

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

3 2013 / XI. ročník / 29. 3. 2013

## OBSAH

<b>I.</b>	
<b>JUDIKÁTY</b>	
<b>2764.</b> Správní řízení: závazné stanovisko. ....	213
<b>2765.</b> Správní řízení: řízení o povolení k provozování interaktivních videoloterijních terminálů; účastenství obce. ....	216
<b>2766.</b> Správní řízení: náležitosti odvolání; blanketní odvolání Veterinární správa: odběr vzorků masa. ....	224
<b>2767.</b> Řízení před soudem: přezkum rozvrhu práce soudu. ....	229
<b>2768.</b> Řízení před soudem: nemožnost přezkumu vyřízení stížnosti odsouzeného ve výkonu trestu odnětí svobody. ....	233
<b>2769.</b> Daňové řízení: žádost o prominutí daně; příslušnost k rozhodnutí o prominutí daně. ....	237
<b>2770.</b> Daňové řízení: vybírání daně srážkou; odvod za elektřinu ze slunečního záření. ....	240
<b>2771.</b> Daň z příjmů: povinnost platit zálohy na daň. ....	244
<b>2772.</b> Cla: sazební zařazení zboží. ....	245
<b>2773.</b> Profesní samospráva: disciplinární pravomoc České lékárnické komory. ....	253
<b>2774.</b> Ochrana spotřebitele: označení původu vína. ....	257
<b>2775.</b> Stavební řízení: obecné požadavky na využívání území. ....	262
<b>2776.</b> Stavební řízení: obecné technické požadavky na výstavbu – pojem „pohoda bydlení“. ....	267
<b>2777.</b> Ochrana zemědělského půdního fondu: řízení o změně souhlasu s dočasným odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu. ....	275
<b>2778.</b> Důchodové pojištění: podmínky nároku na starobní důchod; osoba bez státní příslušnosti. ....	278
<b>2779.</b> Důchodové pojištění: výplata náhrady mzdy před právní mocí rozhodnutí o neplatnosti skončení pracovního poměru a po ní. ....	289
<b>2780.</b> Pobyt cizinců: zajištění cizince za účelem správního vyhoštění. ....	294
<b>2781.</b> Pobyt cizinců: přechodný pobyt; účelovost uzavření manželství. ....	299
<b>2782.</b> Volby do Evropského parlamentu: nárok na náhradu výdajů ze státního rozpočtu Rozpočtová pravidla: rozhodnutí o neposkytnutí účelové dotace. ....	303
<b>2783.</b> Kompetenční spory: testování historických vozidel. ....	311

# I. JUDIKÁTY

2764

## Správní řízení: závazné stanovisko

k § 149 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

**Pokud zvláštní zákon výslovně neurčuje, že podle něj vydávaná stanoviska jsou závazným stanoviskem ve smyslu správního řádu z roku 2004, ani neuvádí, že se jedná o správní rozhodnutí, je rozhodující, zda příslušné stanovisko podle zvláštního zákona naplňuje znaky závazného stanoviska vymezené v § 149 správního řádu z roku 2004 a konkretizované v judikatuře správních soudů.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, čj. 4 As 52/2012-26)

**Prejudikatura:** č. 625/2005 Sb. NSS a č. 2434/2011 Sb. NSS.

**Věc:** a) Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu a b) občanské sdružení Přátelé Slavíkových ostrovů proti Krajskému úřadu Pardubického kraje o vydání závazného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku, o kasační stížnosti žalobců.

Rozhodnutím ze dne 8. 2. 2012 žalovaný zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Přelouč ze dne 18. 10. 2011, kterým bylo vydáno souhlasné závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, k zásahu do významných krajinných prvků (Slavíkovy ostrovy; Lohenické rameno; vodní tok, les, údolní niva) v souvislosti s umístěním stavby „Nový plavební stupeň Přelouč“ (nově „Stupeň Přelouč II“) a kterým byly stanoveny závazné podmínky tohoto zásahu.

Žaloby obou žalobců proti tomuto rozhodnutí Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích usnesením ze dne 17. 5. 2012, čj. 52 A 17/2012-56, spojil ke společnému projednání a současně je odmítl. V odůvodnění uvedl, že správní řízení bylo sice zahájeno před účinností správního řádu, ale předchozí rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno po 1. 1. 2006, takže na dané správní řízení už bylo nutné tento zákon aplikovat. Krajský soud poukázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113, podle kterého závazné stanovisko vydané podle § 149 správního řádu není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Krajský

soud konstatoval, že závazné stanovisko je pouze podkladem pro konečné rozhodnutí a získání kladného stanoviska podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je pouze jedním z mnoha zákonných požadavků, které musí subjekt splnit, aby mohl uskutečnit zmíněnou stavbu. Skutečnost, že závazné stanovisko bylo vydáno ve správním řízení ve formě rozhodnutí, označil krajský soud za formální pochybení, které nemá vliv na soudní přezkoumatelnost. Uvedené závazné stanovisko nemá objektivně vymezený předmět řízení; jedná se o podkladový úkon vydávaný v rámci jiného hlavního řízení (řízení o umístění stavby a vydání stavebního povolení). Krajský soud uzavřel, že žalované závazné stanovisko není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a je vyloučeno ze soudního přezkumu [§ 70 písm. a), § 68 písm. e) a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Proti tomuto usnesení podali žalobci (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížnost. Namítali, že § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny sice používá název závazné stanovisko, ale formu, ve které má být vydáno, určuje § 90 odst. 1 téhož zákona. Zdůraznili, že správní řízení v této věci bylo zahájeno dne 2. 8. 2001, tj. před účinností zákona č. 186/2006 Sb., kte-

ry změnil § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny tak, že se souhlasly a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona vydávají formou závazného stanoviska podle § 149 správního řádu. Stěžovatelé poukázali na čl. LVI zákona č. 186/2006 Sb., podle kterého se správní řízení zahájena před účinností tohoto zákona dokončí podle dosavadních předpisů. Toto ustanovení je podle stěžovatelů zvláštním ustanovením – *lex specialis* a zároveň i *lex posterior* ve vztahu k § 179 odst. 1 správního řádu. Řízení se proto dokončí mimo jiné podle § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném do 31. 12. 2006. Rozhodnutí městského úřadu i rozhodnutí žalovaného proto musela být vydána ve formě správního rozhodnutí a krajským soudem zmíněný rozsudek rozšířeného senátu se na ně nevztahuje. Závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny žadatele přímo zavazuje a ukládá mu povinnosti, tudíž je způsobilé k přezkumu ve správním soudnictví. Stěžovatelé dále odkázali na závěr č. 31 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2006, který jejich názor podporuje. Navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že setrvává na svých právních názorech a usnesení krajského soudu neshledává v rozporu s platnými právními předpisy. Navrhl, aby soud kasační stížnosti nevyhověl.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, *je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívá-*

*jící v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud proto považoval za důvod kasační stížnosti důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že správní řízení bylo zahájeno na základě žádosti o vydání závazného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku, kterou podalo Ředitelství vodních cest dne 2. 8. 2001. Rozhodnutím ze dne 30. 10. 2001 vydal Okresní úřad v Pardubicích závazné stanovisko k zásahům do významných krajinných prvků vodní tok, les a údolní niva, kterým udělil souhlas ke stavbě Nový plavební stupeň Přelouč. Toto rozhodnutí žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 4. 2002 zrušil a věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí.

Rozhodnutím ze dne 3. 12. 2003 Městský úřad Přelouč vydal závazné stanovisko k zásahům do významných krajinných prvků vodní tok, les a údolní niva, kterým udělil souhlas s umístěním stavby Nový plavební stupeň Přelouč a stanovil závazné podmínky pro realizaci stavby. Toto rozhodnutí žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 3. 2004 změnil tak, že odlišně formuloval některé ze stanovených podmínek.

Rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 8. 7. 2010, čj. 52 A 11/2010-572, který nabyl právní moci dne 12. 7. 2010, bylo rozhodnutí Městského úřadu Přelouč ze dne 3. 12. 2003 a rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 3. 2004 zrušeno a věc byla vrácena správním orgánům k dalšímu řízení.

Na základě takto zjištěného skutkového stavu posoudil Nejvyšší správní soud jednotlivé námitky stěžovatelů a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval právní otázkou, zda na projednávanou věc dopadá ustanovení § 149 správního řádu, či nikoliv.

Podle § 179 odst. 1 správního řádu „[ř]ízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností tohoto zákona, se dokončí podle

*dosavadních předpisů. Bylo-li rozhodnutí před účinností tohoto zákona zrušeno a vráceno k novému projednání správnímu orgánu, postupuje se podle dosavadních předpisů.“*

Z citovaného ustanovení *a contrario* vyplývá, že pokud bylo správní řízení pravomocně skončeno před účinností správního řádu a rozhodnutí správního orgánu bylo soudem zrušeno v době účinnosti správního řádu, postupuje se v dalším řízení podle tohoto právního předpisu (blíže viz Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1423 a násl.). V projednávané věci bylo pravomocné rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 3. 2004 zrušeno rozsudkem krajského soudu ze dne 8. 7. 2010, tedy za účinnosti správního řádu; správní orgány byly tudíž povinny v dalším řízení aplikovat právě tento předpis.

Použití správního řádu podle názoru Nejvyššího správního soudu nevyklučuje ani stěžovateli namítaná skutečnost, že s ohledem na čl. LVI bod 1. zákona č. 186/2006 Sb. se v dané věci nepoužije § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném od 1. 1. 2007. Pokud zvláštní zákon (tj. zákon o ochraně přírody a krajiny) výslovně neurčuje, že stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jsou závazným stanoviskem ve smyslu správního řádu, ani neuvádí, že se jedná o správní rozhodnutí, Nejvyšší správní soud považuje za rozhodující, zda příslušné závazné stanovisko podle zákona o ochraně přírody a krajiny naplňuje znaky závazného stanoviska vymezené v § 149 správního řádu a konkretizované v judikatuře správních soudů.

Podle § 149 odst. 1 správního řádu „[z]ávazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány“.

V rozsudku ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud vyslovil, že „[a]čkoliv správní řád [...] již zavedl definici závazného stano-

*viska, terminologicky neodlišil závazné stanovisko vydané ve formě správního rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu [...] od závazného stanoviska vydaného dle § 149 téhož zákona. Kterou formou se má konkrétní závazné stanovisko vydat, je upraveno od 1. 1. 2007 v jednotlivých tzv. složkových zákonech, jež toto výslovně stanoví (viz např. § 44a odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči; Závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 a 2, je-li vydáno orgánem státní památkové péče ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle zvláštního právního předpisu, je samostatným rozhodnutím ve správním řízení, jinak je úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem.) Jinak je regulována problematika závazných stanovisek v § 90 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny: ‚Souhlas a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu jsou závazným stanoviskem podle správního řádu.‘ a dalších zvláštních zákonech. Institut závazného stanoviska je tedy možné nalézt jak ve formě (standardního) správního rozhodnutí ve smyslu § 67 [správního řádu], tak i (v jiné podobě) dle § 149 téhož zákona. Přitom podstatným pro rozlišení, v jaké formě má být závazné stanovisko vydáno, je, zda se v dané věci jedná o rozhodnutí konečné (jediné, finální apod.), nebo slouží teprve jako podklad pro vydání takového rozhodnutí. Pro samotný soudní přezkum je pak rozhodné hledisko dle § 65 s. ř. s., a v něm obsažená kritéria. V rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, bylo ostatně řečeno, že ‚[k]oncepce citovaného ustanovení (§ 65 s. ř. s. – pozn. NSS) vyžaduje, aby interpret u každého jednotlivého úkonu správního orgánu zkoumal, jaké právo vlastně napadený úkon založil, změnil, zrušil či závazně určil‘. Tento názor není nadále nijak zpochybněn, a tak bez ohledu na to, jak zvláštní zákon příslušný akt pojmenuje, je nutno v konkrétním případě jeho povahu zkoumat.“*

V projednávané věci bylo předmětem správního řízení závazné stanovisko podle

§ 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, o jehož vydání požádalo Ředitelství vodních cest v souvislosti s umístěním stavby „Nový plavební stupeň Přelouč“ (nově „Stupeň Přelouč II“). Podle § 4 odst. 2 věty třetí zákona o ochraně přírody a krajiny „[k] zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce, si musí ten, kdo takové zásahy zamýšlí, opatřit závazné stanovisko orgánu ochrany přírody“.

Je evidentní, že předmětné závazné stanovisko má být v daném případě podkladem pro rozhodnutí v územním nebo stavebním řízení. Stanovuje totiž podmínky, při jejichž splnění správní orgány souhlasí se zásahem do významného krajinného prvku. Tento zásah však může být realizován teprve na základě rozhodnutí vydaného v územním nebo stavebním řízení, tudíž samotné závazné stanovisko ještě nijak nezasahuje do právní sféry jednotlivců. Nejvyšší správní soud proto shledal, že v projednávané věci se jedná o závazné stanovisko vydané podle § 149 správního řádu.

Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem konstatuje, že na výše uvedené závěry nemá žádný vliv skutečnost, že závazné stanovisko bylo v tomto případě vydáno ve formě správního rozhodnutí, neboť nesprávná forma nemůže ze správního aktu,

kteří je po obsahové stránce závazným stanoviskem, učinit správní rozhodnutí.

Ve výše citovaném rozsudku čj. 2 As 75/2009-113 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dále uvedl, že „závazné stanovisko vydané dle § 149 správního řádu [...] není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že je však závazným podkladem konečného rozhodnutí, je soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady (účinky) umožněna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. [...] Na toto nemá vliv ani skutečnost, zda žádost o vydání závazného stanoviska byla podána subjektem před zahájením hlavního řízení nebo v jeho průběhu či že žádné hlavní (typicky územní) řízení nemusí v případě vydání negativního závazného stanoviska již následovat, neboť ho příslušný subjekt nezhájí.“

Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od citované judikatury odchýlit a uzavírá, že žaloby stěžovatelů v této věci směřovaly proti úkonu správního orgánu, který není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s. a je ze soudního přezkumu vyloučen [srov. § 70 písm. a) s. ř. s.]. Krajský soud tedy postupoval správně, pokud takové žaloby odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť jsou nepřijatelné [srov. § 68 písm. e) s. ř. s.].

## 2765

### Správní řízení: řízení o povolení k provozování interaktivních videoloterijních terminálů; účastenství obce

k § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném do 31. 12. 2011

k § 27 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

**V řízení vedeném Ministerstvem financí o povolení k provozování interaktivních videoloterijních terminálů dle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném do 31. 12. 2011 byla obec účastníkem daného řízení, jestliže se jednalo o terminál, který měl být provozován na jejím území, a to na základě § 27 odst. 2 správního řádu z roku 2004.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2012, čj. 1 As 123/2012-31)

**Prejudikatura:** č. 683/2005 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 202/2011 Sb., č. 293/2011 Sb. a č. 328/2011 Sb.



**Věc:** Statutární město Chomutov proti Ministerstvu financí, za účasti akciové společnosti SYNOT TIP, o povolení k provozování interaktivních videoloterijních terminálů, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím ze dne 28. 4. 2008 žalovaný k žádosti společnosti SYNOT LOTTO, a. s. (nyní SYNOT TIP, a. s.; dále jen „osoba zúčastněná na řízení“) schválil provozování a umístění nových hráčských stanic (terminálů) interaktivního loterního systému (dále jen „IVT“) mimo jiné také na adrese Zahradní 5341, Chomutov. Žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí dne 11. 11. 2008 rozklad s tím, že žalovaný povolil provoz předmětného IVT na adrese, na kterou se vztahuje zákaz provozu výherních hracích přístrojů (dále jen „VHP“) stanovený obecně závaznou vyhláškou statutárního města Chomutova č. 3/2008, o regulaci provozování výherních hracích přístrojů ze dne 31. 3. 2008 (vyhláška nabyla účinnosti dnem vyhlášení). Žalobce v rozkladu namítl, že schválením této obecně závazné vyhlášky jasně deklaroval snahu o zajištění veřejného pořádku vymezením míst se zákazem provozu VHP, přičemž daná obecně závazná vyhláška byla ihned po nabytí účinnosti odeslána žalovanému spolu se žádostí o umožnění realizace práva účastníka řízení o vydání všech povolení k provozování loterií a jiných podobných her na území žalobce, jestliže v takových řízeních rozhoduje žalovaný. Navzdory tomu vydal následně žalovaný výše uvedené rozhodnutí, kterým schválil provozování a umístění nového IVT na území žalobce, aniž by žalobci v tomto povolovacím řízení umožnil realizovat práva účastníka řízení. Usnesením ze dne 4. 12. 2008 žalovaný rozhodl, že žalobce není účastníkem řízení o rozkladu. Argumentoval přitom tím, že v daném správním řízení se jednalo o povolení hry ve smyslu § 50 odst. 3 zákona o loteriích, nikoliv o povolení provozu VHP ve smyslu § 50 odst. 4 téhož zákona, jejichž provoz může být regulován obecně závaznými vyhláškami vydávanými obcemi v samostatné působnosti. Žalobce podal rozklad rovněž proti usnesení žalovaného ze dne 4. 12. 2008. Ministr financí v záhlaví specifikovaným rozhodnutím tento rozklad zamítl a příslušné usnesení potvrdil.

Městský soud poté vyhověl žalobě žalobce a rozsudkem ze dne 16. 5. 2012, čj. 9 Ca 168/2009-59, napadené rozhodnutí ministra financí zrušil.

Městský soud vycházel z judikatury Ústavního soudu týkající se regulace IVT obecně závaznými vyhláškami vydávanými obcemi (nálezy ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, a ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11). Městský soud z této judikatury dovodil, že obec je při regulaci chování, které by mohlo narušovat veřejný pořádek, oprávněna vymezit rovněž území, v němž si nepřeje provozování IVT. Jestliže tedy žalobce vydal obecně závaznou vyhlášku, kterou provoz VHP na svém území omezil, měl žalovaný při svém rozhodování k této regulaci přihlížet. Žalobce tak byl účastníkem daného správního řízení, neboť je tzv. další dotčenou osobou, která mohla být rozhodnutím přímo dotčena ve svých právech nebo povinnostech, ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu. Ze skutečnosti, že obec není žadatelem ve smyslu § 50 odst. 3 zákona o loteriích, nelze dovodit, že není ve svých právech dotčena za situace, kdy obecně závaznou vyhláškou dává najevo, že v určitých lokalitách na svém území odmítá trpět provoz bytí jen jednoho z možných druhů zařízení naplňujících definici loterií a podobných her, přičemž je obecně známo, že provozování těchto her často vede k narušení veřejného pořádku, jehož dodržování má obec zajišťovat. Aby této povinnosti mohla dostát, musí mít právo vyjádřit své stanovisko v povolovacím řízení vedeném podle citovaného ustanovení zákona o loteriích.

Proti tomuto rozsudku následně žalovaný (stěžovatel) podal kasační stížnost. V ní se nejprve obsáhle věnoval judikatuře Ústavního soudu týkající se problematiky loterií a jiných podobných her, na niž ve svém rozsudku odkazoval městský soud. Dle stěžovatele Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 sice podřadil IVT pod legislativní zkratku výher-

ních hracích přístrojů dle § 2 písm. e) zákona o loteriích, zároveň však konstatoval, že IVT nejsou výherní hrací přístroje v užším smyslu podle § 17 odst. 1 téhož zákona. Ústavní soud si tedy byl vědom, že jde o složitější technická zařízení než VHP, která jsou podobná a sloužící témuž účelu, ale jejich povolovací režim nadále spadá do kompetence stěžovatele. Tento názor následně nalezl oporu i v zákoně č. 300/2011 Sb., kterým byl zákon o loteriích nedávno novelizován. K otázce aplikace obecně závazných vyhlášek obcí na IVT stěžovatel argumentoval nutností rozlišit tři časová období – období do vydání nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10, období po jeho vydání a období od 14. 10. 2011, kdy vstoupil v účinnost § 50 odst. 4 zákona o loteriích v podobě, v jaké byl novelizován zákonem č. 300/2011 Sb. V prvním z těchto období stěžovatel k obecně závazným vyhláškám obcí vydaným na základě zmocnění dle § 50 odst. 4 zákona o loteriích přihlížel zprostředkovaně, a to na základě šetření otázky možného narušení veřejného pořádku. Počínaje dnem zveřejnění zmiňovaného nálezu Ústavního soudu stěžovatel aplikoval obecně závazné vyhlášky obcí vydané podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích rovněž na jiná technická herní zařízení povolovaná podle § 50 odst. 3 uvedeného zákona, a to za předpokladu, že z obsahu obecně závazné vyhlášky obce jednoznačně vyplývala vůle obce regulovat nejen VHP, nýbrž také jiná technická herní zařízení. Ode dne 14. 10. 2011 stěžovatel striktně respektuje vyhlášky obcí vydané podle novelizovaného § 50 odst. 4 zákona o loteriích.

Stěžovatel v kasační stížnosti zdůraznil, že nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 představuje zlomové rozhodnutí. Městský soud však aplikoval právní názor o možnosti regulovat IVT prostřednictvím obecně závazné vyhlášky zpětně do roku 2008 a na počátek roku 2009, kdy uvedená možnost regulace „nebyla právně známa“, respektive správní orgány, včetně samotných obcí, zastávaly jiný právní názor. Úmyslem obcí tedy nemohla být regulace IVT v případech, kdy ani nevěděly, že takovou pravomoc mají. Výklad nálezu Ústavního soudu proto nelze vztahovat

zpětně. Takové „*zpětné působení*“ výkladu by znamenalo narušení právních vztahů, které vznikaly v aplikační praxi stěžovatele od roku 2003 (jedná se o desítky tisíc správních řízení). Tyto právní vztahy vznikaly „*v souladu s tehdy platným právním názorem*“, tj. byla dodržena zásada legitimního očekávání, a současně je tak naplněna zásada právní jistoty a důvěry ve správní akty vydané státem. Dle stěžovatele ani Ústavní soud nikterak nevyjádřil, že by měl jeho průlomový právní názor působit zpětně, pouze nastínil, že stěžovatel má možnost postupovat v intencích § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Předmětem posouzení Ústavního soudu nadto byly obecně závazné vyhlášky obcí, které explicitně stanovily, že regulují IVT, zatímco nyní posuzovaná vyhláška žalobce obsahuje pouze blíže nespécifikovaný pojem výherní hrací přístroj, z čehož není regulační úmysl obce patrný.

