tohoto zákona a není-li předmět zjevně v rozporu s § 2, 3 a 5 téhož právního předpisu. Stěžovatel b) tuto tezi dále rozvádí, s tím, že „*Úřad tedy ze zákona je povinen zapsat do rejstříku užitných vzorů každou přihlášku splňující zákonem předepsanou formu a obsah, není-li předmět zjevně v rozporu se zákonem stanovenými znaky technických řešení, průmyslové využitelnosti a vyluk ochrany, přičemž Úřad v žádném případě nezkontroluje novost předmětu ochrany.*“ Právo na ochranu technického řešení tak vzniká pouze na principu registračním, přičemž zákon stanovuje v § 17, že na návrh kohokoliv Úřad provede výmaz užitného vzoru z rejstříku, není-li technické řešení způsobilé k ochraně. Týkají-li se důvody výmazu jen části užitného vzoru, užitný vzor se vymaže částečně. Podle názoru stěžovatele b) ze zákona také vyplývá, že Úřad je povinen upravit částečným výmazem užitné vzory splňující podmínky pro ochranu jen částečně, přičemž je

podle něj zřejmé, že takovou úpravu Úřad může provést pouze změnou formulace nároku na ochranu. Z logiky věci tedy podle stěžovatele b) vyplývá, že každým částečným výmazem užitného vzoru musí dojít k omezení rozsahu ochrany užitného vzoru, jinak by přihlašovatel, majitel užitného vzoru, svědčilo právo na ochranu v rozsahu, které mu nepřísluší a ani nikdy nepříslušelo. Stěžovatel dále uvádí, že *„užitné vzory zapisuje Úřad na registračním principu, tzn. bez možnosti v zápisném řízení jakkoli věcně zasáhnout do obsahu přihlášky, včetně znění nároků na ochranu, pracuje se tedy jen s vyvratitelnou právní domněnkou, že zapsaný užitný vzor splňuje zákonné podmínky zápisné způsobilosti“*, přičemž *„jednou formou řízení, kdy Úřad splnění podmínek zápisné způsobilosti může a musí zkoumat, je právě a jen řízení výmazové a jednou formou, jak může Úřad změnit vadně zapsaný užitný vzor, je úprava nároků na ochranu“*. Pokud soud Úřadu tuto pravomoc nepřiznal, jde o porušení zákona s nedozírnými následky, neboť by legalizoval stav, kdy užitné vzory zapsané zjevně v rozporu se zákonem nelze částečně vymazat a budou tedy požívat ochrany v plném rozsahu.

Ve svém vyjádření ke kasačním stížnostem majitelé užitného vzoru trvají na tom, že postup Úřadu v rámci výmazového řízení byl v rozporu se zákonem a v rozporu se zásadou dvojinstančnosti řízení tím, že v druhostupňovém rozhodnutí předsedy Úřadu byl změněn výrok prvoinstančního rozhodnutí tak, že rozsah ochrany jejich užitného vzoru byl značně omezen a jeho ochranné nároky byly nově definovány. Takto nově vytvořená definice hlavního nároku, která vymezuje technické řešení, je v praxi neaplikovatelná a nevyužitelná.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele a) odmítl a kasační stížnost stěžovatele b) zamítl.

## Z odůvodnění:

(...)

## VII. Právní hodnocení

(...) Úvodem je nutno konstatovat, že vyhodnocení důsledků konkrétních změn ve

formulaci nároků na ochranu užitého vzoru provedených správními orgány v obou stupních by po technické stránce mohl učinit výhradně znalec se specializací na konkrétní oblast techniky. Soudu toto hodnocení nepřisluší, jakkoli je právě technická stránka pro problematiku ochrany práv k průmyslovému vlastnictví typická a krucióální (čímž se tato oblast práva výrazně odlišuje od jiných právních oblastí). V této souvislosti je možno poukázat na existenci specializovaných patentových senátů na soudech v některých zemích (např. SRN) s tím, že se jedná o složitou problematiku, která není ani na evropské úrovni z hlediska jednotného systému soudního přezkumu dosud plně vyřešena. (...)

Co se týče vnitrostátní úpravy ČR, lze pouze konstatovat, že na dřívější tradici patentového soudnictví [Patentový soud existoval za tzv. „První republiky“ (ČSR) i na našem území, a to od roku 1919 (zrušen byl definitivně až v roce 1952)] obnovené správní soudnictví po roce 1991 nenavázalo a přezkum rozhodnutí Úřadu byl svěřen do pravomoci správních soudů, avšak s tím, že z přezkumu byly vyňaty věci, které se týkají *výlučně* technického stavu [v rámci kompetenční výluky zakotvené v § 70 písm. d) s. ř. s.].

Předmětem sporu v projednávané věci je však otázka, zda správní orgán disponuje při částečném výmazu užitého vzoru pravomocí provádět změnu formulace nároků a tato otázka je otázkou ryze právní.

V obecné rovině lze úvodem konstatovat, že technická řešení lze chránit jak formou patentu, tak užitným vzorem. Užitný vzor totiž představuje předmět průmyslového vlastnictví, který je stejně jako vynález (chráněný patentem) výsledkem technické tvůrčí činnosti. Rozdílů mezi vynálezem a užitným vzorem (který bývá někdy označován jako tzv. „malý patent“) je však relativně mnoho a tyto rozdíly se týkají nejen stupně invenční úrovně příslušného technického řešení, podmínek, rozsahu a doby trvání ochrany, ale rozdílnosti lze vysledovat i v samotném řízení před Úřadem.

Užitné vzory přitom jsou (stejně jako patenty nebo ochranné známky) nehmotnými

statky, s nimiž lze nakládat jako s předměty vlastnického práva a jejichž ochrana spadá v rámci právního řádu do skupiny práv na ochranu duševního, resp. průmyslového vlastnictví. Základním principem je výlučnost ochrany těchto nehmotných statků, která má přispět k vytvoření konkurenčního prostředí na trhu těchto předmětů průmyslového vlastnictví. „Zavedením jednoduchého zápisného řízení o přihláškách užitého vzoru a z toho vyplývajícího zefektivnění řízení a omezení jeho administrativní náročnosti se umožní přihlašovatelů ziskovat pro své technické řešení ochranu velmi rychle“ (z důvodové zprávy k zákonu o užitém vzoru). Uplatňování osobních a majetkových práv osob, které tyto výsledky duševní činnosti vytvořily („původců“) – stejně jako u vynálezů chráněných patentem – pak vychází ze smluvního principu. Právním titulem pro uplatňování těchto práv (typicky z licenčních smluv) je právě existence nehmotného statku ve formě zápisu u Úřadu. Úřad, ačkoli samozřejmě hraje významnou a nezastupitelnou roli a je v mnoha ohledech nadán důležitou pravomocí vymezenou zákonem, jež uplatňování práv z průmyslového vlastnictví jako takové vůbec umožňuje, je tak z tohoto úhlu pohledu primárně registračním místem.

Užitnými vzory jsou chráněna technická řešení, která jsou 1) *nová*, 2) *přesahují rámec pouhé odborné dovednosti* a 3) *jsou průmyslově využitelná* (§ 1 zákona o užitém vzoru). Na rozdíl od zkoumání předpokladů určitého technického řešení z hlediska jeho patentovatelnosti podle patentového zákona není pro zápisnou způsobilost podle zákona o užitém vzoru nutným předpokladem vyšší stupeň invenčnosti příslušného technického řešení jakožto výsledku „*vynálezcké činnosti*“. Patentový zákon, stejně jako zákon o užitém vzoru, neobsahuje definici vynálezu, resp. užitého vzoru. Užitný vzor je v zákoně definován pomocí tří hmotně-právních kritérií (viz shora), patentový zákon vymezuje vynález obdobně, a to třemi podmínkami pozitivními, navíc však obsahuje jednu podmínku negativní – tzv. „*vyluky z patentovatelnosti*“. Nižším zákonným poža-

dvakům na jedinečnost technického řešení pak odpovídá nejen výrazně kratší maximální možná doba ochrany, ale oba citované zákony, které na danou problematiku dopadají, se v určitých ohledech liší, přičemž tyto odlišnosti nejsou nepodstatné.

Jednou z odlišností je například již samotný průběh řízení o zápisu do příslušných rejstříků vedených Úřadem. Zatímco zápisy užitných vzorů mají převážně evidenční charakter, tzn. že Úřad před zápisem zkoumá, zda technické řešení splňuje podmínky pro ochranu jen v omezené míře a zejména po formální stránce, v řízení o návrhu na zápis podle patentového zákona se podle § 33 tohoto zákona provádí tzv. „úplný průzkum přihlášky vynálezu“. O tom svědčí mimo jiné již i rozdílná dikce zákona o užitných vzorech v § 7 („*Užitné vzory zapisuje Úřad průmyslového vlastnictví do rejstříku užitných vzorů*“) a v § 2 patentového zákona („*Na vynálezy, které splňují podmínky stanovené tímto zákonem, uděluje Úřad průmyslového vlastnictví patenty.*“). Je tedy možno souhlasit se stěžovatelem b) v tom ohledu, že užitné vzory se zapisují na základě registračního principu a platí vyvratitelná právní domněnka, že zapsaný užitný vzor splňuje podmínky zápisné způsobilosti.

Přihláška užitného vzoru se žádostí o zápis do rejstříku vedeného Úřadem sestává z anotace zahrnující mj. i souhrnný obecný popis dosavadního stavu techniky a podstaty technického řešení a dalších dokumentů (přílohy jako např. výkresy apod.). Esenciální náležitostí přihlášky je však z právního hlediska především vlastní detailní popis technického řešení a formulace tzv. „nároků na ochranu“, které jsou v souladu s teoretickými zásadami jejich výstavby konstruovány tak, že tyto nároky jsou hierarchicky uspořádány. Podstata technického řešení přitom musí být podrobně popsána v „nezávislých nárocích“, přičemž známý stav techniky je obsažen v „předvýznamové části nároku“, zatímco nové aspekty technického řešení v jeho části „významové“. „Závislé nároky“ jsou pak od

nezávislých nároků odvozeny s tím, že z uvozujičího odkazu musí být zřejmé, ze kterého nezávislého nároku vycházejí, je-li nezávislých nároků v rámci jednoho technického řešení více.

Zápis má z hlediska právní ochrany vzoru konstitutivní účinky. Zároveň se zcela jednoznačně jedná o řízení návrhové a rozsah ochrany je dán přihláškou vzoru – určuje jej tedy sám přihlašovatel (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2005, čj. 7 A 105/2002-63\*), na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). *A vice versa* proto musí platit, že takto původcem vzoru stanoveným rozsahem ochrany je limitován i Úřad.

Dalším, nikoli nepodstatným, rozdílem mezi oběma úpravami, tj. mezi patentovým zákonem a zákonem o užitných vzorech, je odlišná úprava částečného výmazu, kdy patentový zákon v § 23 výslovně stanoví, že částečné zrušení patentu se provádí změnou jeho nároků, popisu nebo výkresů, zatímco zákon o užitných vzorech v § 17 odst. 3 o způsobu částečného výmazu vůbec nehovoří a poměrně lapidárně stanoví, že týkají-li se důvody výmazu jen části užitného vzoru, užitný vzor se vymaže částečně.