Ve vztahu k problematice účastenství obcí na správních řízeních o povolení loterie a jiné podobné hry stěžovatel rozlišuje mezi dvěma obdobími, a to mezi obdobími před zavedením § 45 odst. 3 do zákona o loteriích novelou provedenou zákonem č. 300/2011 Sb. a obdobími od nabytí účinnosti uvedené novely. V prvním z těchto období nemohla být obec účastníkem daného správního řízení, neboť nebyla žadatelem, ani neměla postavení dotčené osoby dle § 27 správního řádu. Zákonodárce explicitně vyjádřil a založil účastenství obcí v případě prvního správního řízení o vydání povolení k provozování zákonem určeného druhu loterie nebo jiné podobné hry v provozovně na určité adrese teprve výše uvedenou novelizací zákona o loteriích. Dle stěžovatele nelze dovozovat, že obec má postavení účastníka daného správního řízení na základě § 27 správního řádu (jak činí městský soud), neboť má možnost regulovat provozování loterií a jiných podobných her prostřednictvím obecně závazných vyhlášek. Toto právo obci dává z hlediska právního a procesního „*silnější*“ postavení, neboť rozhodování v souladu s dalšími právními předpisy je základní náležitostí individuálních právních aktů, v loterním zákoně vyjádřenou v jeho § 4 odst. 2. Stěžovatel dále na-



mítá, že narušení veřejného pořádku nelze dovozovat ze samé podstaty provozování loterií a jiných podobných her, nelze tedy presumovat, že při jejich provozování dochází k narušení veřejného pořádku. V opačném případě by bylo nutno stejnou skutečnost presumovat i pro prodej alkoholických nápojů, které mohou být hlavní příčinou narušování veřejného pořádku a vyššího stupně společenské škodlivosti ve formě výtržnictví. Zde přitom obce také neparticipují na příslušných správních řízeních, ačkoliv mohou regulovat danou oblast prostřednictvím obecně závazných vyhlášek.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Dle žalobce by § 27 odst. 2 správního řádu na danou věc dopadal stejně přílehavě i bez vydání příslušných nálezů Ústavního soudu a v režimu tehdy účinného zákona o loteriích. Možnost dotčení práv jako předpoklad účastenství není rigidním institutem, právní norma v této otázce umožňuje široké správní uvážení. Rozumným postupem pak je obecné přiznání práva účastníka řízení obcím, neboť jde o tak závažnou věc, jako je možnost ovlivnit, zda na území obce budou či nebudou provozovány „tvrdé“ hazardní hry. Regulační pravomoc obcí v této oblasti přitom bylo možno vyvodit i z obsahu norem tehdejší právní úpravy, konkrétně z kombinace výkladu zákona o loteriích, zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, a správního řádu, s důrazem na teleologický výklad. Ústavní soud tento postup svými nálezy nijak nepopřel, naopak spíše posílil vnímání nadřazenosti principu regulace hazardních her jako nástroje k ochraně veřejného pořádku na straně obcí proti principu právní jistoty provozovatele hazardní hry. Ostatně zákon o loteriích stanovil i v tehdy účinném znění možnost změnit či zrušit již vydané a platné povolení z důvodu prevence možného narušení veřejného pořádku.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## Z odůvodnění:

### IV.

#### Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...) [9] Jak Nejvyšší správní soud zjistil ze správního a soudního spisu, žalobce vydal dne 31. 3. 2008 na základě § 17 odst. 11 a § 50 odst. 4 zákona o loteriích obecně závaznou vyhlášku, kterou reguloval provoz VHP na svém území stanovením lokalit, ve kterých je jejich provoz zakázán. V předmětné vyhlášce blíže nedefinoval pojem „výherní hrací přístroje“, avšak dne 3. 4. 2008 zaslal stěžovateli přípis, kterým jej informoval o přijetí této vyhlášky a žádal jej o její respektování v případech, kdy stěžovatel rozhoduje o povolování videoloterních terminálů a elektromechanických rulet na území žalobce, kde vyhláška provoz loterních zařízení zakazuje. Dále stěžovatele požádal o to, aby byl vždy účastníkem řízení, v nichž stěžovatel rozhoduje o povolení loterního zařízení či povolení provozu hazardních her definovaných v § 2 zákona o loteriích na území žalobce, a o provedení revize všech povolení vydaných na provoz videoloterních terminálů a elektromechanických rulet, která byla vydána před účinností dané vyhlášky, tak aby byla tato povolení uvedena v soulad s vyhláškou. Stěžovatel následně (rozhodnutím ze dne 28. 4. 2008) k žádosti osoby zúčastněné na řízení schválil provozování a umístění nových hráčských stanic IVT, z nichž jedna byla umístěna na území žalobce. Žalobce nebyl účastníkem daného správního řízení; poté, co se o vydaném povolení dozvěděl na základě žádosti podané u stěžovatele podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, podal proti rozhodnutí stěžovatele rozklad.

[10] Předmětem sporu v nynějším řízení je otázka účastenství žalobce v předmětném řízení o vydání povolení k provozování IVT vedeném stěžovatelem podle zákona o loteriích ve znění účinném do 31. 12. 2011.

[11] Pokud by dané správní řízení bylo vedeno dle zákona o loteriích ve znění účinném od 1. 1. 2012, pak by odpověď na tuto otázku jasně plynula z uvedeného zákona,

konkrétně z § 45 odst. 3, dle něž „[o]bec, na jejímž území má být loterie nebo jiná podobná hra podle § 2 písm. g), i), j), l) a n) provozována, je účastníkem řízení v případě prvního správního řízení o vydání povolení k provozování této loterie nebo jiné podobné hry v provozovně na určité adrese. V řízení o povolení sázkové hry podle § 2 písm. l) a n) jde o umístění jednotlivých koncových interaktivních videoloterních terminálů nebo lokálních loterních systémů na území obce. Využije-li obec svého práva vyjádřit se v tomto řízení, je povinna své vyjádření odůvodnit z hlediska ochrany místních záležitostí veřejného pořádku.“ Hrami dle § 2 písm. l) citovaného zákona jsou „sázkové hry provozované prostřednictvím funkčně nedělitelného technického zařízení centrálního loterního systému, jímž je elektronický systém tvořený centrální řídicí jednotkou, místními kontrolními jednotkami a neomezeným počtem připojených koncových interaktivních videoloterních terminálů“. Zákon o loteriích ve znění účinném do 31. 12. 2011 však žádnou speciální úpravu účastenství ve správních řízeních vedených na jeho základě neobsahoval, a tak je potřeba účastenství v těchto řízeních posuzovat podle obecné úpravy obsažené ve správním řádu. Otázkou tedy je, zda byl žalobce účastníkem předmětného správního řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu, jak dovodil městský soud.

[12] Pro zodpovězení této otázky považuje Nejvyšší správní soud předně za vhodné vyjasnit, jak tomu bylo s pravomocí obcí regulovat obecně závaznými vyhláškami vydávanými v jejich samostatné působnosti provozování IVT.

[13] Zákon o loteriích ve znění před nabytím účinnosti jeho novelizace provedené zákonem č. 300/2011 Sb. upravoval pravomoc obcí vydávat obecně závazné vyhlášky následujícím způsobem: „Obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti, že výherní hrací přístroje mohou být provozovány pouze na místech a v čase vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých veřejně přístupných

místech v obci je provozování výherních hracích přístrojů zakázáno.“ (§ 50 odst. 4). V praxi přitom panovaly pochybnosti ohledně toho, zda obce mají pravomoc regulovat skrze své obecně závazné vyhlášky rovněž provozování IVT. Podle názoru, jež zastával stěžovatel (ale třeba také Ministerstvo vnitra), nebylo možno IVT podřadit pod pojem výherního hracího přístroje ve smyslu § 50 odst. 4 citovaného zákona, naopak některé obce byly názoru, že jsou oprávněny regulovat provozování IVT. Tento spor rozřešil Ústavní soud sérií nálezů z roku 2011, konkrétně nálezy ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, č. 202/2011 Sb., ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, č. 293/2011 Sb., a ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11, č. 328/2011 Sb., v nichž dal jednoznačně za pravdu zastáncům druhého z uvedených právních názorů.

[14] V prvním z těchto nálezů (tj. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 týkajícím se obecně závazné vyhlášky města Chrástavy) Ústavní soud odmítl argumentaci Ministerstva vnitra, podle níž nebylo možno podřazovat interaktivní videoloterní terminály pod pojem výherní hrací přístroje s tím, že rozhodujícími faktory pro odlišení obou pojmů jsou rozdílné technické požadavky kladené na tato zařízení, a tudíž i rozdílný povolovací režim, jenž se navenek projevuje především povahou subjektů, které jsou zákonem zmocněny k vydávání povolení k provozování těchto zařízení. Dle Ministerstva vnitra IVT představovaly inominátní loterii či jinou podobnou hru, která nebyla výslovně vyjmenována ve výčtu v § 2 ani v § 17 odst. 1 zákona o loteriích a kterou mohlo *ad hoc* povolovat pouze Ministerstvo financí podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Pravomoc obcí regulovat obecně závaznou vyhláškou loterie a jiné podobné hry dle § 50 odst. 4 zákona o loteriích se měla vztahovat výlučně na hry výslovně uvedené v § 2 písm. e) zákona o loteriích. Ustanovení § 2 písm. e) zákona o loteriích ve znění účinném do 31. 12. 2011 obsahovalo definici „výherního hracího přístroje“, podle níž se jednalo o „sázkové hry provozované pomocí elektronicky nebo elektronickomechanicky řízených výherních hracích přístrojů nebo

podobných zařízení“. Podle § 17 odst. 1 téhož zákona se však výherním hracím přístrojem rozumělo „kompaktní, funkčně nedělitelné a programově řízené technické zařízení s ovládním určeným pouze pro jednoho hráče“. Dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích byl stěžovatel oprávněn „povolovat i loterie a jiné podobné hry, které nejsou v zákoně v části první až čtvrté upraveny“. Ústavní soud v daném nálezu na základě systematického a teleologického výkladu zákona o loteriích dovedl, že pro vymezení pojmu VHP užitého v § 50 odst. 4 zákona byl rozhodující § 2 písm. e) zákona (obsahující širší definici VHP), nikoliv § 17 odst. 1 téhož zákona (obsahující užší definici VHP). Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že § 50 odst. 4 zákona o loteriích je třeba „vykládat pokud možno extenzivně tak, aby byl naplněn původní účel, jenž byl tímto ustanovením sledován, tj. prosazení ochrany místních záležitostí veřejného pořádku“. V této souvislosti rovněž odkázal na „přesvědčivou argumentaci“ veřejného ochránce práv, který v řízení před Ústavním soudem poukazyval na „absurdní důsledky“ výkladu zastávaného Ministerstvem vnitra spočívající v tom, že by obec mohla omezovat pouze provozování „klasických“ VHP, avšak pokud by namísto nich „nastoupila“ prakticky stejná nebo obdobná technická zařízení s podstatně problematictějším dopadem, obec by již svou normotvornou kompetenci využít nemohla (viz zejména body 37–46 citovaného nálezu).

[15] Obdobně Ústavní soud argumentoval rovněž v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 56/10 a sp. zn. Pl. ÚS 22/11. Např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 Ústavní soud konstatoval, že „je notorií, že loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry. Svými skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí [...] fenomén tzv. patologického hráčství se v dnešních společenských poměrech vyskytuje stále častěji. Herny, lákající k okamžitým a zdánlivě snadným výhrám, se staly typic-

kým koloritem nejen předměstí českých měst, ale už i jejich center a center menších obcí, a se všemi navazujícími společensky škodlivými aktivitami představují ohrožení veřejného pořádku a pokojného soužití v obci. Záměr obcí tyto činnosti na svém území regulovat se tak z tohoto pohledu jeví jako cíl legitimní [...] nelze připustit takový výklad podústavních předpisů, který by ve svém důsledku vedl k popření ústavně zaručeného práva územních samosprávných celků na samosprávu v tom smyslu, že by obce byly zbaveny možnosti rozhodovat ve formě obecně závazných vyhlášek o tom, kde se mohou na jejich území vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her, bez ohledu na to, jaké je jejich vnitřní technické uspořádání“ (bod 37 cit. nálezu).

[16] Stěžovatel k uvedené judikatuře Ústavního soudu zejména namítá, že nelze její důsledky „aplikovat zpětně“, tj. na právní vztahy, jež byly založeny před tím, než Ústavní soud zaujal svůj, údajně přelomový, právní názor. Tyto námitky Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými. Právní normy, aby mohly plnit svou regulatorní funkci, musí být často formulovány jen velmi obecným způsobem. Je pak na soudech, aby v případech, kdy není výklad právní normy *prima facie* zcela zřejmý, autoritativně stanovily, jak má být daná norma vykládána. Standardně přitom platí, že takto zaujatý výklad nepůsobí pouze prospektivně, tj. do budoucna, ale lze jej aplikovat např. také ve všech aktuálně probíhajících řízeních (hovoří se o tzv. incidentní retrospektivitě působení judikatury).

[17] Nejvyšší správní soud přitom nevidí důvod, proč by tomu v nynějším případě mělo být jinak. Navíc, výklad, k němuž dospěl Ústavní soud v citovaných nálezech, lze jen stěží označit za překvapivý či přelomový. Skutečnost, že stěžovatel (a další správní orgány) v praxi vycházel z odlišného výkladu, nečiní z tohoto výkladu žádný „tehdy platný právní názor“, jak stěžovatel argumentuje v kasační stížnosti. Spekulace stěžovatele ohledně toho, co mohlo či nemohlo být úmyslem obcí při vydávání obecně závazných vyhlášek regulujících provozování VHP na jejich území,

je také nutno odmítnout. Vždyť právě na tom, že některé obce přijímaly vyhlášky, kterými výslovně regulovaly provoz IVT, lze demonstrovat, že stěžovatelem obhajovaný právní názor rozhodně nebyl všeobecně sdílen. Ústavní soud dal následně za pravdu těmto obcím, přičemž lze dodat, že Nejvyšší správní soud považuje argumentaci Ústavního soudu v daných nálezech za přesvědčivou a nezpochybnitelnou. Ostatně i zákonodárce na tuto judikaturu zareagoval novelizací zákona o loteriích, jejímž výsledkem je, že uvedený zákon nyní výslovně stanoví pravomoc obcí regulovat svými obecně závaznými vyhláškami rovněž provoz IVT.

[18] Za nepodstatné Nejvyšší správní soud považuje, že Ústavní soud v daných nálezech posuzoval vyhlášky, které výslovně upravovaly provoz IVT, zatímco žalobce ve své vyhlášce reguloval provoz „výherních hracích přístrojů“. Jestliže Ústavní soud obecně dovodil, že pod pojem výherní hrací přístroje je nutno pro účely výkladu § 50 odst. 4 zákona o loteriích ve znění účinném do 31. 12. 2011 podřadit rovněž IVT, pak je bezpochyby možno tyto závěry vztáhnout i na obecně závaznou vyhlášku přijatou žalobcem. Stěžovateli přitom musel být „regulační úmysl“ žalobce patrný minimálně z přípisu, který mu žalobce zaslal dne 3. 4. 2008 (ke shrnutí jeho obsahu viz bod [9] výše).

[19] Je sice pravdou, že Ústavní soud v citovaných nálezech výslovně neřešil intertemporální dopady závěrů, k nimž dospěl. Z toho však nelze dle Nejvyššího správního soudu dovozovat, že by Ústavní soud zamýšlel svým závěrům přiznat čistě prospektivní působení. Vzhledem k tomu, že incidentní retrospektivita je při působení judikatury v českém právním řádu běžným standardem, lze předpokládat, že pokud by v tomto případě Ústavní soud chtěl z důležitých důvodů učinit výjimku, výslovně by to zdůraznil.

[20] Argumentuje-li stěžovatel nebezpečím narušení velkého množství právních vztahů a nepřijatelností zasahování do zásad legitimního očekávání či právní jistoty, pak Nejvyšší správní soud opětovně poukazuje na závěry vyslovené Ústavním soudem v cito-

vaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10. Ústavní soud zde i ve vztahu k povolením k provozování IVT vydaným v minulosti zjevně příkl. prioritu zájmu obcí na ochraně jejich veřejného pořádku před legitimním očekáváním provozovatelů IVT. Poukázal přitom na § 43 odst. 1 zákona o loteriích s tím, že toto ustanovení předpokládá zrušení vydaných povolení nejen v případě, kdy vyjdou dodatečně najevo skutečnosti, pro které by nebylo možno loterii či jinou hru povolit, ale také tehdy, pokud tyto skutečnosti nastanou i po vydání povolení. Ústavní soud konstatoval, že „*pokud tak Ministerstvo financí nepostupuje, je to naopak ono, kdo zasahuje do ústavního práva na územní samosprávu obcí*“. Dokonce v této souvislosti „*pohrozil*“, že do budoucna „*by mohl přikročit nejen k individuální ochraně dotčených obcí například v řízeních o komunálních ústavních stížnostech, ale [...] též by musel vážit, zda je samotné rozdělení pravomocí mezi stát a územní samosprávu v této oblasti, resp. svěřené rozhodování o povolení umístit provozovnu loterie či jiné hry na území obce Ministerstvu financí, ústavně konformní z pohledu zaručeného práva na územní samosprávu.*“

[21] Výše uvedené závěry, které bezprostředně plynou z citované judikatury Ústavního soudu, se nutně musí promítnout i při posuzování otázky účastenství žalobce v předmetném řízení o vydání povolení k provozování IVT vedeném stěžovatelem. Ústavní soud se k této otázce nevyslovoval, což je ovšem logické, neboť to nebylo zapotřebí k rozhodování o návrzích na zrušení obecně závazných vyhlášek příslušných obcí. Opět tak nelze dovozovat, jak činí stěžovatel, že by mlčení Ústavního soudu ohledně této otázky znamenalo, že na její řešení nelze závěry Ústavního soudu vztáhnout.

[22] Podle § 27 odst. 2 správního řádu jsou účastníky řízení též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Podle § 2 odst. 3 správního řádu jsou dotčenými osobami osoby, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká. Jak Nejvyšší správní soud uvedl např. v rozsudku ze



dne 28. 4. 2004, čj. 6 A 31/2001-91, č. 683/2005 Sb. NSS (tj. ještě ve vztahu k § 14 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení; tyto závěry se však přiměřeně uplatní i při výkladu úpravy účastenství obsažené ve správním řádu), „[k] tomu, aby měl určitý subjekt postavení účastníka řízení, postačí pouhý hmotněprávní předpoklad existence jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností nebo dokonce tvrzení o možném dotčení na svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech. Kdo je účastníkem řízení vymezuje sice správní řád, ale odpověď na to, koho svou definicí správní řád za účastníka řízení povolává, dávají předpisy hmotného práva. Znakem účastníka řízení je hmotněprávní poměr k věci, to však neznamená, že správní orgán přízná postavení účastníka řízení jen tomu, o němž se při zahájení přesvědčil, že účastníkem řízení je. Správní orgán je povinen zkoumat a upřesňovat okruh účastníků řízení v průběhu celého řízení.“

[23] Městský soud považoval žalobce za další dotčenou osobu, která mohla být rozhodnutím stěžovatele přímo dotčena ve svých právech nebo povinnostech, na základě toho, že obecně závaznou vyhláškou reguloval provoz VHP na svém území. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem ztotožňuje. Jestliže měl žalobce pravomoc regulovat provoz IVT na svém území (a dokonce tak v daném případě i učinil vydáním předmětné obecně závazné vyhlášky), pak bezpochyby mohl být rozhodnutím stěžovatele o povolení provozování dalšího IVT na jeho území přímo dotčen ve svých právech a povinnostech. Kon-

krétně v povinnosti zabezpečovat na svém území ochranu veřejného pořádku (§ 35 odst. 2 zákona o obcích), které koresponduje právo regulovat místní záležitosti vydáváním vyhlášek podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích.

[24] Nejvyšší správní soud tak nepřisvědčil námitkám stěžovatele týkajícím se problematiky účastenství obcí na správních řízeních o povolení loterie a jiné podobné hry vedených podle zákona o loteriích před jeho novelizací zákonem č. 300/2011 Sb. Již před touto novelou bylo možno dovozovat účastenství obcí v daných řízeních na základě obecné úpravy účastenství obsažené ve správním řádu, jak se ostatně děje i v případě mnoha jiných správních řízení vedených podle dalších složkových zákonů z oblasti správního práva. Argumentace stěžovatele, dle níž obcím postačovala pravomoc regulovat provozování loterií a jiných podobných her vydáváním obecně závazných vyhlášek, a že jim tato pravomoc dávala dostatečně „silné“ postavení, vyznívá obzvláště absurdně ve světle toho, že stěžovatel danou pravomoc obcím ve vztahu k IVT až donedávna upíral a odmítal respektovat příslušná omezení stanovená obcemi v jejich vyhláškách. Zajisté nelze automaticky presumovat, že při provozování loterií a jiných podobných her automaticky dochází k narušení veřejného pořádku, avšak takový požadavek správní řád k založení účastenství ve správním řízení nestanoví. Pro to, aby dotčená osoba byla účastníkem správního řízení, postačuje pouhá možnost přímého dotčení na právech nebo povinnostech rozhodnutím, které má být ve správním řízení vydáno.

## Správní řízení: náležitosti odvolání; blanketní odvolání Veterinární správa: odběr vzorků masa

k § 37 odst. 3 a § 82 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 72 odst. 1 písm. c) bodu 6 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění zákonů č. 131/2003 Sb., č. 316/2004 Sb. a č. 48/2006 Sb.\*)

k čl. 3 odst. 1, čl. 4 odst. 2 a příloze I kapitole 3 oddílu 3.2 nařízení Komise (ES) č. 2073/2005, o mikrobiologických kritériích pro potraviny

**I. Správní orgán není povinen vyzývat účastníka k doplnění odvolání ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu z roku 2004, pokud odvolání obsahuje alespoň jeden projudnatelný důvod, a je z něj tedy zřejmé, v čem odvolatel spatřuje rozpor s právními předpisy (§ 82 odst. 2 správního řádu z roku 2004). Takovou povinnost nezakládá správnímu orgánu ani skutečnost, že účastník výslovně označil odvolání jako „*blanketní*“ a naznačil v něm, že odvolacích důvodů hodlá vznést více.**

**II. Provozovatel zařízení vyrábějícího mleté maso a masné polotovary je povinnan odbírat vzorky masa pro mikrobiologické vyšetření nejméně jednou týdně [čl. 4 odst. 2 a příloha I kapitola 3 oddíl 3.2 nařízení Komise (ES) č. 2073/2005, o mikrobiologických kritériích pro potraviny]; tato povinnost dopadá i na maloobchodního dodavatele, který ve své prodejně (řeznictví) vyrábí mleté maso a masné polotovary ze surovin pocházejících od certifikovaných dodavatelů a prošlých veterinární kontrolou, které v téže prodejně souběžně prodává jako kusové maso. Této povinnosti se lze zprostit jen na základě rozhodnutí orgánu veterinární správy.**

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2011, čj. 5 Ca 298/2008-52)\*\*)*

**Věc:** Společnost s ručením omezením ZIMBO CZECHIA proti Státní veterinární správě o uložení pokuty.

Rozhodnutím ze dne 25. 4. 2008 shledala Krajská veterinární správa pro Pardubický kraj žalobkyni vinnou porušením povinnosti stanovené předpisem Evropských společenství ve smyslu § 72 odst. 1 písm. c) bodu 6 veterinárního zákona. Konkrétně žalobkyně porušila článek 4 odst. 2 nařízení č. 2073/2005, neboť četnost odběru vzorků masných polotovarů k vyšetření podle mikrobiologických kritérií v jejích šesti provozovnách, v nichž proběhla kontrola v období 24. 8. 2007 až 28. 11. 2007, neodpovídala zvláštní četnosti odběru vzorků stanovené v příloze I nařízení. Za to veterinární správa uložila žalobkyni pokutu ve výši 100 000 Kč.

Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 6. 2008 a napadené rozhodnutí potvrdil. V řízení bylo zjištěno, že pro všechny své provozovny má žalobkyně stanoven shodný systém HACCP, v němž je uvedeno, že analýza výrobků chemickým a mikrobiologickým vyšetřením se provádí v četnosti dle ročního plánu analýz (který však nebyl při kontrolách předložen); osoby účastníci se kontrol k tomu shodně uváděly, že odběr a rozbor vzorků masných polotovarů je prováděn dvakrát ročně. Žalovaný se však ztotožnil s veterinární správou v tom, že v případě žalobkyně byla četnost odběru vzorků stanovena přímo

\*) *S účinností od 1. 7. 2008 zrušen zákonem č. 182/2008 Sb.*

\*\*) *Proti tomuto rozhodnutí byla podána kasační stížnost, již Nejvyšší správní soud zamítl rozhodnutím ze dne 18. 10. 2012, čj. 4 Ads 36/2012-31.*



v příloze I kapitole 3 oddílu 3.2 citovaného nařízení (nejméně jednou týdně, při splnění určitých podmínek pak jednou za čtrnáct dní), neboť jde o provozovatele potravinářského podniku provozujícího zařízení, které vyrábí masné polotovary. Podle čl. 3 odst. 1 se nařízení č. 2073/2005 vztahuje i na maloobchod, tedy i na provozovny žalobkyně.

V žalobě proti tomuto rozhodnutí žalobkyně namítla, že veterinární správa pochybila, pokud ji nevyzvala k doplnění blanketního odvolání ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu a rozhodla o odvolání, které nebylo pro nedostatek zákonných náležitostí způsobilé k meritornímu přezkoumání. O tom svědčí i skutečnost, že žalovaný se nevypořádal s námitkou – byť pouze obecně formulovanou – že rozhodnutí je vadné i po stránce procesněprávní.

Z opatrnosti žalobkyně vznesla i hmotněprávní námitku, v níž tvrdila, že se správního deliktu nedopustila. Masné polotovary jsou v její provozovně vyráběny přímo z výsekového masa, které je dodáváno od certifikovaných dodavatelů; ti jsou pod stálým veterinárním dozorem. Masná surovina, použitá pro výrobu polotovaru, je porcována z masa, které je ve stejné provozovně souběžně prodáváno jako výsekové maso. Článek 3 odst. 1 nařízení č. 2073/2005 ukládá žalobkyni zajistit, aby potraviny splňovaly příslušná mikrobiologická kritéria; to žalobkyně splnila, polotovary byly mikrobiologicky nezávadné, jak prokázaly laboratorní rozborů. Z článku 4 odst. 1 nařízení č. 2073/2005 je zřejmé, že podle přílohy I mají postupovat provozovatelé jen v případě potřeby; je přitom vždy třeba přihlížet k okolnostem konkrétní „výroby“. Žalobkyně neprovozuje ani jatka, ani závod (viz název přílohy I kapitoly 3 oddílu 3.2 nařízení), její maloobchodní prodejna (která vyrábí 100–500 kg polotovarů týdně) není zamýšleným adresátem povinnosti. Ostatně náklady na rozborů by převýšily příjmy z prodeje polotovarů; nařízení by nemělo být vykládáno tak, aby neúměrně omezovalo obchod a volný pohyb potravin. Žalobkyně proto navrhla, aby soud zrušil napadené rozhodnutí a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

Rovněž požádala, aby soud položil Evropskému soudnímu dvoru předběžnou otázku, zda se při prokázání uvedených okolnostech (výrobce je maloobchodník s ověřeným HACCP, produkující malé množství čerstvých masných polotovarů podléhající obligatorně tepelné úpravě, které nabízí na místě výroby k prodeji pouze konečnému spotřebiteli, přičemž surovina pochází od dodavatelů dozorovaných žalobkyní a je souběžně prodávána jako výsekové maso v téže provozovně žalobkyně) na žalobkyni vztahuje tvrzená povinnost.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na svých závěrech. Upozornil na to, že žalobkyně – navzdory tomu, že své odvolání označila jako „blanketní“ – zde uvedla, v čem spatřuje rozpor rozhodnutí s právními předpisy (totiž že se povinnost stanovená nařízením nevztahuje na její činnost). Odvolací orgán má ze zákona povinnost přezkoumat zákonost napadeného rozhodnutí, což učinil; krom toho také přezkoumal věcnou správnost rozhodnutí. Žalobkyně nemohla být zkrácena na svých procesních právech už jen proto, že měla lhůtu k podání odvolání stejnou jako každý jiný účastník správního řízení, a ačkoli sama uvedla, že odvolání doplní, neudělala to ani během více než pěti týdnů. Tuto její nečinnost nelze přičítat k tíži správnímu orgánu: žalobkyně by v takovém případě svou nečinností získala lepší procesní postavení v porovnání s jinými účastníky řízení, kteří ctí lhůtu k podání odvolání. Článek 3 odst. 1 nařízení stanoví pouze obecné požadavky; jedním z konkrétních způsobů dosažení těchto požadavků je však postup podle čl. 4 odst. 1 a 2 nařízení, povinný pro skupinu provozovatelů, do níž žalobkyně podle názoru žalovaného rovněž spadá. Základním cílem potravinového práva je ochrana lidského života a zdraví a ochrana zájmů spotřebitelů; dalším cílem je i volný pohyb potravin, ovšem pouze takových, které jsou vyráběny nebo uváděny na trh podle zásad a požadavků potravinového práva. K námitce, že žalobkyně neprovozuje jatka ani závod, žalovaný uvedl, že citovaná příloha I nařízení používá dále v textu pojem „zařízení“, nikoli „závod“ (anglický

výraz „*premises*“ značí provozovnu, prostory pro výrobu). Určitá provozovna může být vyňata z povinnosti odebrat vzorky ve stanovených intervalech, to však jen na základě rozhodnutí orgánu veterinární správy, o jehož vydání žalobkyně nepožádala. Žalovaný proto navrhl zamítnutí žaloby.

Ze správního spisu soud zjistil, že Krajská veterinární správa pro Pardubický kraj provedla kontroly v provozovnách žalobkyně v Pardubicích, Přelouči, Poličce, Svitavách, Holicích v Čechách a Ústí nad Orlicí. Průběh kontrol byl ve všech provozovnách podobný: vedoucí provozovny vždy kontrolnímu orgánu sdělila, že evropské předpisy umožňují každému provozovateli, aby si sám stanovil, s jakými hygienickými riziky je spojena jeho výroba a jak těmto rizikům bude čelit. Žalobkyně proto vytvořila svůj vlastní koncept HACCP, v jehož rámci se mikrobiologická analýza vzorků masných výrobků provádí jednou až dvakrát ročně. To bylo kontrolním orgánem i doloženo s tím, že nález mikrobiologického vyšetření vyhovuje požadavkům nařízení č. 2073/2005. V rozhodnutí I. stupně správní orgán zdůraznil, že při kontrolách v různých provozovnách předkládala žalobkyně kopii stejného protokolu o laboratorních zkouškách, měnil se jen seznam odebraných vzorků přiložený k protokolu a označený razítkem provozovny. Žalobkyně v odvolání namítla, že rozhodnutí je vadné jak po stránce hmotněprávní, tak po stránce procesní a že se správního deliktu nedopustila; povinnost stanovená nařízením č. 2073/2005 se na ni nevztahuje, neboť žalobkyně vyrábí masné polotovary maloobchodním způsobem a v malém množství. Žalobkyně označila odvolání za blanketní a přislíbila je doplnit. To neučinila, ani k tomu nebyla vyzvána; žalovaný pak vydal napadené rozhodnutí o odvolání.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

Žalobkyně namítala, že správní orgán pochybil, pokud ji nevyzval k doplnění jejího blanketního odvolání; této námitce nedal soud za pravdu. Předně soud nepovažuje odvolání žalobkyně doručené dne 14. 5. 2008

Krajské veterinární správě pro Pardubický kraj za blanketní. „*Blanketní*“ podání již podle své etymologie značí takové, které je „*prázdňé*“, tj. neobsahuje žádné důvody; o takovém typu podání ovšem v případě žalobkyně nemůže být řeč. Ve svém odvolání žalobkyně uvedla, že podává odvolání proti všem částem rozhodnutí Krajské veterinární správy pro Pardubický kraj ze dne 25. 4. 2008 s tím, že rozhodnutí je vadné po stránce jak hmotněprávní, tak procesní. Žalobkyně se podle svého přesvědčení nedopustila vytykánoho porušení normy evropského potravinového práva. Její činnost je totiž pouze lokální a spočívá v maloobchodní výrobě masných polotovarů v malém množství, přičemž tyto polotovary jsou přímo prodávány výlučně konečnému spotřebiteli; užitá ustanovení nařízení č. 2073/2005 se na ni tedy nevztahují. Závěrem žalobkyně navrhla zrušení napadeného rozhodnutí a dodala, že toto blanketní odvolání doplní v následujících dnech.

Jak je zřejmé, odvolání obsahuje zřetelnou a konkrétní hmotněprávní argumentaci směřující k samotné osobní působnosti nařízení č. 2073/2005; žalovaný se také s touto argumentací ve svém rozhodnutí vypořádal (na okraj soud podotýká, že ostatně i žaloba je vlastně jen variací na tento základní hmotněprávní postoj žalobkyně). To, že žalobkyně označí podání jako „*blanketní*“, z něj ještě blanketní podání nečiní; blanketní povahu odvolání nezpůsobuje ani skutečnost, že žalobkyně se v něm zmínila i o procesních vadách, které ale nijak nespecifikovala. Skutečně blanketní odvolání – tj. odvolání, které neobsahuje žádné odvolací důvody, a neumožňuje tedy odvolacímu orgánu, aby napadené rozhodnutí včetně přezkoumal – zakládá správnímu orgánu povinnost vyzvat odvolatele k jeho doplnění podle § 37 odst. 3 správního řádu; ten stanoví, že „*[n]emá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu*“. Odvolání žalobkyně však mělo všechny předepsané náležitosti – bylo z něj patrné, kdo je činí, které věci se týká a co na-

vrhuje (§ 37 odst. 2 správního řádu), i v jakém rozsahu žalobkyně napadá rozhodnutí v I. stupni („do všech jeho částí“) a v čem spatřuje rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, které mu předcházelo (§ 82 odst. 2 správního řádu). Za vadu odvolání nelze považovat to, že ačkoli hmotněprávní vada zde blíže rozvedena byla, namítaná procesní vada nikoli. Aby bylo odvolání projednatelné, stačí, když obsahuje jeden dostatečně specifikovaný odvolací důvod, a tak tomu v této věci bylo. Podle přesvědčení soudu nelze z § 37 odst. 3 správního řádu dovodit povinnost správního orgánu poskytnout odvolateli dodatečnou lhůtu jen s tím účelem, aby byl případně doplněn další, v odvolání jen naznačený odvolací důvod, pokud odvolání již obsahuje aspoň jeden konkrétní a projednatelný odvolací důvod. Odvolání – tak, jak bylo podáno – tedy bylo projednatelné, a správní orgán nepochybil, pokud žalobkyni nevyzval k jeho doplnění. To, zda žalobkyně doplní odvolání podle svého příslibu, bylo již jen její věcí; této možnosti však žalobkyně nevyužila.

Na tuto otázku tak nedopadá názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, čj. 1 As 4/2009-53. Zde soud vyslovil, že správní orgán je povinen vyzvat žalobce k odstranění nedostatků odvolání navzdory výslovnému sdělení žalobce, že odvolání sám doplní v určité lhůtě. To se však podle zdejšího soudu vztahuje právě jen na případ, kdy je odvolání neprojednatelné, tj. neobsahuje žádný odvolací důvod, což nebyl případ žalobkyně.

Soud nesouhlasí se žalobkyní ani v její zásadní hmotněprávní námitce, totiž že na její činnost vůbec nedopadá nařízení č. 2073/2005, že se nemohla dopustit správního deliktu spočívajícího v porušení povinnosti stanovené tímto nařízením a že za něj neměla být potrestána.

Podle § 72 odst. 1 písm. c) bodu 6 veterinárního zákona uloží Krajská veterinární správa „*právnícké nebo podnikající fyzické osobě pokutu až do výše 1 000 000 Kč, pokud se tato osoba dopustí správního deliktu tím, že nesplní nebo poruší povinnost nebo*

*požadavky stanovené předpisy Evropských společenství*“.

Podle čl. 4 odst. 1 nařízení č. 2073/2005 musejí provozovatelé potravinářských podniků „*při validaci a ověřování správného fungování svých postupů založených na zásadách HACCP a správné hygienické praxe v případech potřeby provádět vyšetření podle mikrobiologických kritérií stanovených v příloze I*“. Podle čl. 4 odst. 2 citovaného nařízení rozhodnou o vhodné četnosti odběru vzorků „*provozovatelé potravinářských podniků, nestanoví-li ovšem příloha I zvláštní četnost odběru vzorků, přičemž v takových případech odpovídá četnost odběru vzorků nejméně četnosti stanovené v příloze I. Provozovatelé potravinářských podniků takto rozhodnou v rámci svých postupů založených na zásadách HACCP a správné hygienické praxe, přičemž zohlední návod k použití potravin. Četnost odběru vzorků může být přizpůsobena povaze a velikosti potravinářských podniků, pokud ovšem nebude ohrožena bezpečnost potravin*“.

Příloha I kapitola 3 oddíl 3.2 tohoto nařízení pak stanoví pravidla pro odběr vzorků na jatkách a v závodech vyrábějících mleté maso a masné polotovary; provozovatelé těchto zařízení odeberou vzorky pro mikrobiologické vyšetření nejméně jednou týdně, v určitých zde specifikovaných případech pak může být četnost odběrů snížena na čtrnáctidenní. Uvádí se tu také, že je-li to na základě analýzy rizik opodstatněné a schválí-li to následně příslušný orgán, mohou být malé jatky a zařízení, která vyrábějí mleté maso a masné polotovary v malých množstvích, z požadavků na četnost odběru vzorků vyňaty.

Žalobkyně v zásadě namítala, že při své činnosti dbala na hygienické zásady, její maso je prověřené (a bylo shledáno nezávadným i při kontrole), proto nevznikla potřeba postupovat podle citovaného nařízení. Jde o maloobchod (nikoli jatka či závod), který se pojmově vymyká z působnosti tohoto nařízení; náklady na odběr vzorků by byly neúměrné, čímž by byl omezen i volný pohyb potravin. Žádná z těchto námitek však není s to zpochybnit zákonnost napadeného rozhod-

nutí; právní výklad žalovaného považuje zdejší soud za zcela správný, a nemá ani důvod odchýlit se od hodnocení, které již v obdobné věci žalobkyně provedl ve svém rozsudku ze dne 18. 1. 2011, čj. 10 Ca 347/2009-99.

Nadpis příslušné části přílohy I nařízení, kterou správní orgány v této věci aplikovaly – tedy její kapitoly 3 oddíl 3.2 – zní: „*odběr vzorků na jatkách a v závodech vyrábějících mleté maso* [v anglickém znění „*premises producing minced meat*“, ve francouzském znění „*les lieux de production de viandes hachées*“) *a masné polotovary k bakteriologickému vyšetření*“. Povinnost, za jejíž porušení byla žalobkyně postížena, je upravena textem tohoto znění: „*provozovatelé potravinářských podniků provozující jatky či zařízení, která vyrábějí mleté maso* [v anglickém znění „*establishments producing minced meat*“, ve francouzském znění „*des établissements producteurs de viande hachée*“], *masné polotovary nebo mechanicky oddělované maso odeberou vzorky pro mikrobiologické vyšetření nejméně jednou týdně. Den odběru vzorků se každý týden mění, aby se zajistilo pokrytí každého dne v týdnu.*“ Dle názoru soudu je tedy zřejmé, že tato povinnost nedopadá jen na provozovatele jatek a závodů, jak je uvedeno v nadpisu tohoto ustanovení, ale dopadá i na provozovatele potravinářských podniků provozujících jatky či zařízení, což je pojem širší. Kromě toho ani z dalších jazykových verzí není patrné, že by nařízení v této části chtělo omezit svou působnost pouze na „*závody*“ tak, jak je chápe žalobkyně (tedy zřejmě jakési továrny, jejichž hlavním předmětem činnosti je právě výroba mletého masa a masných polotovarů – na rozdíl od žalobkyně, pro niž je to činnost pouze doplňková a která provozuje pouze prodejny); jak anglické „*premises*“, tak francouzské „*lieux de production*“ označují v nejobecnějším slova smyslu provozovny či místa, kde dané masné výrobky vznikají. Není přitom spor o to, že v zařízeních, provozovnách či prodejnách žalobkyně se vyrábějí mleté směsi a masné polotovary.

Ačkoli pojem „*zařízení*“ není ani v českých právních předpisech ani v evropských

předpisech přímo vymezen, je možno podpůrně použít např. definici „*potravinářského podniku*“ v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin. Podle čl. 3 bodu 2 tohoto nařízení se potravinářským podnikem rozumí „*veřejný nebo soukromý podnik, ziskový nebo neziskový, který vykonává činnost související s jakoukoli fází výroby, zpracování a distribuce potravin*“. Tato definice pak na provozovny žalobkyně nepochybně dopadá.

Pro působnost nařízení není podstatné, že maso, z něhož žalobkyně zpracovává své výrobky, pochází od certifikovaných dodavatelů a prošlo veterinární kontrolou: ke kontaminaci totiž může dojít právě i při zpracování masa původně nezávadného. Protože příloha I kapitola 3 oddíl 3.2 na žalobkyni dopadá, není její věcí, jak často bude vzorky odebírat. To, že mikrobiologická vyšetření prováděná jednou či dvakrát ročně dopadla dobře, nevyjímá žalobkyni z působnosti právě zmíněné části nařízení. Ta se kromě toho výslovně zmiňuje i o osobách provozujících zařízení, která vyrábějí mleté maso a masné polotovary v malých množstvích. Neobstojí tedy ani tvrzení, že nařízení se vztahuje pouze na velkovýrobce. To popírá i obecně formulovaný text čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2073/2005; podle něj musejí provozovatelé potravinářských podniků zajistit, aby potraviny splňovaly příslušná mikrobiologická kritéria podle přílohy I. Za tímto účelem musejí provozovatelé potravinářských podniků ve všech fázích výroby, zpracování a distribuce potravin, včetně maloobchodu, v rámci svých postupů založených na zásadách HACCP spolu s uplatňováním správné hygienické praxe přijímat opatření dále uvedená.

Je rovněž nutno souhlasit s žalovaným v tom, že ani článek 4 odst. 2 poslední věta nařízení č. 2073/2005 o možnosti přizpůsobit četnost odběru vzorků povaze a velikosti potravinářského podniku nedává sám o sobě žalobkyni možnost, aby sama o své vůli snížila stanovenou četnost. V případě zařízení vyrábějících mleté maso a masné polotovary to-



tiž platí pravidlo obsažené v závěru přílohy I kapitoly 3 bodu 3.2 citovaného nařízení, které stanoví: „*Je-li to však na základě analýzy rizik opodstatněné a schválí-li to následně příslušný orgán, mohou být malé jatky a zařízení, která vyrábějí mleté maso a masné polotovary v malých množstvích, z požadavků na četnost odběru vzorků vyňaty.*“ Jedním z podstatných předpokladů pro to, aby mohla žalobkyně ve svých provozovnách snížit četnost odběru vzorků, tak bylo schválení příslušným orgánem (k čemuž nedošlo), a to na základě analýzy rizik (tedy mj. i doložení toho, že dosavadní kontroly vzorků neprokázaly po určité době výskyt závad).

Pokud žalobkyně považuje povinnosti stanovené nařízením č. 2073/2005 za příliš

přísné a finančně náročné, mohla ve smyslu právě citovaného ustanovení (příloha I kapitola 3 oddíl 3.2 *in fine*) podat žádost o vynětí z četnosti vyšetřování vzorků. To žalobkyně úspěšně učinila v jiných prodejnách; co se týče nyní projednávaných provozoven, v několika případech žádost podala, ale neuspěla, protože z podkladů pro mikrobiologické vyšetření nebylo zřejmé, zda vzorky byly skutečně odebrány v té které prodejně. Skutečnost, že nařízení upravuje možnost být vyňat z povinnosti, popírá tvrzení žalobkyně, že stanovené povinnosti jsou příliš přísné, v malých podnicích reálně nesplnitelné a vůči nim likvidační – protože povinnosti nejsou bezvýjimečné a lze se jich zprostit, k tomu je také ovšem třeba splnit podmínky. (...)

## 2767

### Řízení před soudem: přezkum rozvrhu práce soudu

k § 41 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

**Rozvrh práce soudu (§ 41 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů) není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2012, čj. 1 As 48/2012-28)

**Prejudikatura:** č. 1717/2008 Sb. NSS, č. 1764/2009 Sb. NSS, č. 1855/2009 Sb. NSS a č. 1981/2010 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 225/2009 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 956/09).

**Věc:** JUDr. René P. proti 1) JUDr. Milanovi Kohoutkovi, předsedovi Krajského soudu v Ústí nad Labem, a 2) Krajskému soudu v Ústí nad Labem o rozvrhu práce Krajského soudu v Ústí nad Labem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce je soudcem Krajského soudu v Ústí nad Labem. Žalobou podanou dne 16. 2. 2011 se u Krajského soudu v Praze domáhal zrušení rozvrhu práce Krajského soudu v Ústí nad Labem na rok 2011 v části, která se ho týká.

Žalobce uvedl, že rozvrhem práce Krajského soudu v Ústí nad Labem na rok 2011 byl jako dlouholetý soudce obchodního úseku se specializací ve statusových věcech, úpadečném právu a právu kapitálových společností, později jako soudce civilního úseku, určen rozhodovat trestní agendu I. stupně

a rozhodovat o výkonu trestu odnětí svobody. Tento postup žalovaných podle žalobce nemá oporu v zákoně ani v potřebách soudu. Na trestním úseku nikdo neodešel. Zatímco trestní úsek posílil jeden soudce, civilní a obchodní úseky se potýkají s nedostatkem soudců.

Krajský soud v Praze žalobu odmítl usnesením ze dne 12. 12. 2011, čj. 44 A 74/2011-60. V odůvodnění usnesení mimo jiné uvedl, že rozvrh práce soudu není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Není jím totiž zasaženo do právní sféry žalobce, vydáním rozvrhu práce

nedošlo ke vzniku, změně nebo zániku oprávnění a povinností fyzických, případně právnických osob. Rozhodnutí je vymezeno materiálními znaky, je proto nevýznamné, zda je úkon správního orgánu jako rozhodnutí výslovně označen a zda má zákonem předepsanou formu, či nikoliv. Přidělením soudce na jiný úsek soudu, než na kterém doposud působil, nemůže být zasaženo do jeho práv. Soudce si musí být po svém jmenování vědom toho, že bude přidělen předsedou soudu na určitý úsek soudu, a může být kdykoliv přerážen podle momentálních potřeb plnění funkce soudu. Soud se proto nezabýval námitkami žalobce, které se týkaly údajné nezákonnosti rozvrhu práce.