Dle § 21 odst. 1 zákona o užitných vzorech platí pro řízení před Úřadem správní řád s odchylkami uvedenými v tomto zákoně a dle odst. 2 téhož ustanovení se pro zde *taxativně* vyjmenovaná řízení a právní vztahy užije příslušných ustanovení patentového zákona, a to konkrétně pro práva na užitný vzor, spolumajitelské vztahy, pro zápis licenčních smluv k využití předmětu chráněného užitným vzorem, pro převody užitných vzorů, pro vztahy k zahraničí, pro zastupování v řízení před Úřadem, pro zastavení řízení, pro prominutí zmeškání lhůty, pro nahlížení do spisů, pro určovací řízení, pro zápis užitných vzorů utajovaných podle zvláštních předpisů, pro opravné řízení a pro porušování práv; pro právo na informaci a pro udělování nucených licencí se obdobně použijí ustanovení zákona o vynálezech, průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích.

\* ) Publikovaný pod č. 1099/2007 Sb. NSS.

Pro řízení ve věcech užitných vzorů, jakoli se jedná o velmi příbuznou materii a oba právní předpisy, tj. zákon o užitných vzorech a patentový zákon, jsou vystavěny na podobném principu, tak nelze dovodit plošnou subsidiaritu patentového zákona. Již jen na okraj kasační soud podotýká, že druhá věta § 23 odst. 2 patentového zákona (tj. cit.: „*Částečné zrušení patentu se provádí změnou jeho nároků, popisu nebo výkresů*“) byla do tohoto ustanovení vložena až rozsáhlou novelou provedenou zákonem č. 116/2000 Sb., jež byla přijata z důvodu slučitelnosti české vnitrostátní právní úpravy s Evropskou patentovou úmluvou a s předpisy komunitárního práva. Ani z této novely však nevyplývá, že by se mělo jednat o jednotný a široce aplikovatelný princip zahrnující i zákon o užitných vzorech.

Názor stěžovatele b), dle kterého je Úřad (za předpokladu, že předmět užitného vzoru není způsobilý k ochraně v rozsahu nároků, jak je formuloval původce vzoru při zápisu přihlášky) v rámci řízení o výmazu oprávněn provést výmaz všech kolizních částí daného technického řešení a vymežit zbylý, nový nárok na ochranu, není podle názoru kasačního soudu správný. Takový postup s ohledem na shora uvedené úvahy nelze aprobovat ani za situace, kdy podmínky zápisné způsobilosti stanovené v § 1 zákona o užitných vzorech splňoval v daném případě podle názoru Úřadu pouze čtvrtý nárok, který byl nárokem závislým, a nemohl tudíž být v rejstříku zapsán samostatně, bez existence prvního, nezávislého nároku. Změna formulace prvního nároku na ochranu provedená postupně správními orgány v obou stupních (zakomponováním čtvrtého nároku do prvního) měla totiž za následek vytvoření zcela nově definovaného nezávislého a tedy klíčového nároku na ochranu.

Jakkoli tedy zákon o užitných vzorech částečný výmaz vzoru připouští, a v rozhodnutí o částečném výmazu musí být stanoven omezený rozsah ochrany (změny v nárocích přitom nesmějí jít nad rámec původního podání přihlášky a současně nesmí dojít k rozšíření rozsahu ochrany oproti předchozímu stavu), je výklad § 17 odst. 3 zákona o částečném výmazu nutno provádět pouze restriktivně v mezích zákona tak, že formulace, resp. styli-

zace znění jednotlivých nároků musí zůstat zachována, aby byl vyloučen případný zásah do podstaty technického řešení, neboť zúžení ochrany musí znamenat vždy jen změnu v rozsahu předmětu nároku, nikoli v jeho podstatě (změna stylizace či formulace nároku však riziko zásahu do podstaty tohoto nároku vždy potenciálně přináší). Výsledek výmazového řízení (v němž by užitný vzor nebyl vymazán zcela, ale pouze částečně) by totiž za situace, pokud by příslušný užitný vzor v podobě, jak jeho rozsah ochrany vymezil Úřad, skutečně nebyl vůbec průmyslově využitelný, byl naprosto absurdní (což ostatně v dané věci tvrdí i žalobci, tj. majitelé užitného vzoru č. 5516 ve svém „*doplnění vyjádření původních žalobců ke kasačním stížnostem stěžovatelů*“ ze dne 21. 4. 2008).

Částečný výmaz užitného vzoru (tj. při zúžení ochrany) podle zákona o užitných vzorech je proto z výše uvedených důvodů možno *sensu stricto* provádět odebráním („*seškrtnutím*“) nároků (ať už nezávislých – je-li jich vícero a je-li to tedy možné – nebo závislých), při současném zachování jednotnosti (tzv. „*jednotlivého znaku*“, resp. „*jednotlivé myšlenky*“) technického řešení, pokud jsou zároveň naplněny podmínky § 1 zákona o užitných vzorech a zápisná způsobilost vzoru dle všech tří zákonných kritérií kumulativně je dána, tedy logicky včetně jeho průmyslové využitelnosti (technické realizovatelnosti). Ostatně stejně tak přísně je Úřad vázán samotnými důvody návrhu na výmaz a v žádném případě není oprávněn tzv. „*jít nad rámec tohoto návrhu*“ a konstruovat či vyhledávat důvody pro výmaz *ex officio*. Nejsou-li důvody návrhu dostatečné, návrh musí být zamítnut, a naopak za situace, kdy v řízení zápisná způsobilost vzoru není prokázána, návrhu na výmaz je třeba vyhovět. Soud si je vědom toho, že takto jsou paradoxně kladeny vyšší nároky na kvalitu přihlášky a na erudici přihlašovatele vzoru (jeho původce), avšak tento požadavek je plně v souladu jak s typem návrhového řízení, o něž se jedná (bytostným zájmem původce je taková stylizace nároků na ochranu jím zapsaného vzoru, aby užitný vzor v případném řízení o návrhu na výmaz obstál), tak s obecně platnou zásadou *vigilantibus iura scripta sunt*. (...)

## Odpady: řízení o přeshraniční přepravě odpadu určeného k energetickému využití

k § 55 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 188/2004 Sb. (v textu jen „zákon o odpadech“)<sup>\*)</sup>

**Účastníkem řízení o přeshraniční přepravě odpadů dle § 55 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, není příjemce odpadu.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2009, čj. 5 As 24/2008-92)

**Prejudikatura:** č. 162/2004 Sb. NSS, č. 287/2004 Sb. NSS, č. 943/2006 Sb. NSS, č. 1768/2009 Sb. NSS; nálezn Ústavního soudu č. 95/2000 Sb.; Soudní judikatura ve věcech správních č. 1006/2002; rozsudek Soudního dvora ES ze dne 6. 10. 1982, *Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví* (283/81, Recueil, s. 3415)\*\*).

**Věc:** Akciová společnost Pražské služby proti Ministerstvu životního prostředí o účastenství v řízení, o kasační stížnosti žalobce.

Společnost DAR *Duale Abfallwirtschaft und Verwertung Ruhrgebiet GmbH* (dále jen „oznamovatel“) podala oznámení o přepravě odpadu. Rozhodnutím ze dne 10. 4. 2006 žalovaný vznesl námitku k plánované přepravě 40 000 000 kg odpadu z mechanického třídění odpadů ze Spolkové republiky Německo do České republiky v období od 17. 10. 2005 do 16. 10. 2006 za účelem spálení za současného využití vzniklé energie ve Spalovně komunálních odpadů Malešice, kterou provozuje žalobce.

Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce rozklad, v němž namítal, že s ním nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, přestože je stranou smlouvy o odběru odpadů a rozhodnutí ministerstva se jej úzce dotýkalo. Rozklad ministr životního prostředí dne 25. 7. 2006 zamítl jako nepřipustný.

Žalobce napadl rozhodnutí ministra žalobou u Městského soudu v Praze. Dle názoru žalobce došlo k porušení jeho procesních práv, protože mu nebylo přiznáno postavení účastníka správního řízení o přeshraniční přepravě odpadů. Jedná se o závažnou procesní vadu, která může mít za následek nesprávné či nezákonné rozhodnutí ve věci. Ža-

lobce své účastenství v řízení opírá o § 14 odst. 1 správního řádu z roku 1967. Tím, že stěžovateli byla na základě nesprávného výkladu § 55 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, upřena možnost účastnit se řízení, bylo dotčeno také jeho právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost dle čl. 26 Listiny základních práv a svobod, právo na spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny a byla tím rovněž založena nerovnost mezi smluvními stranami výše uvedené smlouvy. Stěžovatel tak neměl možnost uplatnit procesní obranu proti nesprávné klasifikaci zamýšleného účelu přepravy provedené správním rozhodnutím I. stupně.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 27. 11. 2007, čj. 10 Ca 306/2006-45, žalobu zamítl. Konstatoval, že otázka účastenství v řízení zahájeném oznámením o přeshraniční přepravě odpadů je upravena v § 55 odst. 1 zákona o odpadech. Ten za účastníka řízení označuje pouze tzv. oznamovatele (zde tedy výše uvedenou německou společnost), čímž fakticky vymezuje, že rozklad je oprávněn podat pouze oznamovatel, a nikoli jiné osoby. Pojem oznamovatele byl přitom definován v čl. 2 písm. g) nařízení Rady (EHS) č. 259/93,

<sup>\*)</sup> S účinností od 11. 2. 2008 změněno zákonem č. 34/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>\*\*)</sup> Neoficiální český překlad rozsudku viz Judikatura Evropského soudního dvora, č. 3/2004, s. 139.

o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a její kontrole; pod tam vymezený okruh osob nelze žalobce zařadit, a to také proto, že oznámení provedla německá společnost. Podle § 55 odst. 1 zákona o odpadech je účastníkem řízení zahájeného oznámením pouze oznamovatel, což koresponduje se snahou zákonodárce konkrétně (v souladu právní úpravou Evropských společenství) vymezit otázku účastenství v tomto speciálním řízení. Účastenství žalobce nelze opírat o znění § 14 odst. 1 správního řádu, neboť se jedná pouze o předpis subsidiárního charakteru, který se nepoužije v případě, kdy zvláštní zákon (zde tedy zákon o odpadech) stanoví něco jiného. Tato skutečnost ostatně vyplývá z § 82 zákona o odpadech. Napadeným rozhodnutím rovněž nebylo zasaženo do práv žalobce dle čl. 26 a 36 Listiny. Rozhodnutí se netýká oprávnění žalobce podnikat, ten naopak musí respektovat platnou právní úpravu a nemůže se domáhat, aby soud rozhodl v rozporu s ní. Tím, že městský soud poskytl žalobci soudní ochranu, když spornou otázku projednal a rozhodl, nedošlo ani ke zkrácení žalobcových práv dle čl. 36 odst. 2 Listiny. Rovněž se žalobce mylí, pokud se domnívá, že tím, že nemůže být účastníkem daného správního řízení, je založeno nerovné postavení mezi účastníky uzavřené obchodní smlouvy. Městský soud odlišil veřejnoprávní vztahy vyplývající z předmětného řízení, v němž oznamovatel žádá správní orgán o souhlas s oznamovanou činností, a soukromoprávní otázky vyplývající z dané smlouvy, která nadto ve svém bodě 6.4 stanovila, že bez souhlasu příslušných úřadů obou zemí (ČR a SRN) smlouva nenabude účinnosti.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek Městského soudu v Praze včasnou kasační stížností. V první řadě zopakoval svou argumentaci uvedenou v žalobě. Uvedl, že s ním ministerstvo nejednalo jako s účastníkem správního řízení o přeshraniční přepravě odpadů, přestože byl jednou ze tří stran smlouvy o odběru odpadů (další stranou byl oznamovatel a dále společnost AlphaEcoConsulting, a. s., jakožto koordinátor). Tím neměl stěžo-