Proti usnesení Krajského soudu v Praze podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Stěžovatel považuje odmítnutí žalobního návrhu za nezákonné. Napadl závěr tohoto soudu, že rozvrh práce soudu není rozhodnutím, a tak nepodléhá přezkumu či kontrole. Naopak, žaloba dle stěžovatele patří na pořad přezkumu ve správním soudnictví, neboť rozhodnutí vrcholových orgánů státní správy soudnictví mají veřejnoprávní, a dokonce ústavní dosah. Dotýkají se širokého okruhu občanů nejen České republiky a jejich ústavního práva na zákonného soudce. Stěžovatel zdůraznil, že rozvrh práce soudu není oprávněn vydat, změnit či jinak upravit nikdo jiný než předseda soudu či jím pověřená osoba, a že účastník řízení se nemůže důvodně domáhat změny či úpravy u ústředního orgánu státní správy soudnictví, soudcovské rady, nikoho ze soudců, nadřízeného soudu ani u jeho předsedy, ale pouze u soudu činném ve správním soudnictví, jako jediného orgánu přezkumu rozhodnutí v oblasti státní správy soudnictví.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### IV.

#### Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Důvodem kasační stížnosti je tvrzená nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Klíčovou otázkou, kterou musí zdejší soud vyřešit, je ta, zda je rozvrh práce soudu rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Pokud rozvrh práce rozhodnutím je, byla by kasační stížnost důvodná. Pokud naopak rozvrh práce rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. není, je rozhodnutí krajského soudu správné. Nejvyšší správní soud se samozřejmě v tomto rozhodnutí nemůže vyjádřit k meritu věci, tedy samotnému obsahu rozvrhu práce Krajského soudu v Ústí nad Labem na rok 2011.

[8] Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. vymezuje rozhodnutí tak, že jde o úkon správního orgánu, který zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva nebo povinnosti žalobce. Takové rozhodnutí pak musí dle žalobce tvrzení zkracovat žalobce na jeho právech přímo nebo v důsledku porušení práv v předcházejícím řízení. Ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. vylučuje z přezkumu ve správním soudnictví úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutím. 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, byť mohou splňovat formální definiční znaky správního rozhodnutí, ve své podstatě nezasahují do práv a povinností subjektů (shodně usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, bod 21).

[9] Rozsah přezkumné pravomoci správních soudů je v případě aktů správních orgánů dán v § 4 a § 2 s. ř. s. Musí být současně splněny tyto tři podmínky: 1) jde o orgán moci výkonné [či jiný typ orgánu uvedený v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]; 2) tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob; 3) rozhodování se děje v oblasti veřejné správy (srov. rozsudek ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS, JUDr. Petr Langer proti prezidentu republiky).

[10] Podmínka první a třetí je v případě rozvrhu práce dána. Předseda krajského soudu rozvrh práce vydává jako orgán státní



správy soudu. Podle § 30 odst. 2 zákona o soudech a soudcích předseda a místopředsedové krajského soudu vykonávají kromě rozhodovací činnosti také státní správu krajského soudu, v rozsahu stanoveném tímto zákonem. Předseda krajského soudu vykonává státní správu krajského soudu rovněž tím, že zajišťuje chod krajského soudu po stránce personální a organizační [§ 126 odst. 1 písm. a) téhož zákona]. Podle § 41 odst. 1 zákona o soudech a soudcích „[r]ozdělení jednotlivých věcí, které mají být u soudu projednány a rozhodnuty, do soudních oddělení se řídí rozvrhem práce“. Podle § 41 odst. 2 citovaného zákona „[r]ozvrh práce vydává na období kalendářního roku předseda soudu po projednání s příslušnou soudcovskou radou“. Některá další pravidla rozvrhu práce obsahuje vyhláška č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy (např. v § 2 a v § 2a). Detailní ustanovení o obsahu rozvrhu práce jsou pak obsažena v Instrukci Ministerstva spravedlnosti ze dne 3. 12. 2001, čj. 505/2001-Org, kterou se vydává vnitřní a kancelářský řád pro okresní, krajské a vrchní soudy. Schválený rozvrh práce zašle předseda krajského soudu do 20. 12. každého roku Ministerstvu spravedlnosti. Ministerstvo je třeba neprodleně informovat i o změně rozvrhu práce v průběhu roku.

[11] Rozvrh práce jako zákonem upravený právní institut vychází z ústavou zaručeného základního práva na zákonného soudce. Podle druhé věty čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod příslušnost soudu a soudce stanoví zákon. Pro další argumentaci je klíčové, že základní právo na zákonného soudce nesvědčí samotnému soudci, ale účastníkům soudního řízení. „*Prvotním, nikoli však jediným smyslem práva na zákonného soudce je vyloučit svévolnou manipulaci při přidělování věcí jednotlivým soudcům, tzn. zajistit nestranné rozhodování nezávislým soudcem [...]. Ústavní imperativ, že nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci, na jedné straně dotváří a upevňuje soudcovskou nezávislost, na straně druhé pak představuje pro každého účastníka řízení stejně cennou záruku, že k rozhodnutí je*

*ho věci jsou povolávány soudy a soudci podle předem daných zásad (procesních pravidel) tak, aby byla zachována zásada pevného přidělování soudní agendy a aby byl vyloučen – pro různé důvody a rozličné účely – výběr soudů a soudců ad hoc. Ústavní princip zákonného soudce nelze obcházet, byť by důvody k tomu byly jakékoli“ [viz náleze ze dne 22. 10. 2009, sp. zn. IV. ÚS 956/09, N 225/55 SbNU 105, č. 225/2009 Sb. ÚS, bod 21].*

[12] Úkolem zdejšího soudu v této věci je tedy posoudit, zda rozvrh práce může alespoň teoreticky zasáhnout do právní sféry žalobce (podmínka č. 2 – viz bod [9] shora). Pokud ano, je nutno dospět k závěru, že jde o rozhodnutí (viz již citované usnesení čj. 8 As 47/2005-86).

[13] Soudce jmenuje do funkce prezident republiky [čl. 63 odst. 1 písm. i) ve spojení s čl. 93 Ústavy, § 63 zákona o soudech a soudcích]. Po složení slibu ministr spravedlnosti přidělí soudce na základě jeho předchozího souhlasu k výkonu funkce k určitému okresnímu soudu, výjimečně i k vyššímu soudu (§ 67 zákona o soudech a soudcích). Z uvedeného plyne, že soudce není jmenován na pozici obchodního soudce, trestního soudce, opatrovnického soudce atd. Je naopak jmenován jako soudce univerzální, který má vykonávat rozhodovací činnost v souladu se zákonem dle aktuálních potřeb daného soudu.

[14] Úkony orgánu státní správy justice, tedy zpravidla ministra, ale též předsedy soudu, které se dotýkají samotné existence funkce soudce a jejího nerušeného výkonu, jsou zásahem do veřejného subjektivního práva a jsou pod ochranou správního soudnictví. Z této teze vychází ostatně též judikatura zdejšího soudu. Podle ní je rozhodnutí o přeložení soudce k výkonu funkce k jinému soudu (§ 73 odst. 1 zákona o soudech a soudcích) rozhodnutím o veřejném subjektivním právu, proti kterému se může soudce domáhat ochrany prostřednictvím žaloby ve správním soudnictví (rozsudek ze dne 16. 4. 2009, čj. 5 As 13/2009-61, č. 1855/2009 Sb. NSS, JUDr. Jan Kušnír proti Ministerstvu spravedlnosti). Tento závěr vychází právě z toho, že soudce je přidělen k určitému soudu. Jeho

přeložením k jinému soudu se zasahuje do právní sféry soudce, proto je rozhodnutí o jeho přeložení rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. Nejvyšší správní soud argumentoval článkem 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, který chrání nejen přístup k veřejné funkci, ale i její nerušený výkon a ochranu před neoprávněným zánikem a též nezávislost soudní moci před zásahy moci výkonné.

[15] Srovnatelné závěry lze vyvodit rovněž z judikatury týkající se odvolávání vedoucích státních zástupců (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, čj. 9 As 94/2008-77, č. 1981/2010 Sb. NSS, JUDr. Pavel Kačírek proti ministru spravedlnosti, a ze dne 12. 11. 2009, čj. 1 As 9/2009-86, JUDr. Ivo Ištván proti ministru spravedlnosti). Odvoláním z funkce vedoucího státního zástupce totiž zaniká výkon veřejné funkce vedoucího státního zástupce. Protože jde o zásah do právní sféry vedoucího státního zástupce, jde o rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[16] Stěžovatel však rozvrhem práce nebyl dotčen srovnatelným způsobem. Na jeho právním postavení a jeho veřejných subjektivních právech se v důsledku nového rozvrhu práce nic nezměnilo. Stále zůstal soudcem Krajského soudu v Ústí nad Labem, k němuž byl v souladu s § 67 zákona o soudech a soudcích přidělen. Rozvrh práce jen stanovil podrobnosti výkonu funkce soudce přiděleného k určitému soudu. Rozvrh práce nemá na soudce přímo žádné negativní dopady, nijak se do jeho právní sféry nepromítá. Proto není dána druhá podmínka uvedená v bodě [9] shora, rozvrh práce nezasahuje do právní sféry stěžovatele. Pokud se v důsledku přidělení na jiný úsek soudu po přechodnou dobu sníží výkonnost soudce, například z důvodu novosti agendy pro dotčeného soudce, takovýto jev bude přirozený a nebude z něj možno vyvozovat vůči soudci negativní důsledky.

[17] Stěžovatel Nejvyšší správní soud vyzývá, aby uvedl, co tedy vlastně rozvrh práce je, není-li rozhodnutím. Takovýto argument se však míjí s podstatou řešení věci. Nejvyšší

správní soud musí zodpovědět jen a pouze otázku, zda je rozvrh práce rozhodnutím. Pokud rozvrh práce rozhodnutím není, je napadené rozhodnutí krajského soudu v souladu se zákonem. Otázka, co tedy rozvrh práce vlastně je, nemá pro nyní řešenou věc význam.

[18] Rozhodně neplatí stěžovatelova teze, že v důsledku nepřípustnosti přezkumu rozvrhu práce ve správním soudnictví nastane při sestavování rozvrhu práce naprostá svévole. Předseda soudu, jak bylo již uvedeno shora, zde vystupuje jako vykonavatel státní správy soudnictví. Jeho činnost při sestavování rozvrhu práce je proto monitorována ministerstvem spravedlnosti. Podle § 123 odst. 3 zákona o soudech a soudcích ministerstvo sleduje postup vrchních, krajských a okresních soudů při tvorbě a změnách rozvrhu práce, vydané rozvrhy práce a rozdělování věcí podle rozvrhu práce. Pokud ministerstvo spravedlnosti upravilo povinnost soudů předložit každoročně v určitém termínu návrhy rozvrhů práce (srov. bod [10] shora), předpokládá se, že tak činí z důvodů seznámení se s obsahem předkládaných dokumentů. Fakta, která z tohoto postupu ministerstvo zjistí, mohou vést až ke kárné žalobě proti funkcionáři, který sestavil rozvrh práce nebo se na jeho sestavení účastnil (srov. rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2012, čj. 11 Kss 18/2011-251).

[19] Nejvyšší správní soud netvrdí, že rozvrh práce nemůže být nikdy součástí širšího šikanózního jednání předsedy soudu proti určitému soudci. Nestanoví-li zákon o soudech a soudcích nebo zvláštní právní předpis jinak, použijí se na pracovní vztah soudce přiměřeně ustanovení zákoníku práce a jiných pracovněprávních předpisů (§ 84 odst. 4 zákona o soudech a soudcích). V takovémto případě má soudce možnost bránit se proti takovéto šikaně, spojené například s obtěžováním, diskriminací atp. cestou civilní žaloby podle zákoníku práce z roku 2006, případně podle zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů).

## Řízení před soudem: nemožnost přezkumu vyřízení stížnosti odsouzeného ve výkonu trestu odnětí svobody

k § 26 odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

**Vyřízení obecné stížnosti odsouzeného podané dle § 26 odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, příslušným zaměstnancem Vězeňské služby ČR nelze považovat za rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Tím není vyloučena možnost přímé správní žaloby proti úkonu či nečinnosti Vězeňské služby, které byly předmětem stížnosti odsouzeného, zasahuje-li takový úkon nebo nečinnost do práv či povinností odsouzeného.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, čj. 5 As 43/2012-40)

**Prejudikatura:** č. 906/2006 Sb. NSS, č. 2206/2011 Sb. NSS a č. 2339/2011 Sb. NSS.

**Věc:** Giannina M. G. proti Vězeňské službě České republiky, Věznice a ústav pro výkon zabezpečovací detence Opava, o vyřízení stížnosti na postup vychovatele věznice, o kasační stížnosti žalobkyně.

Dne 22. 10. 2010 žalobkyně podala k rukám ředitele věznice stížnost na postup vychovatele věznice, Mgr. Ivo S., kterou ředitel věznice vyhodnotil jako nedůvodnou. Stížnost nebyla dle žalobkyně řádně prošetřena a její závěry byly nesprávné. Žalobkyně konstatovala, že proti rozhodnutí správního orgánu je osoba, jíž se takové rozhodnutí dotýká, oprávněna podat žalobu podle § 65 s. ř. s.

Dne 19. 11. 2010 proto Krajskému soudu v Ostravě doručila návrh označený jako „*Správní žaloba proti rozhodnutí ředitele Věznice Opava, plk. Mgr. Ivo Turoka, o zamítnutí stížnosti žalobkyně*“.

Krajský soud usnesením ze dne 1. 12. 2010, čj. 22 A 182/2010-6, přiznal žalobkyni osvobození od soudních poplatků a ustanovil jí zástupce z řad advokátů. Zároveň žalobkyni vyzval, aby ve lhůtě jednoho měsíce odstranila vady své žaloby, konkrétně aby uvedla žalobní body, z nichž mělo být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené rozhodnutí za nezákonné a jaké důkazy k prokázání svých tvrzení navrhuje provést.

Žalobkyně předmětnou žalobu prostřednictvím svého zástupce doplnila podáním doručeným krajskému soudu dne 7. 1. 2011.

V něm upřesnila, že stížnost na vychovatele podala dne 21. 10. 2010; dle názoru žalobkyně ji chování a vypracované zprávy vychovatele poškozovaly, a to zejména v řízení před Okresním soudem v Opavě, který projednával její žádost o podmíněně propuštění z výkonu trestu odnětí svobody. Rozhodnutím ředitele věznice o podané stížnosti přítomná byla žalobkyně poškozena v tom směru, že nebyly řádně přezkoumány veškeré podané námítky a stížnostní důvody. Žalobkyně dále jako důkaz krajskému soudu navrhla svůj osobní spis vedený ve věznici. Žalobkyně také uvedeným podáním opravila petit žaloby.

Krajský soud předmětnou žalobu usnesením ze dne 26. 5. 2011, čj. 22 A 182/2010-12, odmítl. V odůvodnění usnesení s odvoláním na usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 11. 2006, čj. 57 Ca 166/2006-14, č. 1144/2007 Sb. NSS, uvedl, že vyřízení stížnosti na postup vychovatele při vypracování hodnocení osoby žalobkyně jako odsouzené pro účely řízení o jejím podmíněném propuštění z výkonu trestu odnětí svobody či jiných zpráv k hodnocení její osoby není výsledkem rozhodování o právu či povinnosti žalobkyně jako odsouzené v oblasti veřejné správy; nijak totiž nezasahuje do jejich hmot-

ných veřejných práv, neukládá žalobkyni žádné povinnosti ani jí nepřiznává žádná práva. Nejde tak o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud také dodal, že ani hodnocení osoby odsouzeného, které trestnímu soudu slouží jako jeden z důkazů pro rozhodnutí o podmíněném propuštění z výkonu trestu odnětí svobody, není způsobilé zasáhnout do hmotných práv odsouzeného a nejde o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Z uvedených důvodů krajský soud žalobu odmítl, neboť žalobkyně se domáhala přezkoumání úkonu, který není rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 65 odst. 1 s. ř. s. a je ze soudního přezkumu vyločen.

Uvedené usnesení krajského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností. Stěžovatelka obecně namítala, že usnesení krajského soudu, jímž odmítl její žalobu proti žalované, je nezákonné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., neboť žalobou napadené „rozhodnutí“ ředitele věznice, kterým byla vyřízena stížnost na nepravdivé údaje v hodnocení její osoby, ji mělo poškodit; bylo totiž jedním z hlavních podkladů pro řízení vedené před Okresním soudem v Opavě, v jehož rámci byla zamítnuta žádost stěžovatelky o podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody.

Stěžovatelka dále uvedla, že právo na soudní přezkum správních rozhodnutí je zaručeno Listinou základních práv a svobod. Přitom dle judikatury Nejvyššího správního soudu, konkrétně usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, není možné uplatnit interpretační postup, dle kterého je nutno zkoumat, zda napadené rozhodnutí založilo, změnilo, zrušilo či závazně určilo práva nebo povinnosti účastníka řízení. Jde tak o to, zda se, dle tvrzení žalobce, úkon správního orgánu negativně projevil v jeho právní sféře. Žalobou napadené rozhodnutí se v právní sféře stěžovatelky projevilo, a jednalo se tudíž o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) V návaznosti na uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že jakkoli krajský soud odůvodnil své rozhodnutí poměrně stručně, vyplývá z něj, proč nepovažoval úkon žalované za rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. Uvedl totiž, že vyřízení stížnosti na postup vyhovatele při vypracování hodnocení osoby stěžovatelky pro účely řízení o jejím podmíněném propuštění z výkonu trestu odnětí svobody či jiných zpráv k hodnocení její osoby není výsledkem rozhodování o právu či povinnosti stěžovatelky jako odsouzené v oblasti veřejné správy, neboť nijak nezasahuje do jejích hmotných veřejných práv, neukládá stěžovatelce žádné povinnosti ani jí nepřiznává žádná práva. Krajský soud také dodal, že ani hodnocení osoby odsouzeného, které trestnímu soudu slouží jako jeden z důkazů pro rozhodnutí o podmíněném propuštění z trestu odnětí svobody, není způsobilé zasáhnout do hmotných práv odsouzeného a nejde tak o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se závěry krajského soudu ztotožňuje a dodává následující:

Dle § 65 odst. 1 s. ř. s. upravujícího žalobní legitimaci, „[k]do *turdí*, že *byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen ‚rozhodnutí‘), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*“

Rozšířený senát zdejšího soudu v usnesení ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, publikovaném pod č. 906/2006 Sb. NSS, na které stěžovatelka ve své kasační stížnosti odkazovala, ohledně aktivní žalobní legitimace dle § 65 odst. 1 s. ř. s. dále dovodil: „*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.*“



Povahou rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu podrobně zabýval též v usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, publikovaném pod č. 2206/2011 Sb. NSS, v němž uvedl, že „[f]ormální definiční znaky (správního) rozhodnutí definice ‚rozhodnutí‘ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. sice sama o sobě neobsahuje, jsou však přítomny jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu na těch místech dílu prvního části druhé s. ř. s., která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného formalizovaného aktu) či vlastností, které nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, mj. formální, které vylučují, že by šlo o akt nicotný)“. Rozšířený senát tedy rozhodnutí definoval jako formalizovaný a standardizovaný akt se zákonem předepsanými náležitostmi umožňujícími rychle a jednoduše rozpoznat původce i adresáta (adresáty) takového aktu, obsah práv a povinností jím upravených i důvody, pro které je do nich zasahováno. Zároveň rozšířený senát vymezil i pojem rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. v materiálním slova smyslu, přičemž zdůraznil, že na neformální úkon správního orgánu by bylo možné nahlížet jako na rozhodnutí v materiálním smyslu jen tehdy, pokud by šlo o akt, který by po obsahové stránce měl povahu „rozhodnutí“ ve smyslu definice obsažené v § 65 odst. 1 s. ř. s. a mohl mít podle zákona též formu správního rozhodnutí, avšak který by pro procesní pochybení správního orgánu nebyl v takto předepsané formě vydán.

Stěžovatelka v rámci své stížnosti adresované řediteli věznice nesouhlasila mj. s hodnocením vypracovaným vychovatelem Mgr. Ivem S. pro účely řízení o podmíněném propuštění stěžovatelky z výkonu trestu odnětí svobody. Toto hodnocení samo o sobě přitom představuje jeden z důkazních prostředků, který je spolu s ostatními součástí dokazování v daném trestním řízení. Zákon o výkonu trestu odnětí svobody nestanoví specifický opravný prostředek, který by odsouzený proti takovému hodnocení mohl podat; v úvahy

tak připadá pouze „obecná“ stížnost dle § 26 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody a tuto možnost stěžovatelka také využila. Toto ustanovení přitom mj. stanoví, že „[o]dsouzený smí k uplatnění svých práv a oprávněných zájmů podávat stížnosti a žádosti orgánům příslušným k jejich vyřízení“.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že institut stížnosti podle § 26 zákona o výkonu trestu odnětí svobody vykazuje některé společné rysy se stížností dle § 175 správního řádu. Zároveň lze nalézt i paralely s různými stížnostmi a podněty dle zvláštních zákonů – viz např. § 97 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky. V rozsudku ze dne 17. 12. 2010, čj. 4 Aps 2/2010-44, č. 2339/2011 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud ke stížnosti dle § 175 správního řádu uvedl, že je „pouhým podnětem pro správní orgán např. k provedení úkonů v rámci služebního dohledu [...] a stěžovatel nemá právní nárok, aby na základě jeho stížnosti byly provedeny určité dozorčí nebo jiné úkony (srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. Vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 688). [...] Na vyřízení stížnosti [...] není právní nárok a samotné její vyřízení ještě samo o sobě neznamená odstranění závadného stavu. Navíc o výsledku šetření a přijatých opatřeních se stěžovatel vyrozumívá, jen pokud o to požádal. Takový postup proto neskýtá dostatečný prostor k poskytnutí ochrany či nápravy před nezákonným zásahem. Jednalo by se totiž spíše o formální, než faktický prostředek nápravy a ochrany“.

Rovněž stížnost dle § 26 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody se svou povahou blíží spíše podnětu k možnému uplatnění dozorčích úkonů než opravnému prostředku, neboť zákon stěžovateli v souvislosti s vyřizováním jeho stížnosti nesvěřuje žádná konkrétní procesní oprávnění. S tím koresponduje i názor odborné literatury, která ke stížnosti dle citovaného ustanovení uvádí, že „výslovná úprava postupu při podávání a vyřizování stížnosti na individuální pokyny, příkazy apod. však chybí, bylo by proto nutno konstatovat, že – pokud jde o postup uvnitř Vězeňské služby – zákon odsouze-

ným žádné procesní prostředky k ochraně jejich práv neposkytuje“ (Novotný, O. Mikule, V. Vězeňství a právo. *Právní rozhledy*, 1998, č. 6).

V již citovaném rozsudku čj. 4 Aps 2/2010-44 Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že využití stížnosti dle § 175 správního řádu nelze považovat za nezbytnou podmínku přípustnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. Rovněž lze mít za to, že stížnost nelze pokládat za řádný opravný prostředek v řízení před správním orgánem ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s., jehož vyčerpání by bylo nezbytnou podmínkou přípustnosti případné žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. Na okraj lze poznamenat, že obdobné stanovisko odborná literatura zastává i v případě posuzování přípustnosti ústavní stížnosti v řízení před Ústavním soudem: stížnost podle § 175 správního řádu není považována za prostředek ochrany základních práv dle § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (viz Filip. J. in Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. 2. vydání. Praha, 2007, s. 561). Zákon o výkonu trestu odnětí svobody navíc, na rozdíl od správního řádu, nestanoví ani žádnou konkrétní lhůtu pro vyřízení stížnosti (překročitelná lhůta 30 dní je nyní stanovena pouze vnitřním předpisem Vězeňské služby, nařízením generálního ředitele Vězeňské služby České republiky č. 70/2009, o vyřizování stížností a oznámení ve Vězeňské službě České republiky). Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že závěry citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 4 Aps 2/2010-44 lze vztáhnout i na stížnosti dle § 26 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody.