vatel možnost zasáhnout do průběhu správního řízení. Pokud jedná ze stran smlouvy (oznamovatel) nevyvíjí dostatečnou aktivitu, další smluvní strany nemají žádnou možnost dosáhnout nápravy a vytváří se asymetrie mezi stranami smlouvy. Stěžovatel poukázal na smlouvy o převodu nemovitostí zapsaných v katastru nemovitostí, kde jsou účastníkem řízení všechny smluvní strany. Stěžovatel neměl možnost brojit proti nesprávné klasifikaci zamýšleného účelu přepravy odpadu provedené ministerstvem. Dle názoru stěžovatele je třeba interpretovat § 55 odst. 1 zákona o odpadech tak, že úmyslem zákonodárce nebylo omezit okruh účastníků řízení výhradně na oznamovatele. Pokud městský soud odkazoval na subsidiární použití správního řádu dle § 82 zákona o odpadech, pak právě z tohoto ustanovení vyplývá, že § 14 odst. 1 správního řádu na předmětnou situaci dopadá a se stěžovatelem mělo být jednáno jako s účastníkem správního řízení. Rozhodnutím došlo k zásahu do jeho práv či oprávněných zájmů, neboť mu výsledek správního řízení znemožnil domáhat se splnění závazku ze smlouvy. Došlo také k zásahu do jeho práva podnikat dle čl. 26 Listiny, přičemž tento zásah překročil povolené meze stanovené čl. 4 Listiny. Stejně tak se stěžovatel cítil dotčen na svých právech vyplývajících z čl. 36 Listiny.

Tím, že stěžovatel nemohl vystupovat jako účastník správního řízení, došlo i k oslabení jeho práv v soukromoprávní sféře, přičemž vznikla nerovnost v postavení smluvních stran, neboť žalobce neměl na rozdíl od oznamovatele možnost obrany ve správním řízení. K tomuto tvrzení městský soud uvedl pouze formulaci „žalobce se mylí“, aniž by své tvrzení náležitě odůvodnil, čímž své rozhodnutí zatížil vadou nepřezkoumatelnosti. Vzniklou nerovnost smluvních stran nemůže zhojit ani fakt, na který městský soud odkazoval, že ve smlouvě o odběru odpadu smluvní strany s nutností vydání souhlasu ministerstva počítaly. Nelze zcela oddělovat veřejnoprávní správní řízení a soukromoprávní sféru, zvláště pak v situaci, kdy veřejnoprávní souhlas představuje podmínku pro realizaci soukromoprávního ujednání. Účastníci smlouvy,



kterým nebylo přiznáno postavení účastníka správního řízení, nemají při výkladu zákona, k jakému dospěl městský soud, žádnou efektivní možnost bránit se nepříznivému veřejnoprávnímu rozhodnutí a dosáhnout realizace soukromoprávní smlouvy. Možnost domáhat se v soukromoprávní rovině náhrady škody proti oznamovateli v případě jeho liknavého postupu ve správním řízení považuje stěžovatel za nedostatečnou. S ohledem na znění nařízení č. 259/93, na něž se odvolával i městský soud, lze dospět k opačným závěrům, tedy takovým, že stěžovatel měl být účastníkem řízení před správním orgánem. Svůj závěr stěžovatel opírá zejména o čl. 7 odst. 1 a 5 nařízení č. 259/93, dle kterého měl příjemce určitá práva v příslušném řízení (obdržení kopie potvrzení o přijetí oznámení a o splnění podmínek pro přepravu), z čehož stěžovatel dovozuje, že nařízení č. 259/93 konstruovalo pojem účastníka řízení jinak než zákon o odpadech a fakticky příjemci toto postavení přiznávalo. S ohledem na aplikační přednost nařízení před zákonem o odpadech by měl být stěžovatel považován za účastníka příslušného řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlasil se závěry stěžovatele, že by postupem ministerstva a následně ministra, kdy stěžovateli nebylo přiznáno postavení účastníka správního řízení, došlo k porušení jeho procesních práv. Odkázal na § 55 odst. 1 zákona o odpadech, který za účastníka správního řízení označuje výlučně oznamovatele. Není možné aplikovat § 14 odst. 1 správního řádu, neboť toto ustanovení představovalo předpis obecný (subsidiární) k § 55 odst. 1 zákona o odpadech, a proto bylo nutné použít ustanovení zákona o odpadech jakožto předpisu zvláštního. Žalovaný odkázal na soudní rozhodnutí v obdobné věci, a to na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 20. 5. 2002, čj. 5 A 175/2000-24. Vydáním napadeného správního rozhodnutí nedošlo k porušení práv stěžovatele dle čl. 36 odst. 1 Listiny, popř. postupem městského soudu k porušení práv stěžovatele dle čl. 36 odst. 2 Listiny. Stěžovateli již byla dostatečná soudní ochrana poskytnuta. V otázce tvrzeného po-

rušení práv dle čl. 26 Listiny se žalovaný ztožňuje se závěry městského soudu; rozhodnutí žalovaného se netýká stěžovatelova práva podnikat, ani neomezuje provozování jeho předmětu činnosti. Stěžovatel je povinen respektovat zákonnou úpravu přeshraniční přepravy odpadů. Není pravdou, že by se městský soud namítanou nerovností smluvních stran nezabýval. Taktéž není možné souhlasit se závěrem, že by nařízení č. 259/93 přiznávalo postavení účastníka řízení i příjemci odpadu. Nařízení se k otázce účastnictví v řízení o plánované přepravě odpadů nevyslovuje, přičemž tuto otázku jednoznačně řeší § 55 odst. 1 zákona o odpadech.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud v prvé řadě konstatuje, že v daném případě byl rozklad stěžovatele zamítnut dle § 60 správního řádu jako nepřipustný. Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 5. 12. 2003, čj. 5 A 14/2002-35, publikovaný pod č. 287/2004 Sb. NSS, usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, čj. 8 As 51/2006-105, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), rozsudek ze dne 27. 11. 2008, čj. 2 As 53/2007-111, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) v případě žaloby směřující proti rozhodnutí, jímž bylo odvolání (resp. rozklad) žalobce zamítnuto jako opožděné či nepřipustné, přezkoumává správní soud napadané rozhodnutí pouze z toho hlediska, zda skutečně bylo, či nebylo odvolání (rozklad) žalobce po právu zamítnuto jako opožděné či nepřipustné, zda tedy odvolatel (žalobce) byl, či nebyl zkrácen na svém veřejném subjektivním právu na přezkoumání správního rozhodnutí prvního stupně. Samotnému přezkumu zákonosti správního rozhodnutí I. stupně se tedy správní soudy v tomto řízení věnovat nemohou.

Městský soud tedy zcela důvodně zaměřil veškerou svou pozornost na otázku, zda právní úprava účinná v rozhodné době přiznávala stěžovateli právo být účastníkem předmětného správního řízení o přeshraniční přepravě odpadů, či nikoliv. Ustanovení § 55 odst. 1 zákona o odpadech přitom výslovně hovoří

o tom, že „účastníkem řízení zahájeného oznámením podle tohoto odstavce je pouze oznamovatel“. Naproti tomu § 14 odst. 1 správního řádu, který měl být dle stěžovatele aplikován přednostně, stanovil, že „účastníkem řízení je ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak“.

V daném případě neměl Nejvyšší správní soud pochyb o správnosti výkladu podaného městským soudem, neboť okruh účastníků předmětného řízení je zcela jednoznačně a taxativně vymezen zvláštním ustanovením § 55 odst. 1 zákona o odpadech, přičemž se omezuje pouze na subjekt jediný, tedy na oznamovatele. Naproti tomu § 14 odst. 1 správního řádu představuje ustanovení obecné, jehož aplikace je vyloučena existencí již citovaného ustanovení zákona o odpadech.

V této souvislosti lze skutečně odkázat již na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 20. 5. 2002, čj. 5 A 175/2000-24 (zveřejněný v Soudní judikatuře č. 4/2002, str. 329), podle něhož nepřísluší postavení účastníka řízení jiným osobám, kde „zvláštní zákon určuje výslovně, kdo je jediným účastníkem řízení, a – a contrario – tak vylučuje kohokoli jiného, aby takové postavení měl, jak to činí ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona“. Obdobně lze uvést ze závěrů usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2003, čj. 7 A 56/2002-54, publikovaného pod č. 162/2004 Sb. NSS, že pokud zákon (zde se jednalo opět o § 14 odst. 1 atomového zákona) „výslovně a jednoznačně omezuje okruh účastníků řízení o vydání povolení na žadatele o povolení, je jediným účastníkem řízení tento žadatel. Toto omezení účastenství, které ve spojení s § 65 s. ř. s. zamezuje možnosti třetích osob domáhat se soudní kontroly takového rozhodnutí, není v rozporu s čl. 36 Listiny základních práv a svobod“ (srov. také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne

29. 3. 2007, čj. 2 As 12/2006-111, ze dne 31. 7. 2007, čj. 7 As 50/2007-137 a 7 As 51/2007-127, všechny dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

V případě „kolize“ ustanovení § 55 odst. 1 zákona o odpadech a § 14 odst. 1 správního řádu je tedy třeba dát dle zásady *lex specialis derogat legi generali* přednost zákonu zvláštnímu, speciálnímu, přičemž za speciální je nutno považovat tu normu, jež má užší vymezení, ať už věcné, či osobní, což je v daném případě nepochybně ustanovení § 55 odst. 1 zákona o odpadech oproti obecně použitelnému ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu.

Obecně lze tedy říci, že jiným osobám (tedy ani stěžovateli) nelze přiznat postavení účastníka řízení tam, kde zvláštní zákon výslovně určuje, kdo je jediným či výlučným účastníkem, jako je tomu u § 55 odst. 1 zákona o odpadech. V již jmenovaném rozsudku ze dne 29. 3. 2007, čj. 2 As 12/2006-111, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), rovněž v souvislosti s výkladem atomového zákona Nejvyšší správní soud konstatoval, že „jazykový výklad (...) je zde možno omezit na prostou úvahu, že pokud zákon říká, že žadatel (pozn.: v předmětné věci ‚oznamovatel‘) je jediným účastníkem řízení, je třeba to vykládat tak, že jediným účastníkem řízení je žadatel“. Z hlediska teleologického výkladu, pokud by zákonodárce měl v úmyslu, aby možný okruh účastníků předmětného správního řízení byl širší, „mohl by to učinit prostým vypuštěním slova ‚jediným‘ (pozn.: v předmětné věci ‚pouze‘). Pokud to tak neučinil, nelze to chápat jako formulační rozmar zákonodárce, nýbrž je třeba respektovat, že jeho úmyslem v daném případě bylo tuto novou normu konstruovat jako restriktivní, uzavřenou normativnímu dopadu jiných norem stejné právní síly a speciality (pozn.: nemluvě již o normách obecných), jež by potenciálně mohly vymezení okruhu účastníků v tomto typu řízení rozšířit“ (Toto rozhodnutí ostatně prošlo testem ústavnosti, když ústavní stížnost proti němu směřující Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1791/07, <http://nalus.usoud.cz>).

Obdobně se vyjadřuje judikatura Nejvyššího správního soudu mj. i v případě vztahu

§ 78 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a § 14 odst. 1 správního řádu, a to např. v rozsudku ze dne 9. 12. 2004, čj. 7 As 29/2003-78, publikovaném pod č. 943/2006 Sb. NSS: „*Není pochyb o tom, že definice podle § 78 odst. 1 stavebního zákona je definicí taxativní, tedy uzavřenou, jež jinou osobu, než která bude odpovídat rozsahu této definice, jako účastníka kolaudačního řízení nepřipouští. Definice okruhu účastníků uvedená v § 78 odst. 1 stavebního zákona je nepochybně speciální úpravou ve vztahu k úpravě účastenství uvedeně v § 14 odst. 1 správního řádu. To ostatně vyslovil již Ústavní soud v odůvodnění svého nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 2/99, zveřejněného pod č. 95/2000 Sb. (též zveřejněno jako náleze č. 42 ve svazku 17 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu). Pokud by tedy měl být účastníkem kolaudačního řízení ještě někdo jiný než subjekty uvedené v § 78 odst. 1 stavebního zákona, muselo by tak stanovit ustanovení zákona, které by bylo ve vztahu k tomuto paragrafu ustanovením speciálním“ (Toto rozhodnutí také prošlo testem ústavnosti, když proti němu směřující ústavní stížnost Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 7. 8. 2007, sp. zn. II. ÚS 114/05, <http://nalus.usoud.cz>). Obdobně se pak Nejvyšší správní soud vyslovil např. i v rozsudku ze dne 26. 10. 2007, čj. 4 As 18/2006-70, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).*

S ohledem na uvedené tedy nemůže uspět ani argumentace stěžovatele řízením o povolení vkladu do katastru nemovitostí dle zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem. Ustanovení § 4 odst. 1 tohoto zákona (které představuje ustanovení speciální ke správnímu řádu) totiž určuje, že účastníci řízení o povolení vkladu jsou účastníci toho právního úkonu, na jehož podkladě má být zapsáno právo do katastru. Zde se účastenství na daném řízení tedy odvozovalo nikoli od § 14 odst. 1 správního řádu jakožto předpisu obecného, ale od již citovaného ustanovení předmětného zákona, které, jak již bylo řečeno, představuje ustanovení zvláštní (a tedy zároveň navazovalo na § 14 odst. 2 správního

řádu, podle něhož byl účastníkem řízení i ten, komu zvláštní právní předpis takové postavení přiznával). Paradoxně tedy daná argumentace stěžovatele podporuje závěr městského soudu o tom, že je třeba postupovat dle předpisu zvláštního, upravuje-li taxativně účastenství v řízení, a nikoli dle předpisu obecného.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že speciální ustanovení § 55 odst. 1 zákona o odpadech upravuje otázku účastenství v řízení zahájeném oznámením o přeshraniční přepravě odpadů, které podal oznamovatel, zcela jednoznačně a tedy způsobem nepřipouštějícím jiný, ani extenzivní výklad než ten, že jediným účastníkem tohoto řízení je právě oznamovatel.

Lze jistě souhlasit s tím, že pokud by nařízení č. 259/93 upravovalo otázku účastenství v předmětném správním řízení, přičemž § 55 odst. 1 zákona o odpadech by byl s takovou komunitární úpravou v rozporu, musel by zůstat neaplikován a přednost by dostala úprava v nařízení (princip přednosti přímo použitelného komunitárního práva). Nařízení č. 259/93 se ovšem otázkou účastenství v daném řízení nezabývalo, a tato otázka tak byla přímo upravena pouze vnitrostátním právním předpisem, tedy § 55 odst. 1 zákona o odpadech, jenž je součástí části deváté tohoto zákona (Přeshraniční přeprava odpadů) přijaté k adaptaci uvedeného nařízení v rámci českého právního řádu (nyní tato část zákona slouží k adaptaci nařízení ES č. 1013/2006, o přepravě odpadů, jež od 12. 7. 2007 nahradilo nařízení č. 259/93). Z ustanovení čl. 7 odst. 1 a 5 nařízení č. 259/93 přitom rozhodně právo příjemce na účastenství v řízení nevyplývalo, jak dovozoval stěžovatel, neboť dle těchto ustanovení měl příjemce pouze obdržet kopie příslušných dokumentů (viz výše). Z práva na obdržení těchto kopií, které byly zasílány příjemci pouze na vědomí, nelze konstruovat právo na to být účastníkem správního řízení o přeshraniční přepravě odpadů zahájeného oznamovatelem; samo nařízení ani se zasláním těchto kopií příjemci další účinky nespoujalo. Nejvyšší správní soud provedl analýzu dosavadní judikatury Soudního dvora, z níž

nevyplývalo, že by se Soudní dvůr k této otázce vyjádřil. Uvedené závěry však považuje Nejvyšší správní soud za natolik zřejmé a nepřipouštějící jiný výklad, že odůvodňují použití doktríny *acte clair* vytvořené Soudním dvorem Evropských společenství [viz rozsudek ze dne 6. 10. 1982 ve věci 283/81 *Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví*, (1982) ECR 3415]. Další námitky opírající se komunitární právo stěžovatel neuplatnil, Nejvyšší správní soud se tedy případnými dalšími souvislostmi řešené otázky s komunitárním právem nezabýval.

Stěžovatel rovněž namítal v souvislosti s odepřením účastenství v daném řízení porušení svého práva podnikat dle čl. 26 Listiny, dále porušení svých procesních práv zaručených článkem 36 odst. 1 a 2 Listiny a také ústavního principu rovnosti vyjádřeného v čl. 1 Listiny. Tuto námitku nelze interpretovat jinak, než že stěžovatel namítá rozpor § 55 odst. 1 zákona o odpadech s ústavním pořádkem, neboť, jak již bylo řečeno, jiný výklad tohoto ustanovení, než že účastníkem řízení je pouze oznamovatel, dané ustanovení s ohledem na svou jednoznačnou dikci nepřipouští (jiný výklad by byl *contra legem*), přičemž samozřejmě nejen správní orgán, ale i soud je zákonem vázán (čl. 95 odst. 1 Ústavy). Pokud by tedy Nejvyšší správní soud dospěl k přesvědčení, že tato zákonná úprava je skutečně v rozporu s ústavním pořádkem, nezbyvalo by mu než věc dle čl. 95 odst. 2 Ústavy [a § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] předložit Ústavnímu soudu, jak ostatně stěžovatel zmiňoval v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud má ovšem za to, že předmětnou zákonnou úpravu lze považovat za ústavně konformní.

Nejvyšší správní soud především souhlasí s městským soudem, že je v daném případě třeba důsledně rozlišovat rovinu soukromoprávní a rovinu veřejnoprávní. Z hlediska soukromoprávního byla v daném případě uzavřena mezi stěžovatelem, výše uvedenou německou společností a dalším subjektem označeným jako koordinátor smlouva o odběru odpadů, z jejichž ustanovení vyplývají dle názoru Nejvyššího správního soudu práva a závazky těchto smluvních stran výlučně

soukromoprávní povahy. Jiná věc je, že tato smlouva ke svému naplnění vyžadovala veřejnoprávní povolení příslušného správního orgánu s přepravou odpadů do České republiky. Nařízení č. 259/93 v této souvislosti stanovilo (v terminologii české doktríny i soudního řádu správního) veřejnou subjektivní povinnost tzv. oznamovatelů, tj. subjektu definovanému v čl. 2 písm. g) nařízení č. 259/93, přepravu odpadů z jednoho členského státu do druhého ať již za účelem jeho odstranění (čl. 3 odst. 1 nařízení) či využití (čl. 6 odst. 1 a čl. 10) předem oznámit příslušným správním orgánům dotčených členských států. Této povinnosti oznamovatele pak odpovídalo veřejné subjektivní právo téže osoby, aby jí byl vydán souhlas příslušných orgánů členských států s uskutečněním přepravy, resp. ve vymezených případech, aby proti přepravě odpadů příslušné orgány nevznesly námitky, pokud oznamovatel vyhověl všem podmínkám stanoveným nařízením č. 259/93 a v případě přepravy do ČR též podmínkám stanoveným v mezích nařízení zákonem o odpadech. § 55 odst. 1 zákona o odpadech, ve znění účinném v době rozhodování správních orgánů, tedy na tuto úpravu navazoval tím, že právě s oznámením spojoval zahájení řízení o přeshraniční přepravě odpadů a zároveň stanovil, že účastníkem tohoto řízení je pouze oznamovatel (tj. navrhovatel v řízení zahájeném jím podaným návrhem – viz § 18 odst. 1 správního řádu). Obdobně § 55 odst. 2 zákona o odpadech, ve znění účinném v době rozhodování správních orgánů, vymezoval případy, kdy byl oznámení o přepravě odpadů povinen podat příjemce, přičemž jediným účastníkem takového řízení byl opět pouze příjemce, tj. navrhovatel v takovém řízení.

Je tedy zřejmé, že rozhodnutí vydané v správním řízení podle § 55 odst. 1 zákona o odpadech mohlo zakládat veřejná subjektivní práva a povinnosti pouze pro adresáta tohoto rozhodnutí, tj. pro oznamovatele, a pouze oznamovatel tedy také mohl nést veřejnoprávní deliktivní odpovědnost [viz § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech] za případné porušení podmínek ve věci přeshraniční přepravy odpadů v tomto rozhodnutí

stanovených. O právech a povinnostech příjemce tedy v tomto řízení přímo rozhodováno nebylo; jiná věc je, že byl prostřednictvím smluvního ujednání ekonomicky zainteresován na tom, aby uvedená přeprava odpadu byla povolena, případně, aby byla povolena za určitých podmínek. Toto smluvní postavení však příjemci bez dalšího nemůže založit právo na účast ve správním řízení, jak se domnívá stěžovatel. Tvrzení, že každý, kdo je stranou soukromoprávní smlouvy, jejíž skutečnění závisí na vydání veřejnoprávního povolení, má bez ohledu na zákonnou úpravu ústavní právo na účastenství v příslušném správním řízení, je neudržitelné, neboť uplatnění takového principu by vedlo k absurdním důsledkům, např. by se účastenství ve stavebním řízení mohli v takovém případě domáhat všichni, kdo se mají po vydání stavebního povolení smluvně podílet na realizaci povolované stavby a již o tom se stavebníkem uzavřeli smlouvu. Naopak, je třeba zdůraznit, že je plně na účastnících daného smluvního vztahu, jaké soukromoprávní důsledky si dohodnou pro případ, že by příslušné veřejnoprávní povolení nebylo vydáno, a jakým způsobem budou tedy ve smlouvě pro tento případ ošetřeny jejich zájmy.