Nejvyšší správní soud je tudíž toho názoru, že k zásahu do subjektivních práv stěžovatelky samotným vyřízením její stížnosti dojít nemohlo, neboť se nejedná o rozhodnutí o řádném opravném prostředku či prostředku nápravy proti úkonům žalované, jež byly předmětem její stížnosti. Pokud by do práv stěžovatelky zasáhl přímo některý z těchto úkonů žalované, které byly předmětem stížnosti, musela by stěžovatelka, domáhala-li by

se soudní ochrany, brojit proti takovému úkonu přímou žalobou, ať již by se jednalo, podle povahy daného úkonu, o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu nebo o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu.

V daném případě ovšem navíc ani samotné úkony spočívající v hodnocení osoby stěžovatelky pro účely řízení o návrhu na podmíněné propuštění stěžovatelky z výkonu trestu odnětí svobody, příp. pro účely řízení o přeřazení stěžovatelky do věznice s mírnějším režimem, proti nimž směřovala stížnost stěžovatelky především, do práv či povinností stěžovatelky nezasáhly. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu odkazuje na závěry svého rozsudku ze dne 5. 10. 2012, čj. 5 As 42/2012-29, týkajícího se jiné věci stěžovatelky: *„Zákonné předpoklady podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody vymezuje obecně § 88 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, dle kterého soud může odsouzeného podmíněně propustit na svobodu po výkonu poloviny uloženého nebo na základě rozhodnutí prezidenta České republiky zmírněného trestu, jestliže odsouzený po právní moci rozsudku, zejména ve výkonu trestu, svým chováním a plněním povinností prokázal polepšení a může se od něho očekávat, že v budoucnu povede řádný život, nebo soud přijme záruku za dovršení nápravy odsouzeného. Povinností soudu v předmětném řízení je získat pro své rozhodnutí o podmíněném propuštění odsouzeného z výkonu trestu odnětí svobody dostatek skutkových podkladů, z nichž lze spolehlivě usoudit, zda byly předpoklady pro podmíněné propuštění splněny. Jedním z podkladů, jež se vypracovává na dožádání soudu konajícího řízení o podmíněném propuštění, je i hodnocení osoby odsouzeného. Hodnocení odsouzeného je tedy jedním z důkazních prostředků, který je spolu s ostatními podroben dokazování při soudním jednání. Při dokazování je odsouzený oprávněn se ke každému prováděnému důkazu vyjádřit. Pokud odsouzený považuje hodnocení za nepravdivé, neúplné, či zpracované podjatou osobou, může uplatnit příslušné námit-*



ky při jednání soudu, případně tyto vtělit do opravného prostředku směřujícího proti rozhodnutí soudu, není-li spokojen s hodnocením tohoto důkazního prostředku provedeného soudem. Pokud je hodnocení odsouzeného toliko podkladem pro rozhodnutí soudu o podmíněném propuštění z výkonu trestu, nemohou být odsouzenému již jeho vypracováním přiznána jakákoliv veřejná subjektivní práva či povinnosti. Do právní sféry odsouzeného by mohlo být zasazeno až úkonem následným, a to zamítnutím žádosti o podmíněné propuštění z výkonu trestu, který je možno napadnout opravným prostředkem.“

Nejvyšší správní soud tedy uzavřel, že krajský soud ve svém postupu nepochybil, když předmětnou žalobu stěžovatelky odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. jako nepřipustnou, jelikož dospěl k závěru, že nesměřovala proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., ale proti jinému úkonu žalované, který je ze soudního přezkoumání podle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučen. Zdejší soud rovněž neshledal usnesení krajského soudu nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, neboť závěr krajského soudu, podle něhož předmět žaloby není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., je v daném případě sice stručně, nicméně dostatečně odůvodněn.

## 2769

### **Daňové řízení: žádost o prominutí daně; příslušnost k rozhodnutí o prominutí daně**

k § 55a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb., č. 255/1994 Sb. a č. 323/1996 Sb. \*) (v textu jen „daňový řád z roku 1992“)

**Správním orgánem příslušným k rozhodnutí o žádosti o prominutí daně podané podle § 55a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je i po zrušení zákona o správě daní a poplatků Ministerstvo financí.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2012, čj. 9 As 160/2012-19)

**Prejudikatura:** č. 1177/2007 Sb. NSS.

**Věc:** Rudolf T. proti Generálnímu finančnímu ředitelství o prominutí daně, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 23. 12. 2008 požádal žalobce podle § 55a daňového řádu z roku 1992 o prominutí daně z příjmů a daně z přidané hodnoty za zdaňovací období roku 1993, které mu byly vyměřeny dodatečnými platebními výměry ze dne 14. 10. 1997. Důvodem pro podání této žádosti byla nesrovnalost při uplatňování daňových zákonů plynoucích z aplikace § 47 daňového řádu z roku 1992 ve vazbě na nález Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1611/07, týkající se způsobu počítání prekluzivních lhůt v daňovém řízení.

Dne 6. 4. 2009 rozhodlo Ministerstvo financí o zamítnutí žádosti žalobce.

Proti tomu se žalobce bránil žalobou podanou u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 20. 9. 2012 napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Téhož dne bylo vyhotoveno zkrácené znění rozsudku, které bylo vyvěšeno na úřední desce soudu, a v němž bylo jako žalovaný označeno Ministerstvo financí. Následně městský soud dne 18. 10. 2012 rozhodl předsedkyní senátu opravným usnesením č. I. 29 o tom, že záhla-

\*) S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád.

ví rozsudku č. I. 28 se v části označení žalovaného mění tak, že nadále bude jako žalovaný uvedeno Generální finanční ředitelství. V odůvodnění usnesení městský soud uvedl, že při vyhotovení zkráceného znění rozsudku podle § 49 odst. 11 s. ř. s. došlo ke zjevné nesprávnosti, neboť v záhlaví rozsudku bylo jako žalované uvedeno Ministerstvo financí, ačkoliv městský soud z důvodu změny působnosti ve věcech správy daní nadále jednal s Generálním finančním ředitelstvím jako s žalovaným.

Městský soud poté dne 19. 10. 2012 vyhotovil plné znění rozsudku ze dne 20. 9. 2012 (č. I. 30–32), v jehož záhlaví jako žalovaného označil Generální finanční ředitelství, a toto znění rozsudku spolu s opravným usnesením rozeslal účastníkům řízení dle záhlaví, tj. žalobci a Generálnímu finančnímu ředitelství.

Kasační stížností se žalovaný (stěžovatel) domáhá zrušení uvedeného usnesení Městského soudu v Praze (č. I. 29). Stěžovatel se domnívá, že na něj nepřešla působnost ve věcech prominutí daně podle § 55a daňového řádu z roku 1992. Institut prominutí daně byl totiž s účinností zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (dále jen „daňový řád z roku 2009“), zrušen a s ohledem na znění § 264 odst. 6 tohoto předpisu se žádost o prominutí daně podaná dle dosavadních právních předpisů, které nebyly do dne účinnosti daňového řádu vyřízeny, dokončí podle podmínek v dosavadních právních předpisech.

S účinností ke dni 1. 1. 2011 bylo rovněž zákonem č. 199/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, zřízeno Generální finanční ředitelství. Podle čl. VI bodu 8 tohoto zákona přitom „[ř]ízení, která do dne nabytí účinnosti tohoto zákona nebyla Ministerstvem financí ukončena, dokončí Generální finanční ředitelství v případech, kdy je pro tato řízení příslušné ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona“. V projednávané věci jde o řízení, které bylo ke dni 1. 1. 2011 již ukončeno. Působ-

nost ve věcech prominutí daně příslušela Ministerstvu financí, s účinností daňového řádu z roku 2009 však byl tento institut zrušen. S ohledem na znění výše uvedených přechodných ustanovení působnost v těchto věcech na Generální finanční ředitelství nepřešla a ve věcech žádosti o prominutí daně podaných dle § 55a daňového řádu z roku 1992 tedy má nadále rozhodovat Ministerstvo financí.

Nevyšší správní soud usnesení Městského soudu zrušil.

### Z odůvodnění:

Nevyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti opravnému usnesení podle § 54 odst. 4 s. ř. s., proti němuž je podání kasační stížnosti dle setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu přípustné (blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2007, čj. 4 Ans 3/2006-123, č. 1177/2007 Sb. NSS), a za stěžovatele jedná ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. zaměstnanec, který má vysokoleškolské právníké vzdělání, které je dle zvláštního předpisu požadováno pro výkon advokacie. Poté přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. (...)

Předmětem nyní projednávané věci je tedy pouze otázka, který ze správních orgánů je žalovaným v projednávané věci, resp. zda je žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, či Generální finanční ředitelství, na které dle závěrů městského soudu působnost ze zákona přešla a který je z uvedeného důvodu žalovaným ve smyslu 69 s. ř. s.

Podle právní úpravy obsažené v § 55a daňového řádu z roku 1992 bylo k rozhodnutí o prominutí daně příslušné Ministerstvo financí. Tato právní úprava byla účinná jak ke dni zahájení řízení o prominutí daně, tak i ke

dni rozhodnutí Ministerstva financí o této žádosti. Daňový řád z roku 1992 byl však s účinností k 1. 1. 2011 zrušen a jako základní procesní předpis ke správě daní a poplatků byl nahrazen daňovým řádem z roku 2009. Ten v přechodných ustanoveních, konkrétně v § 264 odst. 6 ve vztahu k dosud nevyřízeným žádostem o prominutí daně podaných dle dosavadních právních předpisů stanoví, že tyto žádosti se posoudí podle podmínek obsažených v dosavadních právních předpisech. Věcnou příslušnost přechodná ustanovení výslovně neřeší. Bez výslovně odlišné právní úpravy však není nejmenšího důvodu, aby byla příslušnost v řízeních pokračujících dle dosavadních právních předpisů odlišná od příslušnosti původní. Příslušným k rozhodnutí o prominutí daně k žádosti podle § 55a daňového řádu z roku 1992 je tedy i po 1. 1. 2011 dle přechodných ustanovení daňového řádu z roku 2009 Ministerstvo financí.

S účinností rovněž k 1. 1. 2011 byl přijat zákon č. 199/2010 Sb. Tento zákon v části páté, v čl. VI změnil zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech<sup>\*)</sup> tak, že jako součást soustavy územních finančních orgánů zřídil mimo jiné i Generální finanční ředitelství jako správní úřad s celostátní územní působností se sídlem v Praze a v novém § 4a vymezil jeho věcnou působnost. Na Generální finanční ředitelství přešla s účinností tohoto zákona i část pravomocí Ministerstva financí.

V části páté, čl. VI bodě 8 zákona č. 199/2010 Sb. pak zákonodárce v souvislosti s novou koncepcí územních finančních orgánů stanovil, že řízení, která nebyla do dne nabytí účinnosti tohoto zákona (tj. 1. 1. 2011) Ministerstvem financí ukončena, dokončí Generální finanční ředitelství v případech, kdy je pro tato řízení příslušné ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

Pro posouzení sporné otázky je tedy nezbytné určit, zda je Generální finanční ředitelství příslušné rozhodovat o prominutí daně podle zákona o územních finančních

orgánech ve znění účinném od 1. 1. 2011. Podle § 4a tohoto zákona, které vymezuje rozsah pravomocí, však nemá Generální finanční ředitelství přímou pravomoc o prominutí daně rozhodnout. Podle písm. e) citovaného ustanovení ve spojení s § 2 odst. 1 písm. a) sice Generální finanční ředitelství vykonává správu daní včetně vyhledávací činnosti, nicméně stejně je vymezena i působnost Ministerstva financí v § 11 písm. b) uvedeného předpisu; působnost Generálního finančního ředitelství v otázce prominutí daně tedy nelze dovodit ani z tohoto ustanovení. Pravomoc Generálního finančního ředitelství rozhodovat o prominutí daně z příjmů nelze dovodit ani z žádného ze zvláštních předpisů, pravomoc tedy není dána ani na základě § 4a odst. 1 písm. j) zákona o územních finančních orgánech.

Z výše uvedeného vyplývá, že Generální finanční ředitelství není příslušné k rozhodnutí o prominutí daně od účinnosti zákona č. 199/2010 Sb., a proto ani nemůže být příslušné k dokončení řízení o žádosti o prominutí daně z příjmů podle § 55a zákona o správě daní a poplatků ve smyslu výše uvedených přechodných ustanovení. Názor městského soudu, vyjádřený ve výroku napadeného usnesení tak nemá zákonnou oporu. Kasační stížnost je proto důvodná.

Pro úplnost v návaznosti na kasační námitky stěžovatele Nejvyšší správní soud uvádí, že s ohledem na již výše citované znění § 69 s. ř. s. není v projednávané věci podstatné, zda jde o řízení ukončené či neukončené. Obecně je žalovaným totiž ten správní orgán, na který působnost ze zákona přešla. Skutečnost, zda rozhodnutí bylo krajským soudem zrušeno a věc byla žalovanému vrácena k dalšímu řízení, či zda byla žaloba zamítnuta, nemá na případný přechod působnosti žádný vliv.

Nad rámec rozhodovacích důvodů lze rovněž upozornit na to, že i daňový řád z roku 2009 zná institut prominutí daně, i když v užším pojetí než úprava v daňovém řádu z roku 1992. Koncepce zvolená v § 259 a § 260 daňového řádu z roku 2009 je postavena na

<sup>\*)</sup> S účinností od 1. 1. 2013 zrušen zákonem č. 456/2011 Sb.

tom, že prominutí daně nebo jejího příslušenství je obecně v pravomoci ministra financí. Rozhodnutí o prominutí daně či jejího příslušenství je vydáváno plošně všem daňovým subjektům, kterých se důvod prominutí týká. Individuální žádosti o prominutí daně přicházejí dle platné právní úpravy v úvahu jen

v případech, kdy tak umožňuje zvláštní zákon. Prominout daň z důvodu nesrovnalostí vyplývajících z uplatňování daňových zákonů je však i podle platné právní úpravy v gesci ministra financí [viz § 260 odst. 1 písm. a) daňového řádu z roku 2009] a nikoliv Generálního finančního ředitelství.

## 2770

### Daňové řízení: vybírání daně srážkou; odvod za elektřinu ze slunečního záření

k § 233 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu

**Daňové řízení, jehož předmětem je odvod za elektřinu ze slunečního záření, je vedeno pouze s plátcem daně (§ 233 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu). Poplatník odvodu účastníkem řízení není. Platebním výměrem na odvod mu proto žádná práva ani povinnosti stanovovány nejsou. Poplatníkovi tedy nespěchá ani právo brojit proti rozhodnutí opravnými prostředky.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2012, čj. 5 Afs 39/2012-22)*

**Věc:** Společnost s ručením omezeným ACT FAST proti Finančnímu úřadu v Českých Budějovicích, za účasti akciové společnosti E.ON Distribuce, o odvod za elektřinu ze slunečního záření, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobkyně byla výrobcem elektřiny ze slunečního záření, přičemž měla uzavřenou smlouvu s osobou zúčastněnou na řízení (dále jen „plátce“), na základě které dodávala plátci energii. Dle novely zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů)\*), byla povinna coby poplatník odvádět z dodané (prodané) elektrické energie odvod ve výši 26 % z výkupní ceny elektřiny bez DPH, za kterou ji plátci prodávala. Plátce podal u žalovaného vyúčtování odvodu z elektřiny ze slunečního záření, kterou žalobkyně vyrobila a prodala v měsících leden až červenec 2011. Plátce žalobkyni strhl tržby ve výši 26 % a tyto odvedl žalovanému.

Žalobkyně podala žalobu u Krajského soudu v Českých Budějovicích, ve které namítala, že jí nebyly doručeny platební výměry, čímž byla porušena její procesní práva, ne-

boť bylo povinností žalovaného považovat za účastníky daňového řízení i žalobkyni coby poplatníka daně, a doručit jí proto platební výměry.

Krajský soud usnesením ze dne 9. 3. 2012, čj. 10 Af 221/2011-35, žalobu odmítl, neboť dospěl k závěru, že v projednávané věci nebyly splněny podmínky řízení spočívající v neexistenci předmětu řízení – žalobou napadených platebních výměrů. V odůvodnění usnesení uvedl, že žalobkyně požadovala zrušit nespécifikované platební výměry na srážkovou daň, jejímž plátcem je osoba zúčastněná na řízení. Krajský soud uvedl, že žádné takové platební výměry vydány nebyly, neboť k tomu s ohledem na právní úpravu srážkové daně nebyl dán důvod. Z právní úpravy srážkové daně je zřejmé, že povinnost srazit daň svědčí plátci daně a ten má povinnost daň vyúčtovat. Z uvedených právních úprav nevyplývá povinnost správce daně vydat platební výměr

\* S účinností od 1. 1. 2013 nahrazen zákonem č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů.

a doručovat jej poplatníkovi daně. Obranu poplatníka zakládá § 237 daňového řádu upravující stížnost poplatníka na plátce daně. Této obrany žalobkyně taktéž využila a její stížnost byla správcem daně projednána. Současně krajský soud konstatoval, že rozhodnutí o stížnosti však není předmětem žaloby a ani nemůže, neboť bylo vydáno v době po podání žaloby.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost, ve které namítala, že postupem krajského soudu došlo k nezákonnému odmítnutí žaloby a nesprávnému právnímu posouzení dané problematiky. Stěžovatelka má za to, že krajský soud nesprávně vyložil ustanovení daňového řádu, když tento předpokládá vydání platebního výměru, který však za podmínky, že se neodchyluje vyměřovaná daň od daně tvrzené daňovým subjektem, nemusí daňovému subjektu správce daně výsledek vyměření oznamovat platebním výměrem. Stěžovatelka uvedla, že je zřejmé, že platební výměry, které krajský soud označil za nevydané, správcem daně vydány byly, jelikož dle zákonné úpravy § 140 odst. 1 daňového řádu vydány být musely, a jistě byly založeny ve spise. Stěžovatelka se domáhala narovnání stavu, jelikož jí v předchozím řízení byla upřena její zákonná práva, zejména nesprávnou aplikací zákona ze strany žalovaného. Toto pochybení spatřuje stěžovatelka v tom, že daňovým subjektem je dle § 20 odst. 1 daňového řádu vedle plátce též poplatník, přitom dle § 6 odst. 1 daňového řádu má poplatník stejná procesní práva a povinnosti jako plátce. Tuto zákonnou úpravu procesního postavení poplatníka žalovaný přehlížel.

Žalovaný uvedl, že stěžovatelka neměla žádnou zákonnou povinnost učinit vůči žalovanému tvrzení o dani týkající se odvodu z vyrobené elektrické energie, a ani k poskytnutí tohoto tvrzení nemohla být správcem daně vyzvána, neboť daňovou povinnost za ní vypořádal plátce. Daňový řád ani zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů takovýto postup neupravují.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Podle § 139 odst. 1 daňového řádu „[d]aň lze vyměřit na základě daňového přiznání nebo vyúčtování, nebo z moci úřední. Podle výsledků vyměřovacího řízení správce daně vyměří daň, kterou předepíše do evidence daní; vyměřením daně se rozumí i stanovení daně plátcí k přímé úhradě.“

Dle § 140 odst. 1 daňového řádu, „[n]eodchyluje-li se vyměřovaná daň od daně tvrzené daňovým subjektem, správce daně nemusí daňovému subjektu výsledek vyměření oznamovat platebním výměrem; to neplatí, pokud byl zahájen postup k odstranění pochybností. Platební výměr správce daně založí do spisu.“ Dle § 7a zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů „[p]ředmětem odvodu za elektřinu ze slunečního záření (dále jen ‚odvod‘) je elektřina vyrobená ze slunečního záření v období od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2013 v zařízení uvedeném do provozu v období od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010“. Poplatníkem odvodu je výrobce, pokud vyrábí elektřinu ze slunečního záření. Plátcem odvodu je provozovatel přenosové soustavy nebo provozovatel regionální distribuční soustavy. Dle § 7g citovaného zákona „[p]látce odvodu je povinen srazit nebo vybrat odvod ze základu odvodu. Plátce odvodu je povinen odvést odvod ze základu odvodu do 25 dnů po skončení odvodového období; ve stejné lhůtě je povinen podat vyúčtování odvodu.“ Dle § 7h správu odvodu vykonávají územní finanční orgány. Při této se postupuje podle daňového řádu.

Dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. „[n]estanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat“.

V projednávané věci je předmětem sporu postup správce daně při správě odvodu, při kterém se postupuje dle speciální úpravy § 233 a násl. daňového řádu, přičemž odvod je vybírán srážkou, tedy způsobem, při kte-



rém daň neodvádí daňový poplatník, ale plátcem daně (daňová povinnost je sražena poplatníkovi již při výplatě peněz srážkou plátcem daně).

Úprava srážkové daně je úpravou speciální, mající přednost před postupem při vyměření daně dle § 139 a násl. daňového řádu.

Daňové řízení, jehož předmětem je odvod za elektřinu ze slunečního záření, je vedeno pouze s plátcem daně, resp. v řízení vystupují jako účastníci řízení pouze správce daně a plátcé odvodu, nikoli poplatník odvodu. Daňové řízení u plátcé srážkové daně je zahájeno na základě podaného vyúčtování, čímž plátcé daně plní své břemeno tvrzení a nebude-li případně vyúčtování podáno, na základě úkonu správce daně (povinnost podat vyúčtování plátcí daně správce daně připomene výzvou podle § 145 daňového řádu). Dle § 234 odst. 1 daňového řádu „[p]látcé daně je povinen podat hlášení a vyúčtování o svém postupu při vybírání nebo sražení daně vybírané srážkou, pokud tak stanoví zákon“. Zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů tak stanovil v § 7g, dle kterého je plátcé odvodu povinen podat vyúčtování odvodu do 25 dnů po skončení odvodového období. Správce daně podrobí tvrzení plátcé daně ve vyúčtování revizi, jejímž výsledkem je podle § 235 daňového řádu buďto akceptace tvrzené částky, nebo její změna.

Dle § 235 odst. 1 daňového řádu, „[z]jistí-li správce daně, že se částka, která byla plátcem daně vyúčtována, neodchyluje od částky, která měla být plátcem daně sražena a odvedena, stanoví daň vybíranou srážkou plátcí daně potvrzením vyúčtování s náležitostí podle § 102 odst. 1 písm. g), pokud k jejímu stanovení nedošlo již z moci úřední platebním výměrem k přímé úhradě před podáním vyúčtování; tento způsob stanovení daně vybírané srážkou správce daně znamená pouze ve spise a nelze se proti němu odvolat. Dojde-li ke zjištění zřejmých a nepochybných rozdílů, jejichž odstraněním se nemění výše odvedené daně vybírané srážkou, správce daně o tom vyrozumí plátcé daně ověřenou kopií potvrzeného vyúčtování s vyznačením oprav.“

Dospěje-li správce daně ke zjištění, že částky tvrzené ve vyúčtování neodpovídají daňové povinnosti daně zákonem, vydá platební výměr. Dle § 235 odst. 2 daňového řádu, „[z]jistí-li správce daně, že se částka, která byla plátcem daně vyúčtována, odchyluje od částky, která měla být plátcem daně sražena a odvedena, stanoví daň vybíranou srážkou plátcí daně k přímé úhradě s vyznačením rozdílu mezi těmito částkami a tento rozdíl předepíše do evidence daní“.

Dle § 233 odst. 3 daňového řádu „[z]jistí-li správce daně, že plátcé daně nesplnil svoji povinnost a v důsledku toho není daň vybíraná srážkou uhrazena, stanoví jí plátcí daně k přímé úhradě“.

Ze shora uvedených ustanovení vyplývá, že správce daně není u srážkové daně povinen vždy vydat platební výměr. Neodchyluje-li se plátcem vyúčtovaná částka od částky, která má být plátcem daně sražena a odvedena, správce daně nevydává platební výměr, ale pouze potvrdí plátcem podané vyúčtování. Platební výměr je správce daně povinen vydat pouze v případech, kdy je vyúčtovaná částka odvodu vypočtena nesprávně. Plátcí daně je pak platební výměr doručován a jediné jemu daňový řád zakládá právo brojit proti němu odvoláním. Poplatník daně obdobná oprávnění nemá. Nesouhlasí-li však poplatník s výší sražené daně, může využít jiného opravného prostředku, kterým je stížnost upravená v § 237 a násl. daňového řádu.

Dle § 237 odst. 1 daňového řádu, „[m]á-li poplatník pochyby o správnosti sražené nebo vybrané daně, může nejpozději do 60 dnů ode dne, kdy se o výši sražené nebo vybrané daně dozvěděl, požádat plátcé daně o vysvětlení. V žádosti uvede důvody svých pochybností. Plátcé daně je povinen podat poplatníkovi písemně vysvětlení do 30 dnů ode dne, kdy žádost obdržel, a v téže lhůtě případnou chybu opravit a současně podat následné hlášení nebo dodatečné vyúčtování správci daně“ (odst. 2). „Nesouhlasí-li poplatník s postupem plátcé daně, může podat stížnost na postup plátcé daně správci daně, který je tomuto plátcí daně místně příslušný, a to do 30 dnů ode dne, kdy poplatník obdržel od



*plátce daně vysvětlení. Nesplní-li plátce daně svoji povinnost podle odstavce 2, je poplatník oprávněn podat takovou stížnost správci daně do 60 dnů ode dne, kdy měl plátce daně podat poplatníkovi vysvětlení“ (odst. 3). „V řízení o stížnosti na postup plátce daně se použije obdobně § 111 odst. 5 a § 112. Správce daně o stížnosti rozhodne tak, že stížnosti vyhoví nebo částečně vyhoví a současně uloží plátcům daně zjednat nápravu ve stanovené lhůtě anebo stížnost zamítne. Rozhodnutí o stížnosti se oznamuje poplatníkovi i plátcům daně“ (odst. 4).*

Jak již bylo výše uvedeno, úprava srážkové daně je úpravou speciální. Při existenci speciální úpravy v § 235 odst. 1 daňového řádu se neuplatní stěžovatelkou namítaný postup dle § 140 daňového řádu. Stěžovatelka se mylí, pokud se domnívá, že správce daně byl povinen v projednávané věci vydat platební výměry a založit jej do spisu. Existenci žalobou napadených platebních výměrů žalovaný ve vyjádření nepotvrdil. Byla-li částka vypočtená plátcem odvodu správná, žalovaný neměl povinnost vydat platební výměry.

Taktéž nelze se stěžovatelkou souhlasit, pokud namítá, že byla postupem žalovaného porušena její procesní práva. Stěžovatelka v této souvislosti odkazuje na § 6 a § 20 odst. 1 daňového řádu.

Dle § 20 odst. 1 daňového řádu, je „[d]aňovým subjektem osoba, kterou za daňový subjekt označuje zákon, jakož i osoba, kterou zákon označuje jako poplatníka nebo jako plátce daně“.

Dle § 6 odst. 1 daňového řádu mají osoby zúčastněné na správě daní rovná procesní práva a povinnosti.

Výše uvedené ustanovení deklaruje rovnost procesních práv všech osob zúčastněných na řízení, tedy i rovnost plátců a poplatníků, jež řadíme mezi osoby zúčastněné na řízení. Nelze jej však vykládat tak, jak to činí stěžovatelka. Pravidlo rovnosti neznamená, že by v jednom konkrétním řízení měli po-

platník a plátce naprosto shodná procesní práva. Vždy je třeba přihlížet k tomu, s kým je daňové řízení vedeno, zda s plátcem daně či poplatníkem daně. Jak již bylo výše uvedeno, předmětné daňové řízení, jehož předmětem byl odvod za elektřinu ze slunečního zařízení, je dle příslušné procesní úpravy vedeno pouze s plátcem daně, který pod svou majetkovou odpovědností odvádí daň sraženou poplatníkům. V řízení o odvodu tedy vystupují jako účastníci řízení pouze správce daně a plátce odvodu. Pouze plátcům daně je oprávněn správce daně formou rozhodnutí stanovovat práva a určovat povinnosti. Jediným příjemcem rozhodnutí je plátce daně. Tomu jsou rozhodnutí doručována. Poplatník odvodu účastníkem řízení není. Platebním výměrem na odvod mu žádná práva ani povinnosti stanovovány nejsou. Poplatníkovi tedy nesvědčí ani právo brojit proti rozhodnutím oprávnými prostředky. Nesvědčilo-li stěžovatelce právo brojit proti rozhodnutím v řízení u srážkové daně, prostřednictvím kterých jsou ukládána práva a povinnosti pouze plátcům, nemohla ani z důvodu absence aktivní legiti-mace podat proti nim žalobu.

S ohledem na shora uvedené zdejší soud konstatuje, že postup žalovaného při správě odvodu byl v souladu s daňovým řádem. Žalovaný práva stěžovatelky nekrátil, pokud s ní nejednal jako s účastníkem řízení.

Nad rámec potřebného odůvodnění považuje zdejší soud za potřebné zdůraznit, že k ochraně poplatníka vůči plátcům zakotvuje daňový řád speciální opravný prostředek, a tím je stížnost dle § 237 citovaného předpisu. Jak je patrné ze spisového materiálu, stěžovatelka v projednávané věci stížnost na postup plátce uplatnila. Proti jejímu vyřízení pak může stěžovatelka brojit oprávnými prostředky a případně též následně žalobou.

Nejvyšší správní soud s ohledem na shora uvedené uzavírá, že krajský soud nepochybil, pokud žalobu odmítl, když pro odmítnutí žaloby byly splněny zákonné podmínky.

## Daň z příjmů: povinnost platit zálohy na daň

k § 38a odst. 8 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2010

**Podmínkou zániku povinnosti platit zálohy na daň z příjmů (§ 38a odst. 8 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů) není splnění ohlašovací povinnosti.**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 10. 2012, čj. 22 Af 65/2011-29)

**Věc:** P. W. proti Finančnímu ředitelství v Ostravě o daň z příjmů.

Žalobou podanou u Krajského soudu v Ostravě se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 1. 2011, kterým žalovaný zamítl jeho odvolání proti zaplacení daňového nedoplatku v náhradní lhůtě.

Žalobce namítl, že neměl být vyzýván k zaplacení záloh na daň z příjmů za rok 2010, neboť již 30. 6. 2009 ukončil samostatnou výdělečnou činnost. To sice neoznámil přímo finančnímu úřadu, ale učinil tak prostřednictvím centrálního registračního místa, které tuto skutečnost sdělilo i příslušné zdravotní pojišťovně a okresní správě sociálního zabezpečení, které žalobci povinnost platit zálohy automaticky zrušily.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Měl za to, že pro zánik povinnosti platit zálohy na daň z příjmů podle § 38a odst. 8 zákona o daních z příjmů je nutnou podmínkou ohlášení ukončení činnosti místně příslušnému správci daně.

Krajský soud v Ostravě rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

Podle § 38a odst. 8 zákona o daních z příjmů „[p]oplatník není povinen platit zálohy na daň, jestliže ukončil činnost, z níž mu plynuly zdanitelné příjmy, nebo zanikl zdroj zdanitelných příjmů, a to od splátky následující po dni, v němž došlo ke změně rozhodných skutečností; tyto skutečnosti poplatník oznámí správci daně podle zvláštního právního předpisu<sup>\*)</sup>“ (poznámka pod čarou č. 41).

rou č. 41 odkazuje na § 33 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků<sup>\*)</sup>).

Podle § 33 odst. 7 zákona o správě daní a poplatků „[d]ojde-li ke změnám skutečností uvedených v odstavcích 1 a 6, zejména zanikne-li jeho daňová povinnost u některé z daní, je povinen tyto změny oznámit správci daně do patnácti dnů ode dne, kdy nastaly“.

Uvedená zákonná ustanovení pro zánik povinnosti platit zálohy na daň z příjmů stanoví jedinou podmínku – ukončení činnosti nebo zánik zdroje příjmů, kdy zánik této povinnosti nastane přímo ze zákona od splátky následující po dni, v němž došlo ke změně rozhodných skutečností.

Věta za středníkem obsažená v § 38a odst. 8 zákona o daních z příjmů žádným způsobem nepodmiňuje text obsažený před středníkem, neboť není uvozena žádným slovem vyjadřujícím podmínku (např. „pokud“) ani jinak z ní tato podmínka nevyplývá. Měl-li by zákonodárce v úmyslu podmínit zánik povinnosti platit zálohy i splněním ohlašovací povinnosti, musela by tato podmínka být v textu zákona výslovně vyjádřena, tak tomu však v posuzovaném případě není. Předmětná věta představuje toliko odkaz na oznamovací povinnost daňových subjektů zakotvenou v § 33 zákona o správě daní a poplatků, čemuž nasvědčuje i odkazovací poznámka pod čarou č. 41).

Následkem nesplnění oznamovací povinnosti mohla být případná pokuta podle § 37

<sup>\*)</sup> S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád.

zákona o správě daní a poplatků; ani možnost jejího uložení však nemá žádný vliv na skutečnost, že ukončil-li žalobce dne 30. 6. 2009

činnost, z níž mu plynuly zdanitelné příjmy, zanikla tak ze zákona bez dalších podmínek jeho povinnost platit zálohy na daň.(...)

## 2772

### Cla: sazební zařazení zboží

k nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku (v textu jen „celní sazebník“)

**Při sazebním zařazování zboží musí být s ohledem na závazky Evropské unie v oblasti obchodu s informačními technologiemi zohledněno upřednostnění volného pohybu výrobků výpočetní techniky nezatíženého clem.**

**Kritériem pro sazební zařazení zboží může být i účel použití výrobku, pokud je tomuto inherentní, i zohlednění, která funkce výrobku je hlavní a která vedlejší z pohledu spotřebitele, i způsob jakým výrobcí či prodejci daný produkt na trhu nabízejí.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, čj. 5 Afs 27/2012-37)*

**Prejudikatura:** rozsudky Soudního dvora ze dne 1. 6. 1995, Thyssen Haniel Logistic (C-459/93, Sb. rozh., s. I-0138), ze dne 10. 9. 1996, Komise proti Německu (C- 61/94, Sb. rozh., s. I-03989), ze dne 19. 10. 2000, Peacock (C-339/98, Sb. rozh., s. I-08947), ze dne 5. 4. 2001, Deutsche Nichimen (C-201/99, Sb. rozh., s. I-02701), ze dne 30. 9. 2003, Sony Computer Entertainment Europe proti Komisi (T 243/01, Sb. rozh., s. II-04189), ze dne 15. 9. 2005, Intermodal Transports (C-495/03, Sb. rozh., s. I-08151), ze dne 8. 12. 2005, Possehl Erzkontor (C-445/04, Sb. rozh., s. I-10721), ze dne 18. 7. 2007, Olicom (C-142/06, Sb. rozh., s. I-06675), ze dne 11. 12. 2008, Kip Europe SA a další (spojené věci C-362/07 a C-363/07, Sb. rozh., s. I-09489), ze dne 19. 2. 2009, Kamino International Logistics (C-376/07, Sb. rozh., s. I-01167) a ze dne 6. 7. 2010, Monsanto Technology (C-428/08, Sb. rozh., s. I-06765).

**Věc:** Společnost s ručením omezeným ELKO TRADING proti Celnímu ředitelství Brno o clo, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal v průběhu let 2007 a 2008 celní prohlášení, jimiž mimo jiné navrhl propuštění zboží (výrobky společnosti Mitac řady MIO C, MIO MOOV, MIO P a MIO H610) označeného jako „počítače přenosné ostatní o hmotnosti do 10 kg“, příp. jako „kapesní počítače“ do režimu volného oběhu. V příslušných odstavcích celních prohlášení byl uváděn zbožíový kód (podpoložka celního sazebníku s přídatným Taric kódem) 8471300000. Zboží uvedené v celních prohlášeních bylo příslušnými rozhodnutími propuštěno do režimu volného oběhu, přičemž ze zboží deklarovaného v celním prohlášení nebylo vyměřeno clo (sazba cla 0 %).

Dne 6. 4. 2009 oznámilo specializované oddělení žalovaného (kontrolní orgán) žalobci provedení následné kontroly po propuštění zboží. Kontrolou bylo zjištěno, že stěžovatel uvedl do kontrolovaných celních prohlášení nesprávné údaje a v důsledku toho vznikl nedoplatek na cle v celkové výši 15 015 434 Kč.

Platebními výměry ze dnů 18., 20. a 23. 11. 2009 Celní úřad Brno žalobci dodatečně vyměřil dovozní clo v celkové výši 15 015 434 Kč.

Odvolání žalobce proti platebním výměrům žalovaný zamítl jako nedůvodné dne 4. 6. 2010.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 31. 1. 2012 zamítl žalobu žalobce proti rozhodnutí žalovaného jako nedůvodnou. Konstatoval, že pro to, aby bylo možno posuzovaná zařízení celně zařadit jako kapesní počítače, je třeba, aby funkce počítače byla také hlavní a charakteristickou funkcí daných zařízení. Jako převažující funkci zařízení řady MIO C, MIO MOOV a MIO H610 přitom krajský soud identifikoval funkci GPS navigace, a to s ohledem na účel, pro který mají být tato zařízení dle provedeného dokazování primárně užívána a distribuována. U zařízení řady MIO P se skutková situace od ostatních zařízení lišila tou skutečností, že přístroje řady MIO P byly nabízeny a představovány zákazníkům jako PDA („*personal digital assistant*“) kapesní počítače, disponující možností GPS navigace. Krajský soud se shodl s žalovaným v zařazení těchto zařízení podle bodu 3 písm. c) všeobecných pravidel pro výklad kombinované nomenklatury (dále jen „výkladová pravidla“), ze kterého vyplývá, že zboží, které nelze zařadit podle bodu 3 písm. a) ani písm. b) výkladových pravidel, se zařadí do posledního z čísel, která podle pořadí přicházejí v úvahu. Celní zařazení přístrojů řady MIO P pod položku 8526 dále dle názoru krajského soudu potvrzuje i aplikace poznámek k jednotlivým třídám a kapitolám kombinované nomenklatury, a to zejména poznámka 3 ke kapitole XVI („*Pokud v textu není stanoveno jinak, kombinace strojů sestávající ze dvou nebo více strojů sestavených společně do formy celku a jiné stroje konstruované pro vykonávání dvou nebo více funkcí, které se navzájem doplňují nebo střídají, se zařazují jako kdyby sestávaly pouze z té části, která vykonává hlavní funkci charakterizující celek, nebo jako by byly strojem, který vykonává hlavní funkci charakterizující celek.*“) a poznámka 5 E) ke kapitole 84 („*Stroje vykonávající specifickou funkci jinou, než je zpracování dat, a obsahující nebo pracující ve spojení se zařízením pro automatizované zpracování dat, se zařazují do čísel odpovídajících jejich speciální funkci nebo do zbytkových čísel, pokud neexistují čísla odpovídající jejich speciální funkci.*“).

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž mimo jiné uvedl, že co se týká objektivních charakteristik předmětného zboží, poukazuje na zcela zásadní vlastnost těchto zařízení, a to jejich multifunkčnost. Právě pro PDA kapesní počítače je dle stěžovatele charakteristické, že v „*kapesní podobě*“ v rámci jednoho výrobku umožňují svému majiteli používat funkce, k jejichž plnění je jinak určena řada jiných zařízení, přičemž pro PDA je dále typické, že tyto funkce jsou zahrnuty v malém mobilním zařízení, akcentujícím přenositelnost, multifunkčnost, ať už se jedná o pracovní agendu, zábavu, správu volného času nebo jiné funkce. Jakkoli je v rozhodnutí žalovaného pojem „*účelu*“ zařízení silně akcentován, dle názoru stěžovatele tento účel nebyl v předcházejících řízeních řádně doložen. I pokud by byla řádně doložena inzerce, zdůrazňující např. navigační funkci některých ze zařízení, má stěžovatel za to, že taková skutečnost nemůže stačit k závěru o účelu takového zařízení. Stěžovatel má za to, že „*účel*“, tak, jak byl prezentován v rozhodnutí žalovaného, nevychází z objektivních a charakteristických vlastností předmětných zařízení, ale pouze z faktu, že předmětná zařízení obsahují tzv. GPS modul. Zvlášť patrná je tato skutečnost dle stěžovatele v případech zařízení řady MIO P, neboť žádný z dovážených přístrojů této řady neměl v době dovozu nainstalován navigační software ani mapové podklady. Stěžovatel má za to, že kritérium „*účelu*“ výrobku bylo žalovaným aplikováno nesprávně, neboť za daných okolností zejména u přístrojů řady MIO P takový výhradní „*navigační*“ účel není seznatelný a objektivně doložitelný a jako kritérium pro celní zařazení zboží nemůže být použit, k tomu mohou sloužit výhradně objektivní hardwarové a softwarové charakteristiky, které zboží má při jeho dovozu a celní. Žalovaný jako jeden z argumentů pro dané celní zařazení uvádí také to, že příslušenství dodávané k předmětnému zboží, „*charakter*“ těchto výrobků a jejich vybavení předurčuje toto zboží pro jeho využití k navigaci. K právě uvedenému stěžovatel uvedl, že má za to, že závěr o „*předurčenosti*“ k navigaci není nijak doložen: „*Naprosto totožné příslušenství je*“

výrobci a prodejci dodáváno rovněž k PDA bez navigace nebo k mobilním telefonům, příp. i k tzv. netbookům, důvodem tohoto postupu není „předurčení těchto přístrojů k navigaci, nýbrž umožnění užívání těchto zařízení i v okamžiku, kdy přístroj nemůže být (bezpečně) držen v ruce – typicky např. telefonování v automobilu, což platí i u PDA bez navigace.“

Žalovaný se vyjádřil ke kasační stížnosti krom jiného tak, že pokud celní orgány vycházely z řádně zjištěného účelu použití předmětných přístrojů, vycházely z objektivních možností a vlastností těchto zařízení. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí i ve vyjádření k žalobě předložil mnoho různých zdrojů informací, ze kterých vycházel a žádný z nich nebyl v rozporu s informacemi, které o předmětném zboží sdělil sám stěžovatel. S ohledem na skutečnost, že hranice mezi GPS navigacemi a tzv. kapesními počítači je technologicky velice tenká, obdobně jako u některých mobilních telefonů, které používají obdobné hardwarové a softwarové aplikace a mají spoustu doplňkových funkcí, je podle názoru žalovaného při zařazování těchto přístrojů do kombinované nomenklatury podstatné hodnotit zejména účel použití, pro který byly tyto přístroje vyvíjeny a pro který jsou pak zákazníkům nabízeny. V současnosti již velká část mobilních telefonů, GPS navigací a podobných elektronických přístrojů z důvodů uživatelského komfortu používá operační systémy a v žádném případě nelze na základě této skutečnosti podle názoru žalovaného tvrdit, že se ve všech případech jedná o výrobky spadající pod číslo 8471 kombinované nomenklatury. K tvrzení stěžovatele, že zařízení řady MIO P nebyla v okamžiku dovozu schopna plnit funkci navigování, žalovaný odkázal mimo jiné na bod 2 písm. a) výkladových pravidel, podle něhož: „Každé uvedení výrobku v některém z čísel se vztahuje též na výrobek, který není kompletní nebo jehož zpracování není dokončeno, pokud již má při předložení podstatné rysy kompletního nebo dokončeného výrobku. Totéž platí pro zařazení kompletního nebo dokončeného výrobku (nebo výrobku za-

řazovaného podle tohoto pravidla jako kompletní nebo dokončený výrobek), který je předkládán v nesmontovaném nebo rozloženém stavu.“

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## Z odůvodnění:

### IV.

## Posouzení věci

(...)

### Nezáporné posouzení právní otázky

[29] Nejvyšší správní soud se při svém rozhodování o správnosti sazebního zařazení dotčených zařízení zabýval předně otázkou, zda se Soudní dvůr již dříve zabýval meritem věci, tj. otázkou sazebního zařazení PDA zařízení s vestavěným GPS přijímačem. Nejvyšší správní soud zjistil, že tomu tak nebylo. Za nejbližše podobný, a tedy nejvíce vypovídající lze považovat případ *British Sky Broadcasting Group*, kdy Soudní dvůr rozsudkem ze dne 14. 4. 2011, ve spojených věcech C-288/09 a C-289/09, rozhodoval předběžnou otázkou, zda se set-top boxy s komunikační funkcí a pevným diskem podřadí pod položku 8528 nebo 8521 kombinované nomenklatury. V uvedeném rozsudku (bod 60) Soudní dvůr konstatoval: „Za účelem zajištění právní jistoty a usnadnění kontrol [je nutno] hledat rozhodující kritérium pro sazební zařazení zboží obecně v jeho objektivních charakteristikách a vlastnostech, jak jsou definovány zněním čísla KN a poznámek ke třídám nebo kapitolám.“ K tomu se Soudní dvůr vyjádřil obdobně i v rozsudcích ze dne 19. 10. 2000, *Peacock*, C-339/98, Sb. rozh., s. I-08947; ze dne 15. 9. 2005, *Intermodal Transports*, C-495/03, Sb. rozh., s. I-08151; ze dne 18. 7. 2007, *Olicom*, C-142/06, Sb. rozh., s. I-06675, a ze dne 19. 2. 2009, *Kamino International Logistics*, C-376/07, Sb. rozh., s. I-01167.

[30] Z judikatury Soudního dvora dále vyplývá, že krom právě uvedeného může být objektivním kritériem pro sazební zařazení taktéž „účel použití“ výrobku, pokud je inherentní tomuto výrobku, což musí být možné posoudit v závislosti na objektivních charak-



teristikách a vlastnostech zboží (rozsudek Soudního dvora ze dne 1. 6. 1995, *Thyssen Haniel Logistic*, C-459/93, Sb. rozh., s. I-01381; ze dne 5. 4. 2001, *Deutsche Nachimen*, C-201/99, Sb. rozh., s. I-02701, a ze dne 8. 12. 2005, *Possehl Erzkontor*, C-445/04, Sb. rozh., s. I-10721).