Uvedená právní úprava tedy nemohla být v rozporu s principem rovnosti smluvních stran, jak dovozoval stěžovatel, neboť nezakládala smluvním stranám z hlediska jejich soukromoprávních vztahů nerovné postavení, navíc jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu, princip rovnosti nelze chápat absolutně, ale pouze tak, že zákon nesmí činit mezi osobami, jež se nacházejí ve srovnatelném postavení, neodůvodněné rozdíly, v daném případě ovšem, jak již bylo vysvětleno, oznamovatel na straně jedné a příjemce na straně druhé ve srovnatelném postavení nebyli, neboť právě oznamovatel na rozdíl od příjemce nesl oznamovací povinnost a právě jejím splněním, tj. oznámením o přeshraniční přepravě odpadů se zahajovalo příslušné správní řízení. V této souvislosti je nutno odmitnout i námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu, neboť ten se s tímto argumentem stěžovatele, byť stručně,

vypořádal, když na str. 8 svého rozsudku poukázal právě na rozdíl mezi soukromoprávní sférou účastníků smluvního vztahu na straně jedné a předmětnou veřejnoprávní regulací na straně druhé, což považuje v dané věci za klíčové rovněž Nejvyšší správní soud.

Z výše uvedených důvodů nemůže být posuzovaná právní úprava v rozporu ani s čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť jestliže se v daném správním řízení, jak bylo výše uvedeno, přímo nerozhodovalo o subjektivních právech a povinnostech příjemce, neodporovala v daném případě skutečnost, že příjemce nebyl účastníkem tohoto řízení, principu, že každý se může domáhat *svého práva* stanoveným postupem, a to ve stanovených případech u jiného orgánu, než je soud. Jiná věc je, zda a případně do jaké míry by příjemce mohl být na svých právech (či oprávněných zájmech) rozhodnutím vydaným v předmětném správním řízení dotčen. Již předchozí právní úprava dle § 14 odst. 1 správního řádu, již se v této věci dovolával stěžovatel, byl byla zvláštním zákonem vyloučena, definovala dvě kategorie účastníků řízení – ty subjekty, o jejichž právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech se v řízení jednalo, a dále pak ty subjekty, jejichž práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohly být rozhodnutím *přímo dotčeny*. Nový správní řád č. 500/2004 Sb., již striktně odlišuje na jedné straně právě žadatele a další osoby, jimž má být rozhodnutím založeno, změněno nebo zrušeno právo či povinnost, nebo prohlášeno, že právo či povinnost mají nebo nemají (§ 27 odst. 1), a další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím *přímo dotčeny* na svých právech a povinnostech (§ 27 odst. 2), přičemž jim přiznává v některých procesních otázkách odlišné postavení. U druhé kategorie účastníků dle obecné úpravy správního řízení je dle názoru Nejvyššího správního soudu v odůvodněných případech z ústavněprávního hlediska přípustné, aby byla jejich účast v řízení vyloučena zvláštním zákonem.

Jestliže také rozhodnutí, které je v tomto správním řízení vydáno, přímo nezakládá práva ani povinnosti stěžovatele, není v daném případě porušením práva na soudní

ochranu ve správním soudnictví dle čl. 36 odst. 2 Listiny, že stěžovatel není oprávněn napadnout takové rozhodnutí (tj. v daném případě správní rozhodnutí I. stupně, resp. rozhodnutí II. stupně vydané dle § 59 správního řádu k rozkladu řádného účastníka správního řízení, tj. oznamovatele - viz věc sp. zn. 5 As 25/2008) správní žalobou. Samotným tvrzením stěžovatele, že byl zkrácen na svých právech právě tím, že byl jeho rozklad proti správnímu rozhodnutí I. stupně zamítnut jako nepřijatelný, se ovšem správní soudy zabývaly právě v předmětné věci, přičemž ho neshledaly důvodným. Navíc skutečnost, že stěžovatel není aktivně legitimován k žalobě proti výše uvedeným rozhodnutím, neboť nejde o rozhodnutí, jimiž se zakládají mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), ani nebyl účastníkem správního řízení, aby mohl svou žalobní legitimaci odvozovat do § 65 odst. 2 s. ř. s., ještě neznamená, že by nemohl splňovat podmínky uvedené v § 34 s. ř. s. pro přiznání procesního postavení osoby zúčastněné na řízení vyvolané správní žalobou oznamovatele, včetně následného práva kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o takové žalobě (viz procesní situace ve věci, o níž Nejvyšší správní soud rozhodl rozsudkem ze dne 31. 10. 2008, čj. 2 As 44/2007-212, publikovaným pod č. 1768/2009 Sb. NSS).

Tyto skutečnosti kromě toho nejsou na újmu možnostem ochrany stěžovatele poskytované soudy rozhodujícími v občanském soudním řízení, pokud jde o jeho soukromo-

právní nároky, které případně vyplývají z jím uzavřené smlouvy, či které by z ní mohly vyplývat, pokud by stěžovatel takové podmínky v dané smlouvě sjednal. Právě tato soudní ochrana je primárně zaručena článkem 36 odst. 1 Listiny.

Skutečností, že se stěžovatel nemohl účastnit daného správního řízení, nebylo porušeno ani jeho právo podnikat dle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Veřejnoprávní regulace přeshraniční přepravy odpadu, jež sleduje veřejný zájem na ochraně životního prostředí a veřejného zdraví, jako taková jistě představuje určité, ovšem ústavně přípustné (srov. čl. 26 odst. 2 a čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod) omezení práva podnikat v tomto oboru, resp. vymezuje podmínky, za nichž je takové podnikání možné, avšak stěžovatel musí v každém případě respektovat zákonnou úpravu, podle níž veřejnoprávní povinnost požádat o povolení přepravy odpadu má oznamovatel, a nikoliv příjemce odpadu.

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že neshledal důvody pro předložení věci Ústavnímu soudu ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy. Posuzované ustanovení § 55 odst. 1 zákona o odpadech pouze s ohledem na účel a smysl dané právní regulace restriktivně určuje okruh účastníků příslušného správního řízení (takové omezení není, jak bylo ilustrováno výše, ojedinělé), přičemž jeho aplikací nedošlo k porušení žádného ze stěžovatelem uváděných ústavních práv.

## Stavební zákon: prodloužení doby platnosti územního rozhodnutí; stavění lhůt

k § 40 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)<sup>\*)</sup>

**Podání žádosti o prodloužení doby platnosti územního rozhodnutí podle § 40 odst. 3 stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.) staví běh lhůty platnosti tohoto rozhodnutí.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, čj. 5 As 80/2006-73)*

**Věc:** Nejvyšší státní zástupkyně proti Obecnímu úřadu Velké Přílepy, za účasti 1) akciové společnosti CPI – Statenice a 2) obce Velké Přílepy, o prodloužení platnosti územního rozhodnutí, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný prodloužil rozhodnutím ze dne 8. 12. 2004 do 31. 12. 2005 platnost územního rozhodnutí ze dne 13. 11. 2002 o umístění stavby bytových objektů, rodinných domů, garáží, areálových komunikací, veřejných částí přípojek, zeleně, sportovišť a protihlukového valu na pozemcích blíže specifikovaných v rozhodnutí, v k. ú. Statenice, které nabylo právní moci dne 6. 12. 2002. Žádost o prodloužení platnosti územního rozhodnutí byla podána dne 29. 11. 2004.

Žalobkyně brojila proti rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 23. 2. 2006 zamítl. Krajský soud nepřisvědčil mj. žalobní námitce, podle níž nebyly dány podmínky pro rozhodnutí žalovaného podle § 40 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976, neboť o prodloužení lhůty platnosti územního rozhodnutí nebylo rozhodnuto před jejím uplynutím. Krajský soud naopak uvedl, že v souladu s citovaným zákonným ustanovením postačuje, je-li před uplynutím doby platnosti územního rozhodnutí podána žádost o její prodloužení. Názor, že o prodloužení platnosti územního rozhodnutí musí být pravomocně rozhodnuto ještě před uplynutím doby platnosti prodloužovaného rozhodnutí, považoval krajský soud za nedovolené rozšiřující výklad stavebního zákona. Takový výklad by podle krajského soudu nutil žadatele

zvažovat, s jakým předstihem před uplynutím doby platnosti prodloužovaného rozhodnutí má žádost podat, ačkoliv nemůže předvídat délku rozhodovacího procesu včetně případného odvolacího řízení.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, ve které vytkla krajskému soudu, že vyšel z doslovného znění § 40 odst. 3 stavebního zákona a ponechal stranou otázku platnosti správního aktu v případech, kdy je tato platnost omezena zákonem nebo samotným správním aktem. Stěžovatelka tvrdí, že zánikem platnosti aktu zanikla jeho existence a akt tedy nemohl být podkladem způsobilým k vydání rozhodnutí o jeho prodloužení. Důsledky omezení trvání (platnosti) rozhodnutí nastávají uplynutím lhůty a nemůže je odvrátit ani žádost o prodloužení lhůty, ledaže by bylo vydáno nové rozhodnutí. Žádost však musí být podána včas, tj. s takovým předstihem před uplynutím lhůty podle § 40 odst. 3 stavebního zákona, aby o prodloužení platnosti mohlo být pravomocně rozhodnuto před uplynutím této lhůty. Stěžovatelka rovněž uvedla, že zamýšlel-li by zákonodárce spojit s podáním žádosti o prodloužení územního rozhodnutí důsledky, které by měly vliv na jeho platnost, jako např. v případě žádosti o stavební povolení (§ 40 odst. 1 stavebního zákona), stanovil by tak výslovně.

<sup>\*) S účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).</sup>

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

Posouzení kasační stížnosti se odvíjí od výkladu § 40 odst. 3 stavebního zákona, podle nějž může stavební úřad na žádost navrhovatele prodloužit dobu platnosti územního rozhodnutí, byla-li žádost podána před uplynutím lhůty. V nyní posuzované věci nabylo územní rozhodnutí právní moci dne 6. 12. 2002 a platilo v souladu s § 40 odst. 1 stavebního zákona dva roky ode dne, kdy nabylo právní moci. Žádost o prodloužení doby jeho platnosti byla podána dne 29. 11. 2004, tj. před uplynutím lhůty, žalovaný o žádosti rozhodl dne 8. 12. 2004, tj. po uplynutí lhůty.

Nejvyšší správní soud nepřehlédl racionalitu systematického výkladu stěžovatelky, která poukazuje na § 40 odst. 1 stavebního zákona, podle nějž územní rozhodnutí nepozbývá platnosti, byla-li před skončením doby jeho platnosti podána žádost o stavební povolení nebo povolení k terénním úpravám a pracím podle stavebního zákona, nebo bylo-li započato s využitím území ke stanovenému účelu. Ustanovení § 40 odst. 1 stavebního zákona tedy výslovně stanoví následek samotného podání, např. žádosti o stavební povolení, a to skutečnost, že územní rozhodnutí nepozbývá platnosti. Ustanovení § 40 odst. 3 stavebního zákona se oproti prve citovanému ustanovení o účincích podané žádosti na dobu platnosti územního rozhodnutí výslovně nezmiňuje.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud pro úplnost poukazuje i na § 93 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 (dále jen „nový stavební zákon“), který s podáním odůvodněné žádosti o prodloužení doby platnosti územního rozhodnutí výslovně spojuje stavení běhu lhůty platnosti územního rozhodnutí.