[31] Protože se však jednotlivé rozsudky Soudního dvora zabývají zejména konkrétním porovnáváním vlastností zboží a jeho charakteristik s popisem zboží v rámci jednotlivých položek kombinované nomenklatury, nebylo možné z rozhodovací praxe Soudního dvora dovodit existenci jiných možných principů, kromě již uvedeného, jimiž by se mělo řídit zařazování zboží pod položky kombinované nomenklatury.

[32] Zásadním pro samotné sazební zařazení dováženého zboží je celní sazebník, který zavádí nomenklaturu zboží nazvanou „kombinovaná nomenklatura“. Kombinovaná nomenklatura je založena na celosvětovém harmonizovaném systému popisu a číselného označování zboží, který byl vypracován Radou pro celní spolupráci, nyní Světovou celní organizací, a zaveden mezinárodní úmluvou uzavřenou v Bruselu dne 14. 6. 1983 a schválenou jménem Evropského hospodářského společenství rozhodnutím Rady 87/369/EHS ze dne 7. 4. 1987. Tato nomenklatura přejímá čísla a šestimístné položky harmonizovaného systému, přičemž pouze sedmé a osmé místo je jejím dalším vlastním tříděním.

[33] Kombinovaná nomenklatura a smluvní celní sazby a doplňkové statistické jednotky jsou uvedeny v příloze I celního sazebníku, která je každoročně k 1. 1. daného roku obměňována v souladu s přijatými opatřeními v celní oblasti. V nyní projednávaném případě je s ohledem na období, ve kterém došlo k propuštění dotčeného zboží do volného oběhu, relevantní příloha I celního sazebníku ve znění nařízení Komise (ES) č. 1549/2006 ze dne 17. 10. 2006, kterým se mění příloha I nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku, účinné od 1. 1. 2007, nařízení Komise (ES) č. 1214/2007 ze dne 20. 9. 2007, kterým se mění příloha I nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 o celní a statistické nomenklatuře

a o společném celním sazebníku, účinné od 1. 1. 2008, a nařízení Komise (ES) č. 1031/2008 ze dne 19. 9. 2008, kterým se mění příloha I nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku, účinné od 1. 1. 2009 (dále jen „kombinovaná nomenklatura“).

[34] První část kombinované nomenklatury obsahuje soubor úvodních ustanovení. V hlavě I věnované obecným ustanovením stanoví oddíl A různá pravidla, kterými se řídí zařazení zboží do kombinované nomenklatury (*Všeobecná pravidla pro výklad kombinované nomenklatury*). Je tak zejména stanoveno, že pro právní účely jsou pro zařazení směrodatná znění čísel a příslušných poznámek ke třídám nebo kapitolám a že zařazení zboží do položek a podpoložek určitého čísla je pro právní účely stanoveno zněním těchto položek a podpoložek a příslušných poznámek k položkám a podpoložkám a že se v zásadě uplatňují rovněž příslušné poznámky ke třídě a kapitole.

[35] Část druhá kombinované nomenklatury obsahuje celní sazebník rozřazující jednotlivé druhy zboží do tříd. Třída XVI obsahuje několik kapitol, mezi nimi i kapitolu 84 obsahující položku 8471 (*Zařízení pro automatizované zpracování dat a jejich jednotky* – celní sazba 0 %) a kapitolu 85 obsahující položku 8526 (*Radiolokační a radiosondážní přístroje (radary), radionavigační přístroje a radiové přístroje pro dálkové řízení* – celní sazba 3,7 %). Jádrem problému zařazení dotčených zařízení do kombinované nomenklatury tudíž spočívá právě ve skutečnosti, že v závislosti na položce kombinované nomenklatury, do které jsou zařazeny, tj. 8471 nebo 8526, mohou tyto výrobky podléhat, či nepodléhat dovoznímu clu.

[36] Nejvyšší správní soud považuje za nutné podotknout, že výrobky výpočetní techniky obecně dovoznímu clu nepodléhají, a to na základě dohody uzavřené v rámci Světové obchodní organizace (dále jen „WTO“), která vyplývá z ministerské deklarace ze dne 13. 12. 1996 o obchodu výrobky informačních technologií. Tato dohoda byla jménem Evropské unie schválena rozhodnutím Rady

97/359/ES ze dne 24. 3. 1997 o odstranění cel pro produkty informačních technologií. Dohoda uvádí ve svém odstavci 1, že obchodní režim každé strany by se měl vyvíjet způsobem, který zlepšuje přístup na trh pro produkty informačních technologií.

[37] Jak Evropská komise, tak i některé členské státy mají sice obecně snahu vykládat dotčenou dohodu restriktivně, maximálním omezením rozsahu výrobků, u kterých tato dohoda zaručuje osvobození od cla, nicméně přestože je přímé uplatňování dohod WTO v právu Evropské unie velmi problematické, musí na základě povinnosti konformního výkladu s mezinárodněprávními závazky být při výkladu kombinované nomenklatury řádně zohledněno jasné upřednostnění volného pohybu výrobků výpočetní techniky nezatíženého clem, obsažené v této dohodě (viz v tomto smyslu rozsudky Soudního dvora ze dne 10. 9. 1996, *Komise proti Německu*, C-61/94, Sb. rozh., s. I-03989, a ze dne 6. 7. 2010, *Monsanto Technology*, C-428/08, Sb. rozh., s. I-06765). Výše uvedená dohoda totiž hovoří jednoznačně ve prospěch volného, cly nezatíženého, pohybu výrobků výpočetní techniky, u nichž je uznávána „klíčová úloha [...] ve vývoji informačních odvětví a v dynamickém růstu světové ekonomiky“. Nejvyšší správní soud k této problematice odkazuje zejména na rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 4. 2011, *British Sky Broadcasting Group plc a Pace plc*, bod 83, ze kterého vyplývá následující: „Z ustálené judikatury vyplývá, že i když ustanovení takové dohody, jako je ITA [rozuměj Dohoda o odstranění cel pro produkty informačních technologií – pozn. Nejvyššího správního soudu], nemají takovou povahu, aby jednotlivcům zakládala práva, kterých by se tyto jednotlivci mohli dovolávat přímo před soudem na základě práva Unie, platí, že pokud existuje právní úprava Unie v předmětné oblasti, přednost mezinárodních dohod uzavřených Unii před ustanoveními sekundárního práva Unie velí vykládat poslední uvedená ustanovení v co největším možném rozsahu v souladu s těmito dohodami.“

### **Sazební zařazení zařízení řady MIO C, MIO MOOV a MIO H610**

[38] Nejvyšší správní soud považuje s ohledem na výše uvedené skutečnosti za nutné při zařazování zboží do celního sazebníku vycházet prvotně ze znění čísel a poznámek tak, jak to vyplývá ze znění prvního výkladového pravidla. Při posouzení, do kterého čísla podle práva náleží předmětné zboží, které by při zdůraznění jedné ze dvou funkcí či účelu náleželo do více různých čísel, je přitom nutno zohlednit zejména funkci, jež je převažující či prvotní, a to obzvláště tehdy, je-li převažující či prvotní funkce dobře identifikovatelná.

[39] Z poznámky 3 ke třídě XVI kombinované nomenklatury, ke které obě do úvahy přicházející položky patří, vyplývá, že *zařazení kombinovaných strojů sestávajících ze dvou nebo více strojů sestavených společně do formy celku a jiných strojů konstruovaných k vykonávání dvou nebo více funkcí, které se navzájem doplňují nebo střídají, se provede podle hlavní funkce charakterizující celek*.

[40] Dotčená zařízení nepochybně sestávají ze dvou strojů, tj. jednak ze zařízení automatizovaného zpracování dat a jednak z radionavigačního přístroje. Je tedy třeba je analyzovat jako přístroje konstruované k vykonávání dvou nebo více funkcí, které se navzájem doplňují nebo střídají, tj. ve smyslu poznámky č. 3 ke třídě XVI kombinované nomenklatury.

[41] Pro sazební zařazení dotčeného zboží je tedy třeba s přihlédnutím k objektivním charakteristikám těchto zařízení posoudit, zda je funkce radionavigačního systému vedlejší vzhledem k funkci automatizovaného zpracování dat, či zda má naopak rovnocenný či hlavní význam. Jestliže je funkce radionavigace vedlejší, měla by být uvedená zařízení považována za jednotky zařízení pro automatizované zpracování dat a být zařazena pod položku 8471 kombinované nomenklatury.

[42] Rozhodující kritérium pro sazební zařazení zboží musí být v souladu s judikaturou Soudního dvora nalezeno v jeho objektiv-

ních charakteristikách a vlastnostech, jak jsou definovány zněním čísla kombinované nomenklatury a poznámek ke třídám nebo kapitolám. Jak vyplývá z výše uvedené judikatury Soudního dvora ve věci *British Sky Broadcasting Group* (bod 77 rozsudku), je v tomto ohledu nicméně mimo jiné nezbytné taktéž zohlednit, která funkce je hlavní a která vedlejší z pohledu spotřebitele.

[43] Ze správného spisu vyplývá, že dotčená zařízení řady MIO C, MIO MOOV a MIO H610 poskytují kromě funkce radionavigace rovněž BlueTooth rozhraní, videopřehrávač, audiopřehrávač, fotoalbum či digitální kompas. Současně nicméně obsahují GPS přijímač srovnatelné kvality se standardními jednoúčelovými radionavigacemi (Garmin, TomTom) a obsahují rovněž navigační software s mapovými podklady. Standardně jsou přitom nabízeny i s příslušenstvím jako např. držák do auta, automobilové nabíječky či v některých případech rovněž i držák na říditka jízdních kol. Jedná se tudíž o elektronické přístroje konstruované a přizpůsobené především pro příjem a využití signálu z družic GPS.

[44] Ze správného spisu taktéž vyplývá, že zboží řady MIO C, MIO MOOV i MIO H610 je zákazníkům primárně nabízeno jakožto radionavigační systémy umožňující příjem GPS signálu. Když si tedy spotřebitel zakoupí některý z právě uvedených výrobků, je patrně jeho hlavní motivací využívání radionavigační funkce, přičemž možnost využití jiných funkcí, které tyto modely mimo jiné nabízí, je pouze doplňkovou službou nabízenou těmito zařízeními. Taktéž ani samotní výrobci či prodejci dotčeného zboží neuvádějí, že by šlo o kombinace PDA s GPS moduly. Současně lze konstatovat, že je to právě funkce radionavigace, která určuje hodnotu dotčeného zboží, přičemž odstranění funkce GPS přijímače z jednotlivých zařízení by znamenalo podstatné snížení jak užitého, tak i majetkové hodnoty jednotlivých přístrojů.

[45] Z těchto skutečností proto vyplývá, že hlavním účelem použití MIO C, MIO MOOV i MIO H610 je příjem GPS signálu, přičemž tato funkce je těmito přístroji inherentní.

[46] Na podporu právě uvedeného závěru lze poukázat rovněž na znění poznámky 5 E) ke kapitole 84 kombinované nomenklatury, která výslovně uvádí, že se „[s]troje vykonávající specifickou funkci, jinou, než je zpracování dat, a obsahující nebo pracující ve spojení se zařízením pro automatizované zpracování dat, [...] zařazují do čísel odpovídajících jejich specifické funkci“.

[47] Ze znění této poznámky předně vyplývá, že „specifická funkce“ vykonávaná zařízením, které pracuje ve spojení se zařízením pro automatizované zpracování dat, musí být především funkcí „jinou, než je zpracování dat“ (viz výše uvedený rozsudek *Olicom*, bod 30).

[48] V tomto ohledu nicméně zdejší soud neshledává žádné pochybnosti o tom, že by funkce radionavigačního systému nepředstavovala specifikou funkce ve smyslu poznámky 5 E) ke kapitole 84, a to zejména s ohledem na skutečnost, že v rámci relevantní kombinované nomenklatury byla totiž funkce radionavigace zcela jistě „specifickou funkcí, jinou než je zpracování dat“, neboť spadala do odlišné kapitoly.

[49] Z obecné systematiky a účelu uvedené poznámky kromě toho plyne, že cílem formulace „zařazují [se] do čísel odpovídajících jejich specifické funkci“, která je v ní uvedena, není prosazování jedné funkce před ostatními, které zařízení, jež je třeba zařadit, rovněž vykonává a které jsou zaměřeny na zpracování dat, nýbrž zabránit tomu, aby zařízení, jejichž funkce se zpracování dat netýká, byla zařazena do čísla 8471 pouze z důvodu, že mají zabudováno zařízení pro automatizované zpracování dat nebo pracující ve spojení s takovým zařízením (rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 12. 2008, *Kip Europe SA a další*, ve spojených věcech C 362/07 a C-363/07, Sb. rozh., s. I-09489). Cílem tohoto ustanovení je tudíž zabránit tomu, aby zcela odlišné přístroje, které nejsou určeny ke zpracování dat, ale z důvodu konstrukce či užívání obsahují počítač nebo k němu mohou být připojeny, mohly být zařazeny jako výrobky výpočetní techniky.

[50] Je třeba se nicméně zabývat rovněž použitelností poznámky ke kapitole 84 v pří-

padě, že tato má vést k zařazení zboží do kapitoly 85. V tomto ohledu je totiž třeba upozornit obecně na to, že poznámky, které předcházejí jednotlivým pododdílům kombinované nomenklatury, jsou použitelné výlučně v rámci té části, do níž byly zařazeny. Ze stanoviska generálního advokáta ve výše uvedené věci *Kip Europa SA a další* nicméně vyplývá, že tato „argumentace není dostatečná k vyloučení teoretické použitelnosti poznámky 5 E) ke kapitole 84 kombinované nomenklatury. Funkcí této poznámky totiž není určit konkrétní zařazení pro určité výrobky, ale pouze určité zařazení vyloučit. Zejména je cílem poznámky zabránit tomu, aby výrobek mohl být označen jako výrobek ‚výpočetní techniky‘ pouze na základě skutečnosti, že obsahuje počítač nebo že funguje při připojení k počítači, třebaže sám o sobě zajišťuje zcela odlišné funkce. Je zřejmé, že zařazení dotčených výrobků jako ‚výpočetní techniky‘ se provede v rámci kapitoly 84 KN z roku 2006, protože výrobky výpočetní techniky patří do této kapitoly. Proto se poznámka, která v tomto případě směřuje k vyloučení zařazení do ‚výpočetní techniky‘, nemůže nacházet na jiném místě než na tom, které bylo zvoleno, tedy v úvodu ke kapitole 84. Ostatně, kdyby výrobky, které obsahují počítač nebo fungují při připojení k počítači, ale které zajišťují funkce jiné, než funkce ‚výpočetní techniky‘, musely být zařazeny do jakékoli jiné kapitoly KN, bylo by alternativou k umístění dotčené poznámky v úvodu ke kapitole 84, zahrnout ji mezi všeobecná pravidla pro zařazení, což by, s přihlédnutím k jejich velmi abstraktní povaze, nebylo právě nejvhodnější. Navíc je třeba upozornit, že v jediném případě, který je mi znám, v němž měl Soudní dvůr za to, že podmínky použití výše uvedené poznámky 5 E) byly naplněny, bylo případné alternativní zařazení ve vztahu ke kapitole 84 provedeno do odlišné kapitoly, do kapitoly 85 (rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 3. 2005, Ikgami, C-467/03). Jestliže Soudní dvůr považoval poznámku 5 E) za použitelnou pouze k tomu, aby umožnila zařazení jiné, než jako ‚výpočetní techniku‘ v rámci kapitoly 84, měl v dotčeném případě od použitelnosti této poznámky upustit.“

[51] I když tedy dotčené přístroje řady MIO C, MIO MOOV i MIO H610 disponují vybavením umožňujícím automatizované zpracování dat, odlišují se svou specifickou funkcí GPS přijímače a rovněž také způsobem, jak jsou prodávány a předváděny veřejnosti (viz v tomto ohledu rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 9. 2003, *Sony Computer Entertainment Europe proti Komisi*, T 243/01, Sb. rozh., s. II-04189, bod 112), od zařízení, které mají pouze funkci zpracování dat.

[52] S ohledem na všechny výše uvedené důvody proto Nejvyšší správní soud neshledal námitku stěžovatele důvodnou. Zdejší soud má za to, že jak žalovaný, tak ani krajský soud nepochybili při sazebním zařazení zboží řady MIO C, MIO MOOV ani MIO H610 pod položku 8526 kombinované nomenklatury, a to s ohledem na převažující účel a specifickou funkci dotčených zařízení spočívající v příjmu GPS signálu a radionavigaci.

#### **Sazební zařazení zařízení řady MIO P**

[53] Situace ohledně sazebního zařazení přístrojů řady MIO P je oproti přístrojům řady MIO C, MIO MOOV a MIO H610 odlišná.

[54] Krajský soud v napadeném rozhodnutí uvedl, že s ohledem na skutečnost, že tyto přístroje jsou schopny rovnocenně plnit funkci kapesního počítače, nelze zařízení řady MIO P zařadit dle prvního výkladového pravidla: „Při vyloučení prvního interpretačního pravidla v případě zařízení řady MIO P řádně postupoval žalovaný v aplikaci dalších pravidel, když po vyloučení pravidla 2.b aplikoval pravidlo 3. Nic na posouzení věci žalovaným nemění ani skutečnost, že nezhlednil, že v době uvedení na trh neobsahovala zařízení řady MIO P mapové podklady a navigační software. Doplnění těchto programů lze považovat za zprovoznění funkce, která je ale pevnou součástí posuzovaného přístroje. Případně lze pro absenci uvedeného softwaru aplikovat na zařízení řady MIO P výkladové pravidlo 2.a pro interpretaci Harmonizovaného systému, neboť zařízení řady MIO P by bylo lze chápat jako zařízení, které není kompletní nebo jehož zpracování není dokončeno, nicméně již má



*při předložení podstatné rysy kompletního nebo dokončeného výrobku. Na takový výrobek se vztahují stejná pravidla jako na výrobek dokončený. Výkladové pravidlo 2.a nemá žádnou vazbu na aplikaci pravidla 3., které je vázáno na vyloučení pravidla 2.b.“*

[55] K právě uvedenému zdejší soud uvádí následující skutečnosti. Z výkladových pravidel kombinované nomenklatury vyplývá, že výkladová pravidla se použijí výlučně v případě nutnosti a vždy, aniž by byl dotčen obsah jednotlivých čísel kombinované nomenklatury a poznámek, které předchází třídám nebo kapitolám. Z toho důvodu nelze přistoupit k aplikaci výkladových pravidel 2 až 6 dříve, než je vyloučeno sazební zařazení dle prvního výkladového pravidla.

[56] Při posouzení, zda výkladové pravidlo uvedené v bodě 1 umožňuje s dostatečnou jistotou určit odpovídající sazební zařazení, je přitom nutné aplikovat obdobný postup, jaký byl použit při sazebním zařazení přístrojů řady MIO C, MIO MOOV a MIO H610 (viz odůvodnění tohoto rozsudku výše). Je tak především třeba zvážit, zda objektivní charakteristiky a vlastnosti dotčeného zboží, jak jsou definovány zněním čísla kombinované nomenklatury a poznámek ke třídám nebo kapitolám, skutečně neumožňují zařazení dotčeného zboží do odpovídajícího čísla kombinované nomenklatury. To vše při zohlednění účelu, hlavní funkce zařízení z pohledu spotřebitele a způsobu, jakým výrobcí či prodejci daný produkt na trhu nabízí.

[57] S ohledem na skutečnost, že dotčené přístroje sestávají ze dvou strojů, tj. jednak ze zařízení automatizovaného zpracování dat a jednak z radionavigačního přístroje, je třeba je analyzovat jako přístroje konstruované k vykonávání dvou nebo více funkcí, které se navzájem doplňují nebo střídají, a při sazebním zařazování postupovat dle poznámky 3 ke třídě XVI kombinované nomenklatury (do které položky 8471 a 8526 přicházející do úvahy náleží), ze které vyplývá, že *zařazení kombinovaných strojů sestávajících ze dvou nebo více strojů sestavených společně do formy celku a jiných strojů konstruovaných k vykonávání dvou nebo více funkcí, které*

*se navzájem doplňují nebo střídají, se provede podle hlavní funkce charakterizující celek.*

[58] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se žalobcem v tom směru, že výrobky řady MIO P představují mimo jiné i PDA zařízení. Nicméně, dle názoru zdejšího soudu je funkce přijímače GPS signálu, kterou tato zařízení rovněž disponují, u těchto přístrojů natolik výrazná, že na základě objektivních vlastností a charakteristik těchto výrobků, jejich primárního účelu či způsobu, jak jsou tyto přístroje nabízeny výrobcem či prodejci, nelze zjistit funkci, která by byla u těchto produktů hlavní či převažující. Zdejší soud pečlivě zvážil všechny možnosti výkladu relevantních ustanovení, a to zejména s ohledem na mezinárodněprávní závazky Evropské unie v oblasti obchodu s informačními technologiemi, které zapovídají celní zatížení výrobků, které naplňují definici systému automatizovaného zpracování dat, nicméně nenalezl dostatečné důvody, které by objektivně prokazovaly, že funkce PDA zařízení je pro výrobky řady MIO P natolik charakteristickou, že je pro tyto výrobky „hlavní“ ve smyslu poznámky 3. ke třídě XVI kombinované nomenklatury a judikatury Soudního dvora. Ostatně ani sám stěžovatel nebyl v průběhu několika let probíhajícího řízení schopen navrhnout v řízení před správními orgány či v řízení před krajským soudem žádné relevantní důkazy, které by prokazovaly jeho tvrzení, že zařízení řady MIO P nepředstavují radionavigace ve smyslu položky 8526 kombinované nomenklatury.

[59] Naopak Nejvyšší správní soud ze spisového materiálu neidentifikoval žádné výraznější rozdíly v hardwarovém vybavení přístrojů řady MIO P a výrobků řady MIO C, MIO MOOV a MIO H610, u kterých jejich sazební zařazení pod položku 8526 považuje Nejvyšší správní soud za nesporné. Všechna tato zařízení disponují procesorem o frekvenci 400 MHz, srovnatelnou pamětí RAM a ROM, obdobným rozlišením obrazovky a zejména stejným GPS přijímačem SiRF Star III doplněným o funkci INSTANT FIX pro okamžité nalezení GPS satelitů a zkrácení doby na určení GPS pozice.

[60] Současně ze správního spisu vyplývá, že rovněž prodejci těchto výrobků uvádějí



přístroje řady MIO P jako PDA zařízení s GPS navigací. V popisu zařízení přitom zdůrazňují právě funkci GPS navigace, když kupříkladu zdůrazňují „kompatibilitu použitého operačního systém se všemi navigačními programy“, „rychlý procesor pro rychlou práci s navigací“ či „okamžitý výpočet a přepočítání trasy“. Současně je se všemi těmito výrobky dodáváno příslušenství typické pro jednoúčelové navigace, jako je nabíječka či držák do auta.

[61] Nelze proto než konstatovat, že v tomto případě nelze zohlednit ani funkci, která je hlavní z pohledu spotřebitele (jak vyplývá z výše uvedené judikatury Soudního dvora ve věci *British Sky Broadcasting Group*), a to s ohledem na skutečnost, že dotčená zařízení představují spojení plnohodnotného PDA zařízení a GPS navigace, přičemž žádná z těchto funkcí dle názoru zdejšího soudu nepřevažuje.

[62] Na základě všech právě uvedených skutečností proto bylo namíste postupovat ve smyslu bodu 2 až 6 výkladových pravidel. Dle bodu 2 písm. b) se zařazení zboží sestávajícího z více než jednoho materiálu nebo látky provádí podle zásad uvedených ve výkladovém pravidle 3.