Výslovná zmínka o účincích podané žádosti v novém stavebním zákonu ovšem bez dalšího neznamená, že k obdobným účinkům nebylo možné dojít v případě stavebního zákona výkladem. Posun v úpravě mohl být vyvolán snahou zákonodárce výslovně reflektovat existující vyhovující praxi, mohl mít za cíl

odstranit výkladové nejasnosti, které ve vztahu k dané normě panovaly, ale mohl také měnit praxi, kterou nepovažoval za vyhovující. V tomto směru lze poukázat jak na komentář ke stavebnímu zákonu (Doležal, J., Mareček, J., Vobořil, O. *Stavební zákon v teorii a praxi*. Praha : Linde, a. s., 2005, s. 105), podle nějž musí být o prodloužení pravomocně rozhodnuto před uplynutím doby platnosti (tento závěr bohužel není v komentáři dále vyargumentován, odpovídá však názoru nepřímo vyjádřenému v publikaci S. Malého *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha : ASPI, a. s., 2007, s. 144), tak na komentář k novému stavebnímu zákonu (Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátlová, Z. *Nový stavební zákon v teorii a praxi*. Praha : Linde, a. s., 2006, s. 183), podle nějž směřovalo výslovné zakotvení stavení lhůty „k odstranění pochybností vyplývajících z dosavadní právní úpravy“.

K takovým pochybnostem je třeba uvést, že znění § 40 odst. 3 stavebního zákona nevykládá, který učinil krajský soud. Citované zákonné ustanovení nehovoří o předstihu, s nímž by měla být žádost podána, a jako jedinou podmínku pro rozhodování o prodloužení lhůty výslovně stanoví podání žádosti před uplynutím lhůty. Jazykovým výkladem lze dospět k závěru, že pro věcné rozhodování správního orgánu postačuje podání žádosti před uplynutím lhůty a doba rozhodování správního orgánu zde již nehraje roli.

Z dosavadního odůvodnění se podává, že lze nalézt argumenty pro právní názor stěžovatelky, stejně jako argumenty pro právní názor krajského soudu, aniž by kterýkoliv z těchto dvou názorů bylo možné *a priori* označit za nesprávný.

Nejvyšší správní soud se přiklonil k právnímu názoru krajského soudu, který k výkladu § 40 odst. 3 stavebního zákona přičinil významnou argumentaci, podle níž účastník nemůže předvídat délku správního řízení. Krajský soud, s odkazem k § 49 správního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2005, dovodil, že správní orgán může postupovat od bezodkladného rozhodnutí až po využití devadesát



tidenní lhůty pro rozhodnutí (podle složitosti věci), přičemž v případě odvolacího řízení může být časová prodleva ještě větší. Právní názor, podle něhož musí být o žádosti o prodloužení doby platnosti územního rozhodnutí pravomocně rozhodnuto ještě před uplynutím této doby, tak vystavuje účastníka značné nejistotě v právních vztazích a nutí jej podat případnou žádost s nejméně několika-měsíčním předstihem před skončením doby platnosti územního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud považuje shodně s krajským soudem takový výklad za neudržitelný.

Jakkoliv to tedy zákonodárce v případě § 40 odst. 3 stavebního zákona neučinil výslovně, je třeba podání žádosti o prodloužení

doby platnosti územního rozhodnutí považovat za skutečnost, která staví běh lhůty platnosti tohoto rozhodnutí. Ve světle této argumentace je zároveň zřejmé, že neobstojí názor stěžovatelky na zánik územního rozhodnutí, jehož platnost jako neexistujícího aktu již nemůže být prodloužována. Nejvyšší správní soud ostatně stěžovatelce přisvědčuje v tom, že, uplynula-li by marně doba platnosti rozhodnutí aniž by došlo ke stavení běhu lhůty, správní orgán by již neměl podklad pro další rozhodování. Na rozdíl od stěžovatelky ovšem Nejvyšší správní soud, jak shora uvedeno, spojuje s podáním žádosti o prodloužení lhůty následky, které mají vliv na dobu platnosti územního rozhodnutí. (...)

## 1863

### Služební poměr příslušníků Policie ČR: porušení služební přísahy zvláště závažným způsobem

k § 106 odst. 1 písm. d) a § 108 odst. 3 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR (v textu též „služební zákon“)\*)

**Za zvláště závažné úmyslné porušení služební přísahy [§ 106 odst. 1 písm. d) zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR, ve spojení s § 108 odst. 3 téhož zákona], je třeba považovat takové jednání policisty, který po spáchání dopravní nehody ovlivňoval přímé svědky této nehody ve svůj prospěch a po zjištění pravdivého stavu věci z místa nehody ujel, aby dalšímu šetření dopravní nehody zabránil.**

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 9. 2007, čj. 9 Ca 296/2005-46\*\*)

**Prejudikatura:** č. 849/2006 Sb. NSS, č. 896/2006 Sb. NSS a č. 1646/2008 Sb. NSS.

**Věc:** Jaroslav V. proti Policejnímu prezidiu České republiky o propuštění ze služebního poměru.

Ředitel Policie ČR, Správy Severomoravského kraje, dne 18. 7. 2005 rozhodl podle § 106 odst. 1 písm. d) služebního zákona o propuštění žalobce ze služebního poměru příslušníka Policie ČR pro porušení služební přísahy zvláště závažným způsobem; služební

poměr byl ukončen v souladu s § 108 odst. 3 téhož zákona.

Žalobce brojil proti tomuto rozhodnutí odvoláním, které žalovaný dne 24. 10. 2005 zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Z odůvodnění rozhodnutí žalova-

\*) S účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

\*\*) Kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 21. 5. 2008, čj. 3 Ads 30/2008-95, č. 1646/2008 Sb. NSS.

ného především vyplývá, že žalobce dne 13. 7. 2005 v době nemoci řídil osobní vozidlo značky Škoda, kterým v době kolem 19.40 hod. v prostoru čerpací stanice v Klimkovicích narazil do stojanu pro čerpání pohonných hmot číslo a poškodil jej. V prostoru čerpací stanice byl přítomen Petr K., kterého žalobce oslovil s tím, aby se policejní hlídce, kterou přivolala obsluha čerpací stanice Lenka F., přihlásil jako viník nehody s tím, že žalobce je v pracovní neschopnosti a nemá řidičský průkaz. Petr K. souhlasil a žalobce mu předal doklady od vozidla. Kolem 20.15 hod. se na místo dostavil nadporučík Š. z Policie ČR, obvodního oddělení Bílovec. Z jeho úředního záznamu ze dne 13. 7. 2005 vyplynulo, že se po jeho příjezdu na místo jako řidič vozidla přihlásil pan K., který sdělil, že ke zranění osob nedošlo, předložil technický průkaz od vozidla a smlouvu o pojištění s tím, že vozidlo není jeho, hodlá jej koupit od majitele, který se nachází v prostorách prodejny čerpací stanice, a že k havárii došlo při zkoušení vozu. Jeho sdělení potvrdila i Lenka F. Nato npor. Š. prověřil majitele vozidla, tj. žalobce, který vysvětlení pana K. potvrdil s tím, že vozidlo neřídil, chtěl je prodat, za tím účelem nechal pana K. vozidlo vyzkoušet a přitom došlo k nehodě. Tato vysvětlení npor. Š. nepřesvědčila, proto znovu vyzval a poučil pana K. a paní F. o pravdivosti výpovědi, nato označili paní F. a pan K. jako viníka nehody žalobce. Npor. Š. s tímto novým zjištěním seznámil žalobce a vyzval jej, aby na místě vyčkal příjezdu příslušníků dopravních nehod. Žalobce nasedl do vozidla s tím, že mu předloží osobní doklady, z místa nehody však ujel směrem na Ostravu-Porubu. Pro posouzení odvolání žalovaný považoval zjištěný skutkový stav za objektivní, mající oporu ve spisové dokumentaci, a zdůraznil, že jednání žalobce je v rozporu se služební přísahou podle § 6 odst. 2 služebního zákona. Podle žalovaného má žalobcovo neukázněné jednání vysoce negativní vliv na ostatní policisty, na další zaměstnance Policie ČR i veřejné mínění a v tom je současně spatřováno poškození Policie ČR na veřejnosti. Jednání žalobce je v příkrém rozporu s povinnostmi, morálkou a etikou chování policisty a je proto zvlášť zá-

važným a úmyslným porušením služební přísahy ve smyslu § 106 odst. 1 písm. d) a § 108 odst. 3 služebního zákona. Tvrzení žalobce, že z místa dopravní nehody ujel poté, co mu měl nadporučík Š. vyhrožovat, že na místo zavolá „speciální jednotku, která ho spoutá a fyzicky napadne“ žalovaný považoval za účelové, a vzhledem ke skutečnosti, že žalobce byl sám zkušeným policistou, za nereálné. Další tvrzení žalobce o tom, že poté co opustil místo dopravní nehody nebyl ze strany policistou kontaktován ve svém bydlišti je podle žalovaného vyvráceno úředním záznamem npor. Š., který se žalobce na pokyn dozorců služby snažil v místě trvalého bydliště dostihnout.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, v níž především namítal neúplné a nesprávné vymezení hypotézy právní normy obsažené v § 106 odst. 1 písm. d) služebního zákona s tím, že žalovaný měl přihlídnout k tomu, že dne 13. 7. 2005, kdy došlo k události, byl žalobce od 22. 6. 2005 v pracovní neschopnosti z důvodu nemoci a s Petrem K. se dohodl, že on je řidičem žalobcova vozidla, které narazilo do jednoho z čerpacích stojanů, protože žalobce měl obavy z postihu za to, že je v době pracovní neschopnosti mimo místo bydliště. Žalobce dále poukázal na to, že pro něj náraz do čerpacího stojanu v důsledku mokrého a kluzkého povrchu znamenal šok, pod jehož vlivem jednal zkratkovitě a nepřiměřeně, na čemž se podílel i jeho nepříznivý zdravotní stav. Za takových okolností je jeho reakce lidsky i pochopitelná a omluvitelná, když po uplynutí určité doby jeho šok z události pominul a pochopil nesprávnost svého počínání, chtěl situaci vysvětlit přivolanému policistovi panu Š. a rovněž žádal o provedení dechové zkoušky. Žalobce popřel, že by z místa dopravní nehody ujel a svým jednáním úmyslně mařil řádné prošetření nehody. Poukázal dále na nevhodné a arogantní chování policisty Š. vůči jeho osobě, zejména s ohledem na jeho zdravotní stav, a uvedl, že policistovi Š. oznámil, že na místě nehody nezůstane, vzdálil se do svého bydliště vzdáleného pouze několik set metrů a zde bude vyčkávat příjezdu příslušných policejních orgánů, kterým celou si-

tuaci objasní. Žalobce se tedy své odpovědnosti v žádném případě nevyhýbal, o čemž svědčí i to, že na místě dopravní nehody zanechal doklady k vozidlu, ve kterých bylo uvedeno i jeho telefonní číslo. Podle žalobce žalovaný dále při hodnocení intenzity porušení služební přísahy nepřihlédl k tomu, že byl v době události na předmětném místě žalobce jako civilní osoba v občanském oděvu, že se neprokazoval služebním průkazem policisty, choval se slušně a korektně a svým chováním nijak nepoškozoval Policii ČR na veřejnosti. Nekonkretizovaný závěr žalovaného o tom, že jednání žalobce má vysoce negativní vliv na ostatní policisty, na další zaměstnance Policie ČR a na veřejné mínění, proto nemá oporu v provedeném dokazování. Žalovaný měl dále přihlédnout k jeho osobě a dosavadnímu postoji k plnění služebních povinností, k tomu, že žalobce sloužil u policie 23 let a že měl dobré studijní a pracovní výsledky v praktickém výkonu služby, za což mu bylo uděleno ocenění, medaile a byl pravidelně odměňován, přičemž nikdy nebyl kázeňsky trestán.

Ve svém vyjádření k žalobě žalovaný především uvedl, že tvrzení žalobce o tom, že byl v šoku, je zjevně účelové; zdůraznil dále, že žalobce svým jednáním úmyslně ztěžoval a mařil řádné objasnění a prošetření dopravní nehody, a protože z místa nehody ujel, nebylo možno provést dechovou zkoušku ani fotodokumentaci jeho vozidla. Pokud žalobce popíral, že z místa nehody ujel a mařil vyšetřování, je tato skutečnost popisována panem K., npor. Š. i paní F. V místě bydlíště nebyl posléze žalobce zastížen. K žalobcově poukazu na to, že po celou dobu vystupoval jako civilní osoba v občanském oděvu, neprokazoval se služebním průkazem policisty, choval se slušně a korektně, žalovaný uvedl, že služební přísaha zavazuje příslušníka Policie ČR nejen ve službě, ale i v době jeho volna a pracovní neschopnosti. Podstatou řízení o propuštění ze služebního poměru pro úmyslné zvlášť závažné porušení služební přísahy je správní uvážení příslušného služebního funkcionáře s personální pravomocí, zda konkrétní jednání žalobce lze kvalifikovat ja-

ko porušení služební přísahy a tato úvaha je součástí odůvodnění rozhodnutí.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

Podstatou sporu při přezkoumání zákonosti postupu žalovaného je posouzení, zda byly dány důvody podle § 106 odst. 1 písm. d) a § 108 odst. 3 služebního zákona k propuštění žalobce ze služebního poměru příslušníka Policie ČR pro porušení služební přísahy zvlášť závažným způsobem a k ukončení služebního poměru pro úmyslné zvlášť závažné porušení služební přísahy dnem doručení napadeného rozhodnutí, či nikoliv.

(...) Žalobce v podané žalobě předně namítal, že žalovaný při zkoumání intenzity porušení služební přísahy žalobce nepřihlédl k jeho osobě, k jeho dosavadnímu postoji k plnění služebních povinností, k situaci, v níž došlo k porušení služební přísahy, ke způsobu a intenzitě konkrétních povinností, k důsledkům porušení služební přísahy pro Policii ČR a k tomu, zda svým jednáním způsobil Policii ČR škodu. Soud tuto žalobní námitku nepovažuje za opodstatněnou. Je tomu tak proto, že v průběhu správního řízení vyšly správní orgány obou stupňů z dostatečně zjištěného skutkového stavu, zejména z přímých důkazů - výpovědí svědků dopravní nehody, kterou dne 13. 7. 2005 žalobce v prostoru čerpací stanice v Klimkovicích způsobil, a sice Petra K. a obsluhy čerpací stanice Lenky F., jakož i ze záznamu průmyslové kamery, kde je nehodový děj zachycen. Na základě skutečností zjištěných v průběhu řízení bylo postaveno najisto, že žalobce poté, co způsobil dopravní nehodu, ovlivňoval Petra K. a Lenku F. tak, aby Petr K. přivolané policii sdělil, že nehodu způsobil sám, ve stejném smyslu měla vypovídat i Lenka F. Tito svědci dopravní nehody zprvu na žádost žalobce vypovídali v jeho prospěch, později si po učením policisty, který se dostavil na místo vyšetření nehody, npor. Š., uvědomili nesprávnost svého jednání, svou výpověď změnili a uvedli pravdu. Tato skutečnost je zřejmá nejen ze sdělení Petra K., Lenky F. a kamerového záznamu, ale vyplývá i ze sdělení vyšetřují-

ciho policisty npor. Š. a policistů dopravního inspektorátu, kteří byli na místo nehody přivoláni – podpraporčíka Tomáše S. a praporčíka K. Ze sdělení Petra K., Lenky F. a nadporučíka Š. je rovněž zřejmé, že žalobce z místa nehody ujel, ačkoliv byl před tím npor. Š. vyzván, aby vyčkal příjezdu policistů z dopravního inspektorátu. Petr K. a Lenka F. k tomu konkrétně uvedli, že se žalobce se svým vozidlem prudce rozjel, policista se jej snažil z vozu vytáhnout, dveře u vozu byly otevřené, rozjezd žalobcova vozu byl tak prudký, že zahvízaly i pneumatiky. Žalobce tedy z místa nehody přes výzvu přítomného policisty ujel a jak vyplývá z dále zjištěného skutkového stavu nebyl posléze v místě bydliště kontaktní, neumožnil tak ani odběr krve na vyšetření možnosti alkoholu ani došetření vlastní dopravní nehody (auto, kterým nehodu způsobil, odjel). Podle stanoviska soudu je takové jednání žalobce v hrubém rozporu se shora citovaným § 6 odst. 2 služebního zákona, tedy služební přísahou, kterou žalobce jako policista složil, a ve které se zavázal, že bude čestným statečným a ukázněným příslušníkem Policie ČR a bude chránit práva občanů, veřejný pořádek, bezpečnost a ústavní zřízení České republiky s nasazením vlastního života a při plnění služebních povinností se bude vždy řídit Ústavou a zákony a v souladu s nimi i rozkazy a pokyny svých nadřízených. Pokud v této souvislosti žalobce namítal, že byl v době dopravní nehody v pracovní neschopnosti a s Petrem K. se dohodl pro obavy z postihu, že v době pracovní neschopnosti není v místě bydliště, že v nárazu do čerpacího stojanu došlo důsledku mokrého a kluzkého povrchu a že v důsledku šoku jednal zkratkovitě a nepřiměřeně, že po celou dobu vystupoval jako civilní osoba v občanském oděvu, neprokazoval se služebním průkazem policisty, choval se slušně a svým chováním nijak nepoškozoval Policii ČR, má soud ve shodě se žalovaným za to, že taková obrana žalobce nemůže zvrátit rozhodnutí služebního funkcionáře v personální pravomoci o propuštění žalobce ze služebního poměru, neboť jednání žalobce, který po spáchání dopravní nehody nabádá jiné osoby k nepravdivé výpovědi v jeho prospěch, poté s delším časovým od-

stupem (v podaném odvolání uváděl žalobce „*půlhodina čekání*“) vyčkal příjezdu vyšetřujícího policisty npor. Š., kterému sdělil nepravdivý popis události, a poté, kdy přímí svědci nehody Petr K. a Lenka F., po poučení nadporučíka Š. svou výpověď v neprospěch žalobce změnili, pak žalobce, přestože byl vyšetřujícím policistou nadporučíkem Š. poučen a vyzván, aby vyčkal příjezdu skupiny policistů dopravních nehod, z místa nehody předmětným vozem odjel a v místě bydliště již poté nebyl k zastížení, soud hodnotí jako jednání policisty, které je v příkrém rozporu s povinnostmi, morálkou a etikou příslušníků Policie ČR, jejichž dodržování je ze strany ostatních zaměstnanců Policie ČR, jakož i veřejnosti, právem očekáváno i v době mimo službu, tj. i v době trvání pracovní neschopnosti a v civilním oděvu. Závěr žalovaného o tom, že žalobcovo jednání mělo vysoce negativní vliv na ostatní policisty a další zaměstnance Policie ČR i na veřejné mínění a že v tom spatřuje poškozování Policie ČR na veřejnosti, soud sdílí a má za to, že jednání žalobce bylo zvláště závažným úmyslným porušením služební přísahy a bylo právem důvodem k propuštění žalobce ze služebního poměru policisty podle § 106 odst. 1 písm. d) služebního zákona. Podle závěru soudu je z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí zřejmý úsudek o obsahu a rozsahu neurčitého právního pojmu „*porušení služební přísahy zvláště závažným způsobem*“, který žalovaný vyložil a konfrontoval jej se skutkovými zjištěními projednávané věci a správně usoudil, že jednání žalobce spočívající v porušení služební přísahy dosáhlo takové intenzity, že naplňuje zákonný znak zvláště závažného porušení.

Žalovaný správní orgán I. stupně rovněž správně přihlédl k jednání žalobce, který po zjištění pravdivého skutkového stavu dopravní nehody neuposlechl výzvy vyšetřujícího policisty nadporučíka Š. a z míst nehody ujel, v místě bydliště nebyl kontaktní a neumožnil tak policistům šetřícím dopravní nehodu učinit další běžné úkony s tím související, zejména vyšetřit, zda žalobce před nehodou nepožil alkoholické nápoje. Žalobce si přitom

s ohledem na své služební postavení a zařazení v Policii ČR musel být vědom důsledků svého jednání, a i v tomto ohledu nejednal proto čestně, statečně a ukázněně a porušil služební přísahu zvláště závažným způsobem, jak žalovaný správní orgán správně uvedl (srov. č. 849/2006 Sb. NSS). Z obsahu odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí je rovněž zřejmé, že žalovaný i správní orgán I. stupně přihlédli k obsahu policejního materiálu, jehož součástí jsou i zjištění učiněná k osobě

žalobce a jeho dosavadnímu postoji k plnění povinností policisty, když i přes kladná hodnocení osoby žalobce a jeho služebních povinností měli za to, že způsob a intenzita porušení služební přísahy jednáním žalobce jsou důvodem pro postup podle § 106 odst. 1 písm. d) služebního zákona. Skutečnost, že se žalovaný těmito okolnostmi zabýval, je zřejmá z důvodů, které v odůvodnění svého rozhodnutí v projednávané věci uvedl a soud pro stručnost na jeho závěry odkazuje. (...)

## 1864

### Zaměstnanost: překážky zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání

k § 25 odst. 2 písm. a) a § 26 odst. 1 a odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

Úřad práce zařadí žadatele, který splňuje zákonné podmínky, do evidence uchazečů o zaměstnání v souladu s § 26 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, „dnem podání písemné žádosti o zprostředkování zaměstnání“. V opačném případě je úřad práce povinen vydat rozhodnutí o nezařazení do evidence uchazečů o zaměstnání v souladu s § 26 odst. 3 téhož zákona.

Mezi překážky zápisu do evidence uchazečů o zaměstnání náleží podle § 25 odst. 2 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, dočasná pracovní neschopnost žadatele. Jelikož zákon o zaměstnanosti neumožňuje datum zápisu do evidence uchazečů o zaměstnání jakkoliv odložit či posunout, nemůže úřad práce v situaci, kdy je žádost o zápis do evidence uchazečů o zaměstnání podána v době předcházející datu ukončení pracovní neschopnosti žadatele, postupovat jinak, než vydat v souladu s § 26 odst. 3 citovaného zákona rozhodnutí o nezařazení žadatele do evidence uchazečů o zaměstnání.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2008, čj. 4 Ads 42/2008-95)

**Věc:** Ing. Eva K. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně při osobním jednání na úřadu práce dne 21. 7. 2006 požádala o zprostředkování zaměstnání. V tiskopise „Žádost o zprostředkování zaměstnání“ vyplnila, že 3 dny před podáním této žádosti byla v dočasné pracovní neschopnosti. Součástí tiskopisu bylo zároveň čestné prohlášení o tom, že žalobkyně momentálně v dočasné pracovní neschopnosti není, které žalobkyně v rámci celého formuláře taktéž podepsala.

Z potvrzení o zaměstnání vystaveného žalovaným ze dne 18. 8. 2006 vyplynulo, že po-

slední pracovní neschopnost stěžovatelky trvala od 2. 5. 2006 a skončila dnem 24. 7. 2006.

Rozhodnutím ze dne 5. 9. 2006 Úřad práce hlavního města Prahy, pobočka v Praze 4, žalobkyni nezařadil do evidence uchazečů o zaměstnání ke dni 21. 7. 2006. V odůvodnění poukázal na § 25 odst. 2 písm. a) zákona o zaměstnanosti, podle něhož se uchazečem o zaměstnání nemůže stát fyzická osoba v době, po kterou je uznána dočasně práce neschopnou. Podle potvrzení o zaměstnání ze dne 18. 8. 2006 byla žalobkyně v pracovní ne-

schopnosti až do dne 24. 7. 2006. Proto nesplňovala podmínky stanovené zákonem pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání.

Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí odvolání. V něm uvedla, že došlo zřejmě k nedorozumění a že nechtěla docílit souběhu dávek nemocenského a podpory v nezaměstnanosti. Poukázala na své rodinné problémy a zdůraznila, že výslovně nikde nepodepsala, že nebyla k datu 21. 7. 2006 v pracovní neschopnosti. Požádala proto o smírné řešení věci a případné odstranění tvrdosti zákona. Znovu požádala o opětovné zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání. V doplnění odvolání též uvedla, že zadní stranu formuláře, kde se nachází čestné prohlášení osvědčující mj. i to, že žadatel není k datu podání žádosti v dočasné pracovní neschopnosti, vůbec nečetla a podle pokynů zaškrtila.

Odvolání žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 10. 2006 zamítl a napadené rozhodnutí úřadu práce potvrdil. Námitky žalobkyně podle něj není možné akceptovat, neboť jmenovaná nedoložila doklad o pracovní neschopnosti při podání žádosti o zprostředkování zaměstnání ani v pozdějším termínu a ani se o ní úřadu práce nezmínila. Odpovědnost za uvedení rozhodných skutečností pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání je na jmenované a nelze ji přenášet na úřad práce. Žalobkyně podepsala čestné prohlášení, že ke dni podání této žádosti nebyla v dočasné pracovní neschopnosti, a je tedy její chybou, že si prohlášení dostatečně nepřečetla. Žalovaný vyložil § 26 odst. 3 zákona o zaměstnanosti a konstatoval, že žalobkyně nemohla být zařazena do evidence uchazečů o zaměstnání, protože nesplnila zákonnou podmínku pro zařazení do této evidence uvedenou v ustanovení § 25 odst. 2 písm. a) zákona o zaměstnanosti. Jelikož zákon o zaměstnanosti neobsahuje ustanovení o odstranění tvrdosti zákona, musí úřad práce i odvolací orgán postupovat v souladu se zákonem a nejsou oprávněni platnou právní úpravu měnit či z ní činit výjimky.

Rozhodnutí žalovaného i správní rozhodnutí I. stupně napadla žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze. Na základě tele-

fonické konzultace s pracovnící úřadu práce předcházející správnímu řízení předpokládala, že do evidence uchazečů o zaměstnání bude zapsána až ke dni ukončení pracovní neschopnosti, nikoliv k datu podání žádosti. Úřednice jí sdělila, že nemá nic odkládat a že evidence bude navazovat na ukončení pracovní neschopnosti. Žalobkyně tak v důsledku jednání obou úřadů neměla právo na sociální dávky a ocitla se ve svízelné životní situaci.

Žalobu městský soud zamítl rozsudkem ze dne 2. 11. 2007. Soud vyložil § 25 odst. 2 písm. a) zákona o zaměstnanosti, podle něhož se uchazečem o zaměstnání nemůže stát fyzická osoba v době, po kterou je uznána dočasně práce neschopnou, a dále § 26 odst. 3 téhož zákona, podle něhož se fyzická osoba zařadí do evidence uchazečů o zaměstnání dnem podání písemné žádosti o zprostředkování zaměstnání. Městský soud vzal za prokázané, že žalobkyně požádala o zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání dne 21. 7. 2006, přičemž z potvrzení jejího zaměstnavatele je zřejmé, že k tomuto datu byla v pracovní neschopnosti. Proto k tomuto datu nesplňovala podmínky stanovené zákonem o zaměstnanosti pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání. Úřad práce tak podle soudu rozhodl správně, pokud žalobkyni do evidence uchazečů o zaměstnání nezařadil.

Proti rozsudku městského soudu brojila žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností. Soud podle ní nesprávně posoudil věc, a napadený rozsudek je proto ve svém důsledku nezákonný. Již rozhodnutí žalovaného bylo dle jejího názoru nedostatečně odůvodněno a trpělo vadami, které v konečném důsledku vedly k nezákonnému rozhodnutí ve věci samé. Zájem stěžovatelky podle jejího tvrzení bylo stát se uchazečem o zaměstnání za dodržení všech zákonných podmínek. Jako právní laik spoléhala stěžovatelka na profesionalitu příslušných pracovníků úřadu práce. Stěžovatelka nepochybnila, že dne 21. 7. 2006 při osobní návštěvě úřadu práce vyplnila všechny příslušné doklady, které jí byly předloženy. Přitom jí úřednice úřadu práce sdělila, že na její pracovní neschopnost bude navazovat evidence uchazeče o zaměstnání. Jestliže te-

dy následně nebyla stěžovatelka do seznamu zařazena, došlo k významnému poškození jejích práv, a to z důvodu, že příslušná úřednice úřadu práce nesplnila své základní povinnosti v oblasti poradenství a informatiky k uchazečce o práci, kterým stěžovatelka v dané životní situaci byla. Podle názoru stěžovatelky úřad práce zanedbal svou poučovací povinnost upravenou v § 19 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Stěžovatelka přehlédla, že její pracovní neschopnost ukončil lékař až k nejbližšímu pracovnímu dni - tedy k pondělí 24. 7. 2006. Uvedenou chybu však lze přičíst na vrub neprofesionálnímu postupu pracovnice úřadu práce, která ji v rozporu s výše uvedenými ustanoveními zákona nepoučila, že by měla s podáním žádosti posečkat až do pondělí (tj. 24. 7. 2007).

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil k výkladu právní úpravy zařazení fyzické osoby do evidence uchazečů o zaměstnání. Zákon o zaměstnanosti váže nárok na zařazení do této evidence na splnění několika skupin hmotněprávních podmínek. První skupinou jsou podmínky upravené v § 25 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, které ve své podstatě představují negativní vymezení pojmu „uchazeč o zaměstnání“ z pohledu inkompatibility statusu „uchazeče o zaměstnání“ s určitými veřejnými funkcemi, formami výdělečné činnosti či soustavné přípravy na budoucí povolání. Druhou skupinou negativních podmínek, které musí fyzická osoba pro vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání splňovat, jsou podmínky uvedené v § 25 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Tyto podmínky jsou spojeny s trváním určité překážky, která by bránila osobě ve výkonu práce. Mezi tyto překážky náleží podle § 25 odst. 2 písm. a) dočasná pracovní neschopnost fyzické osoby. Třetí skupinou podmínek jsou pak podmínky uvedené v § 25 odst. 6 zákona o zaměstnanosti, které mají administrativní charakter (tj. poskytnutí identifikačních údajů a poskytnutí nebo neodvolání souhlasu se zpracováním

osobních údajů). Všechny tyto podmínky jsou stanoveny kogentním způsobem a nepřipouštějí proto volnější výklad v tom smyslu, že by splnění některé z nich nebylo nutno v odůvodněných případech požadovat. Z hlediska procesního má úřad práce při posuzování těchto podmínek dvě možnosti. Buď shledá všechny podmínky jako splněné a zařadí žadatele do evidence uchazečů o zaměstnání v souladu s § 26 odst. 1 zákona o zaměstnanosti „dnem podání písemné žádosti o zprostředkování zaměstnání“, anebo pro případ, že žadatel nespňuje podmínky pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání, je povinen vydat rozhodnutí o nezařazení do evidence uchazečů o zaměstnání v souladu s § 26 odst. 3 téhož zákona. Je zřejmé, že zákon o zaměstnanosti nijak nepamatuje na situace, v nichž by žadatel - byť omylem - požádal o zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání v době trvání některé z překážek vylučujících vedení v této evidenci. Pro zařazení fyzické osoby do evidence uchazečů o zaměstnání totiž není rozhodující jen projevená vůle fyzické osoby, ale objektivní splnění uvedených zákonných podmínek.

V posuzované věci Nejvyšší správní soud shledal jako nesporné, že stěžovatelka se dostavila na úřad práce dne 21. 7. 2006, tedy ještě v době, kdy podle potvrzení o zaměstnání ze dne 18. 8. 2006 trvala její pracovní neschopnost. V předloženém tiskopisu „Žádost o zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání“ stěžovatelka pouze potvrdila, že tři dny před podáním žádosti byla v pracovní neschopnosti. Oddíl „O“ bod 15 téhož tiskopisu, který obsahoval čestné prohlášení o tom, že stěžovatelka k datu podání žádosti není v pracovní neschopnosti, však stěžovatelka stvrdila svým podpisem na formuláři. Její prohlášení se tak neztotožňovalo se skutečností a stěžovatelka uvedla do tiskopisu nepravdivý údaj o své pracovní schopnosti, které opětovně nabyla až datem 24. 7. 2006. V souladu s citovanými ustanoveními zákona o zaměstnanosti tak stěžovatelka skutečně nemohla být ke dni 21. 7. 2006 zařazena do evidence uchazečů o zaměstnání. Jelikož zákon o zaměstnanosti neumožňuje datum zápisu do evidence

uchazečů o zaměstnání jakkoliv odložit či posunout, nemohl úřad práce postupovat jinak, než vydat v souladu s § 26 odst. 3 zákona o zaměstnanosti rozhodnutí o nezařazení stěžovatelky do evidence uchazečů o zaměstnání.

Nejvyšší správní soud rozumí námitkám stěžovatelky, že jí byla tímto postupem úřadu práce způsobena újma spočívající ve vzniku přetřžky v době důchodového pojištění, jakož i povinnost uhradit pojistné na veřejné zdravotní pojištění za dobu, po níž stěžovatelka nebyla přes svou dobrou víru vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání a zároveň nevykonávala výdělečnou činnost. Zároveň jí tímto postupem bylo znemožněno získat dávky pomoci v hmotné nouzi (příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení), neboť podmínkou jejich získání je rovněž až na zákonem stanovené výjimky vedení v evidenci uchaze-

čů o zaměstnání. Postup úřadu práce však byl v souladu se zákonem, a to i přesto, že vedl k důsledkům, které v případě stěžovatelky jsou poměrně tvrdé. Jelikož však Nejvyšší správní soud musí souhlasit se žalovaným, že zákon o zaměstnanosti neobsahuje žádné ustanovení o odstranění tvrdosti, nemohly úřad práce ani žalovaný svévolně zmírnit dopady citovaných ustanovení na postavení stěžovatelky. Bylo však její chybou, nikoliv chybou úřadu práce, že se dostatečně neseznámila s tiskopisem žádosti, zejména pak s čestným prohlášením uvedeným v oddíle „O“. V takovém případě se stěžovatelka nemůže úspěšně dovolávat porušení poučovací povinnosti úřadu práce dle § 19 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, neboť tato povinnost má obecný charakter a jejím účelem není nahrazovat seznámení žadatele s předepsanými tiskopisy.