[63] Podle bodu 3 písm. c) výkladových pravidel se zboží, které nelze zařadit podle

pravidel pod bod 3 písm. a) ani bod 3 písm. b), zařadí do posledního z čísel, která podle pořadí přicházejí stejnou měrou v úvahu. Bod 3 písm. a) výkladových pravidel nebylo možné aplikovat z důvodu, že se každé ze dvou čísel vztahuje pouze na část materiálů v dotčeném zboží a pravidlo bodu 3 písm. b) z důvodu, že žádný z přístrojů řady MIO P nelze zařadit podle komponentu, které jim dává podstatné rysy. Vysvětlivka VIII k harmonizovanému systému týkající se bodu 3 písm. b) výkladových pravidel v tomto ohledu stanoví, že faktor, který určuje podstatný charakter zboží, může podle druhu zboží vycházet například z vlastností základního materiálu nebo složek, ze kterých sestává, z jejich objemu, množství, váhy nebo jejich hodnoty, nebo také z významu jednoho ze základních materiálů pro užití zboží. Jelikož takový komponent u dotčených přístrojů dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze určit, bylo namíste zařadit dotčené zařízení do posledního z čísel, které podle pořadí přicházejí stejnou měrou v úvahu.

[64] Ze všech právě uvedených důvodů se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s právními závěry krajského soudu a žalovaného, když má za to, že zařízení řady MIO P měla být zařazena pod položku 8526 kombinované nomenklatury. (...)

## 2773

### Profesní samospráva: disciplinární pravomoc České lékárnické komory

k § 9 odst. 2 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře

k § 7 odst. 1 Disciplinárního řádu České lékárnické komory

**I. Čestná rada České lékárnické komory je v prvním stupni věcně příslušná k řízení o disciplinárním provinění pouze tehdy, porušil-li disciplinárně obviněný povinnost uvedenou v § 9 odst. 2 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, tj. povinnost vykonávat povolání lékárníka odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákonem. V jiných případech není věcná příslušnost čestné rady komory dána, byť by se i jednalo o porušení povinnosti z hlediska rady „závažné“ ve smyslu § 7 odst. 1 Disciplinárního řádu České lékárnické komory.**

## II. Provozovatel lékárny, je-li právnickou osobou, ani jeho statutární orgán nejsou osobami podléhajícími disciplinární pravomoci České lékárnické komory.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, čj. 3 Ads 29/2012-23)

**Věc:** PharmDr. Zdeněk P. proti České lékárnické komoře o disciplinárním deliktu, o kasační stížnosti žalované.

Rozhodnutím ze dne 16. 4. 2009 shledala žalovaná (dále jen „ČLK“) žalobce vinným ze spáchání disciplinárního deliktu (dle § 1 odst. 2 Disciplinárního řádu České lékárnické komory), kterého se měl dopustit tím, že v době od 11. 12. 2006 do 24. 2. 2008 a dále v době od 1. 7. 2008 dosud jako jediný společník a statutární orgán provozovatele Lékárny Tesco Mělník, Vodárenská 3653, Mělník, společnosti EDUKAFARM, s. r. o. připustil provoz lékárny bez osoby, které by ČLK vydala osvědčení k výkonu funkce odborného zástupce pro uvedenou lékárnu.

Tímto svým jednáním žalobce dle ČLK porušil povinnost vykonávat své povolání v souladu s etikou, odborně a způsobem stanoveným zákony, povinnost znát a dodržovat vnitřní stanovské předpisy komory, povinnost zajistit vedení lékárny osobou, která je držitelem osvědčení k výkonu funkce odborného zástupce vydaného ČLK, a povinnost zachovávat respekt k orgánům stanovské samosprávy ve smyslu § 9 odst. 2 písm. a), b) zákona č. 220/1991 Sb., § 7 odst. 1 písm. a), b) Organizačního řádu České lékárnické komory, § 1 odst. 1 a 2 Licenčního řádu České lékárnické komory a bodu 6 a 12 Etického kodexu České lékárnické komory.

Za to uložila čestná rada ČLK žalobci podle § 18 odst. 3 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb. a § 16 odst. 3 písm. a) Organizačního řádu České lékárnické komory disciplinární opatření, a to pokutu ve výši 30 000 Kč.

Proti rozhodnutí ČLK podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 24. 11. 2011, čj. 11 Ca 330/2009-45, rozhodnutí ČLK zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Při posouzení, zda je žalobce vinným ze spáchání disciplinárního deliktu, vyšel

soud z nesporných skutečností, tedy že žalobce byl jednatelem a jediným společníkem společnosti EDUKAFARM a že provozovatelem lékárny byla tato společnost (nikoli žalobce jako jednatel společnosti). Pro to, aby společnost mohla provozovat lékárnu, přitom nemusí být statutární orgán členem ČLK. Skutečnost, že v daném případě byl statutární zástupce provozovatele členem ČLK, neznamená, že by z tohoto titulu bylo možné vyvodit vůči němu deliktní odpovědnost.

Zákon č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních (dále jen „zákon o zdravotní péči“<sup>\*)</sup> upravuje v § 14 postup v případech, že dojde k porušení povinností stanovených tímto zákonem, a to tak, že orgán příslušný k registraci může provozovateli uložit pokutu za porušení povinností vyplývajících z tohoto zákona. I z tohoto ustanovení podle soudu vyplývá, že deliktní odpovědnost lze vyvodit pouze vůči provozovateli, kterým byla v daném případě právnická osoba, a nikoli vůči jejímu statutárnímu orgánu.

Pokud ČLK konstatuje, že se žalobce jako její člen dopustil svým jednáním porušení vnitřních norem ČLK, nepovažuje soud porušení jednotlivých ustanovení za tak zásadní, aby z nich bylo možné vyvodit deliktní odpovědnost. Žalobce jako člen ČLK má samozřejmě obecnou povinnost dodržovat zákony a vnitřní předpisy komory, nelze však pomínout, že ve správním řízení nebyl v postavení člena ČLK, který by provozoval lékárnu, ale jako statutární orgán provozovatele.

Argumentace ČLK analogickým použitím zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, není podle soudu namístě, neboť zákon o přestupcích je založen na tom, že lze vyvodit odpovědnost pouze ve vztahu k fyzickým osobám.

<sup>\*)</sup> S účinností od 1. 4. 2012 zrušen zákonem č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách).

Z této zásady vychází i odpovědnost právnických osob stanovená v § 6 tak, že za porušení povinnosti uložené právnické osobě odpovídá podle tohoto zákona ten, kdo za právníkou osobu jednal nebo měl jednat. Ze zákona o zdravotní péči vyplývá, že provozovatelem nestátního zdravotnického zařízení může být jak osoba právnická, tak osoba fyzická, a podle toho je nutno rozlišovat, kdo a za jakých podmínek může právníkou osobu postihnout.

Z § 9 zákona o zdravotní péči vyplývá podle soudu zcela jednoznačná povinnost, a to pouze právnické osobě jako provozovateli nestátního zdravotnického zařízení, ustanovit odborného zástupce, který musí splňovat zákonné předpoklady, a dále pak i povinnost s tímto odborným zástupcem uzavřít pracovní smlouvu nebo smlouvu o obdobném pracovněprávním vztahu. Pokud provozovatel tuto svou povinnost poruší, může mu být podle § 14 téhož zákona uložena pokuta, případně zrušena registrace. Příslušným k jejímu uložení je však ze zákona pouze orgán příslušný k registraci – v daném případě Krajský úřad Středočeského kraje.

Pokud tedy ČLK uložila pokutu žalobci, který byl pouze statutárním orgánem provozovatele, učinila tak podle soudu v rozporu se zákonem, neboť žalobci zákon neukládá povinnost ustanovit odborného zástupce, a nemohl tak svým jednáním naplnit skutkovou podstatu disciplinárního deliktu spočívajícího v závažném porušení povinnosti ČLK tím, že připustil provoz lékárny bez osoby, která by měla mít ze strany ČLK vydáno osvědčení k výkonu funkce odborného zástupce.

ČLK (stěžovatelka) podala proti tomuto rozsudku kasační stížnost, v níž namítala, že soud v odůvodnění napadeného rozsudku neobjasnil, proč nepovažoval porušení jednotlivých ustanovení citovaných v rozhodnutí stěžovatelky za tak zásadní, aby z nich bylo možné vyvodit deliktní odpovědnost žalobce. Závěr soudu je proto podle jejího názoru nepřezkoumatelný. Provozování lékárny bez osvědčení dle § 1 odst. 2 Licenčního řádu České lékařnické komory stěžovatelka považovala za velmi závažné porušení povinností

člena ČLK, neboť porušením této povinnosti je zcela vyloučeno plnění zákonného účelu ČLK, jak vyplývá z § 2 odst. 1 zákona č. 220/1991 Sb.

Za nesrozumitelné považovala stěžovatelka také odmítnutí analogie k § 6 zákona o přestupcích. Disciplinární odpovědnost členů ČLK je podle stavovských předpisů, zejména Disciplinárního řádu České lékařnické komory, naprosto stejným způsobem založena pouze na odpovědnosti ve vztahu k fyzickým osobám, a nikoliv osobám právníkým. Pokud pak soud odkazuje na povinnosti vyplývající ze zákona o zdravotní péči, stěžovatelka upozornila, že disciplinární obvinění na porušení ustanovení tohoto zákona nestojí a ve výrokové části rozhodnutí ani v jeho odůvodnění odkaz na tento zákon uveden není. Stěžovatelka se proto i nadále domnívá, že analogie § 6 téhož zákona je přílehlavá a že soud v tomto ohledu nesprávně posoudil právní otázku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatelka dále odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, čj. 6 Ads 126/2011-124, ve kterém soud dospěl k závěru, že požadavek na získání osvědčení podle Licenčního řádu České lékařnické komory nevytváří jen „další formální překážku“, ale představuje prosazení zájmu na tom, aby v nestátním zdravotnickém zařízení působila odpovědná osoba, jež bude činnost takového zařízení týkající se poskytování zdravotní péče řídit a za ni i odpovídat.

Stěžovatelka považovala za nesporné, že tato povinnost byla porušena členem ČLK, který funkci odborného zástupce vykonával a který byl rovněž samostatně v jiném řízení disciplinárně potrestán. Stejně tak bylo dle stěžovatelky nesporné, že předmětná lékárna byla provozována v rozporu s citovaným stavovským předpisem, a Nejvyšším správním soudem shora akcentovaný účel tak nemohl být realizován. Ten, kdo lékárnu provozuje, je její provozovatel. Pokud je pak provozovatel členem ČLK, podléhá podle stěžovatelky její disciplinární pravomoci.

Stěžovatelka odkázala na § 7 odst. 1 písm. a) a b) Organizačního řádu České lékařnické komory, na body 6 a 12 Etického kodexu České

lékárnické komory a na § 9 odst. 2 písm. a) a b) zákona č. 220/1991 Sb. Všechny zde uvedené povinnosti je podle jejího názoru povinen jako člen ČLK znát a dodržovat také žalobce. Pokud právnická osoba, ve které žalobce vykonával funkci statutárního orgánu jako její jediný jednatel, jakož i její jediný společník, provozovala lékárnu v rozporu se stavovskými předpisy, které je žalobce povinen znát a dodržovat, a žalobce přesto tento stav připustil a nijak proti němu nezasáhl (odborného zástupce neupozornil, provoz lékárny nepřerušil), dopustil se podle stěžovatelky porušení povinností vyplývajících mu z jeho členství v ČLK.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### VI.

#### Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) Nejvyšší správní soud se v zásadě ztotožňuje se závěry napadeného rozsudku, nad jeho rámec uvádí následující.

Úvodem Nejvyšší správní soud vyjadřuje jistou pochybnost nad právní kvalifikací skutku tak, jak byla provedena stěžovatelkou, od níž se odvíjí rovněž věcná příslušnost čestné rady ČLK k projednání a rozhodnutí věci. Bez ohledu na to, jak závažné ve smyslu § 7 Disciplinárního řádu České lékárnické komory se čestné radě ČLK dané konkrétní provinění jeví, vždy je podle Nejvyššího správního soudu nutno respektovat hranice vytyčené zákonem č. 220/1991 Sb.

Zatímco čestná rada okresního sdružení je podle zákona příslušná k projednání porušení povinností uvedených v § 9 odst. 2 zákona č. 220/1991 Sb., čestná rada ČLK rozhoduje výlučně o „závažných porušeních povinností člena komory uvedených v § 9 odst. 2 písm. a) zákona“. To, který orgán komory bude o věci rozhodovat, se pak rovněž promítá do druhu a výše hrozící sankce (§ 13 odst. 3, § 18 odst. 3 zákona č. 220/1991 Sb.). Bez ohledu na to, o který případ uvedený v § 7 odst. 1 Disciplinárního řádu České lékárnické komory tedy půjde, vždy bude pod-

mínkou založení věcné příslušnosti čestné rady ČLK to, že se musí jednat o porušení uvedené v § 9 odst. 2 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb. Nestačí tedy porušení (byť i závažné) jakékoli povinnosti, nýbrž musí se jednat o porušení povinnosti vykonávat povolání lékárníka „odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákony“. Jaké okolnosti či skutečnosti vedly čestnou radu ČLK k závěru, že právě tato povinnost byla daným obviněným porušena, je pak třeba v odůvodnění rozhodnutí uvést, tj. rovněž v tomto ohledu rozhodnutí náležitě odůvodnit, neboť se jedná o otázku klíčovou pro celé další řízení.

Hlavním důvodem, proč napadené správní rozhodnutí nemůže podle názoru Nejvyššího správního soudu obstát, je však to, že aplikovaná ustanovení citovaná ve výroku rozhodnutí na žalobce za daných okolností vůbec nedopadají. Povinnost získat osvědčení ČLK totiž svědčí pouze odbornému zástupci pověřenému vedením lékárny, nikoli provozovateli lékárny, natož jeho statutárnímu zástupci.

Uvedené dle názoru Nejvyššího správního soudu plně koreluje s posláním ČLK, tedy stavovské organizace jako takové. Tímto je obecně [vedle hájení práv, profesních zájmů a profesní cti jejich členů – § 2 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 220/1991 Sb.] zejména dohled nad *odborností výkonu povolání lékárníka* [§ 2 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 220/1991 Sb.]. Podle § 9 odst. 2 zákona o zdravotní péči je pak – v případě, že provozovatelem lékárny je právnická osoba – osobou *odpovědnou za odborné vedení* nestátního zdravotnického zařízení odborný zástupce. Odborný zástupce je rovněž tím, kdo je podle § 1 odst. 2 Licenčního řádu České lékárnické komory povinen být držitelem osvědčení k výkonu soukromé praxe vydaného na základě zákona č. 220/1991 Sb.

Disciplinární pravomoc ČLK tak, jak je právními předpisy, a to jak zákonnými, tak i vnitřními komorovými, upravena, se tedy vztahuje na členy ČLK *vykonávající povolání lékárníka*, tzn. buď fyzické osoby splňující podmínky § 9 odst. 1 zákona o zdravotní péči, nebo – je-li provozovatelem právnická oso-

ba, nebo fyzická osoba, která nemá odbornou způsobilost – ustanovené odborné zástupce ve smyslu § 9 odst. 2 tohoto zákona. Provozovatel lékárný (jde-li o právnickou osobu) ani jeho statutární orgán však pravomoci komory nepodléhá, neboť ve vztahu k jím provozované lékárně nevykonává povolání lékárníka, a dozor nad jeho odborností proto nepřipadá v úvahu.

Z uvedeného vyplývá, že žalobce nebyl v daném případě v postavení, které by umožňovalo vést proti němu disciplinární řízení.

Provozovatel nestátního zdravotnického zařízení pak jistě je odpovědný podle zákona

o zdravotní péči, jak správně dovozuje Městský soud v Praze v napadeném rozsudku, zde se však jedná o odlišný právní vztah s odlišnými subjekty a odlišným obsahem.

Lze proto uzavřít, že žalobce jako *statutární orgán provozovatele* lékárný *nepodléhá* disciplinární pravomoci ČLK, a nemůže být tudíž v tomto svém postavení subjektem deliktního jednání. Ani skutečnost, že žalobce byl v daném případě členem ČLK, pak nemůže na výše uvedeném ničem změnit, neboť ve vztahu k předmětné lékárně nebyl osobou vykonávající povolání lékárníka.

## 2774

### Ochrana spotřebitele: označení původu vína

k čl. 26, čl. 27 a čl. 59 bod d) nařízení Parlamentu a Rady (ES) č. 479/2008 o společné organizaci trhu s vínem, o změně nařízení (ES) č. 1493/1999, (ES) č. 1782/2003, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 3/2008 a o zrušení nařízení (EHS) č. 2392/86 a (ES) č. 1493/1999\*)

k čl. 47 odst. 1 a čl. 48 nařízení Parlamentu a Rady (ES) č. 1493/1999 o společné organizaci trhu s vínem\*\*)

k § 5 odst. 5 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 120/2008 Sb.

k § 30 zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství), ve znění zákona č. 215/2006 Sb.

**Klamání konečného spotřebitele je třeba vnímat v jeho materiálním smyslu změny představy (zde o původu vína) a nikoli jen jako porušení formálně zakotvených povinností. Pokud by formalizované povinnosti (označovat původ vína – hroznů) ze zákona nebo jiného právního předpisu národní proveniencí nevyplývaly, je třeba je vždy dovodit ze smyslu i znění uvedených ustanovení evropského práva. Tak lze účinně přispět k zachování a ochraně dědictví „zvláštních vlastností souvisejících se zeměpisným původem vína“.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2012, čj. 3 As 50/2012-44)

**Prejudikatura:** č. 2323/2011 Sb. NSS.

\*) S účinností od 1. 8. 2009 zrušeno nařízením Rady (ES) č. 491/2009, kterým se mění nařízení (ES) č. 1234/2007, kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty („jednotné nařízení o společné organizaci trhů“) a nahrazeno nařízením Rady (ES) č. 72/2009 o úpravách společné zemědělské politiky změnou nařízení (ES) č. 247/2006, (ES) č. 320/2006, (ES) č. 1405/2006, (ES) č. 1234/2007, (ES) č. 3/2008 a (ES) č. 479/2008 a zrušením nařízení (EHS) č. 1883/78, (EHS) č. 1254/89, (EHS) č. 2247/89, (EHS) č. 2055/93, (ES) č. 1868/94, (ES) č. 2596/97, (ES) č. 1182/2005 a (ES) č. 315/2007.

\*\*) S účinností od 1. 8. 2008 nahrazeno nařízením Parlamentu a Rady (ES) č. 479/2008 o společné organizaci trhu s vínem, o změně nařízení (ES) č. 1493/1999, (ES) č. 1782/2003, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 3/2008 a o zrušení nařízení (EHS) č. 2392/86 a (ES) č. 1493/1999, s výhradou čl. 128 odst. 3 této směrnice č. 479/2008.



**Věc:** Družstvo Templářské sklepy Čejkovice, vinařské družstvo, proti Státní zemědělské a potravinářské inspekci o uložení opatření k odstranění zjištěných nedostatků, o kasační stížnosti žalované.

Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Inspektorát v Brně, dne 19. 11. 2010 uložila žalobci dle § 5 odst. 1 písm. c) zákona o Státní zemědělské a potravinářské inspekci opatření k odstranění zjištěných nedostatků. Jednalo se o opatření D01, které uložilo žalobci řádně dopracovat evidenční knihy (vinařskou evidenci) dle přílohy č. 33 k vyhlášce č. 323/2004 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o vinohradnictví a vinařství, na základě které bude možné dohledat a prokázat, jak byly nakoupené hrozny ročníku 2009 zpracovány a pro kterou konkrétní výrobní šarží vína byly konkrétní hrozny (vždy blíže specifikované dokumentem „*kupní smlouva - výkupní lístek*“ nebo jiným dokladem prokazujícím nákup hroznů) použity. Termín splnění byl stanoven do 26. 11. 2010.

Dále bylo uloženo opatření D02, dle kterého měla kontrolovaná osoba bezodkladně stáhnout z tržní sítě veškeré množství všech šarží jakostních odrůdových vín a vín odrůdových tuzemské proveniencí vyrobených z hroznů odrůd Rulandské modré, Modrý Portugal, Muškát moravský, Sauvignon, Tramín červený, Chardonnay, Cabernet Sauvignon, Ryzlink vlašský, Rulandské šedé, Irsai Oliver sklizených v roce 2009, neboť při jejich uvádění do oběhu byl porušován čl. 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin, protože jejich původ deklarovaný na etiketě neodpovídal skutečnosti. Termín splnění byl stanoven do 19. 11. 2010.

Odůvodnění ve vztahu k opatření D01 obsahovalo podrobné poučení o právních předpisech majících vliv na vedení evidenčních knih dle přílohy č. 33 k vyhlášce č. 323/2004 Sb. V odůvodnění ve vztahu k opatření D02 bylo uvedeno, že kontrolovaná osoba nevedením řádné evidence způsobila, že nebylo možné

dohledat, které šarže vína byly vyrobeny z hroznů neznámého původu. Proto bylo uloženo opatření stáhnout z oběhu veškeré množství vína všech šarží těch odrůd, u kterých byl zjištěn neznámý původ hroznů.

Žalovaná odkázala na protokol ze dne 11. 10. 2010, ze kterého vyplývalo, že žalobce nakoupil od společnosti BJ. VITIS s.r.o. celkem 1 214 020 kg hroznů, u nichž není znám jejich původ, k těmto bylo přimíseno dalších 37 540 kg hroznů neznámého původu a dále 293 938 kg hroznů známého původu, které byly tímto znehodnoceny pro výrobu a uvádění vína do oběhu.

Dále bylo v odůvodnění uvedeno, že zástupci kontrolované osoby z důvodu absence řádně vedené průkazné vinařské evidence nebyli schopni objektivně a prokazatelně sdělit a doložit, kolik vína vyrobeného z celkového množství 1 545 498 kg hroznů již bylo uvedeno do oběhu.

Rozhodnutím ze dne 25. 11. 2010 žalovaná nevyhověla námitkám žalobce proti uvedeným opatřením. Žalobce následně napadl rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Brně.

Rozsudkem ze dne 6. 3. 2012, čj. 29 A 127/2010-124, krajský soud (s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2010, čj. 7 As 33/2010-99, č. 2323/2011 Sb. NSS) opatření žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení s tím, že žalovaná pochybila, pokud v opatření při uložení povinnosti D02 (stáhnout z tržní sítě klamavě označená vína, protože jejich původ deklarovaný na etiketě neodpovídal skutečnosti) stanovila lhůtu 19. 11. 2010. Je pravdou, že totožná povinnost byla uložena již opatřením ze dne 10. 11. 2010. Toto opatření však bylo poté, co proti němu uplatnil žalobce včas námitky rozhodnutím ze dne 19. 11. 2010, zrušeno s tím, že žalovaná námitkám vyhověla. Zrušením rozhodnutí nastal stav, že toto rozhodnutí pozbylo jakékoliv právní účinky, a nelze tedy ar-

gumentovat tím, že ukládalo shodné povinnosti. Pokud následně žalovaná vydala nové opatření, měla pro jeho splnění stanovit takovou lhůtu, která je přiměřená. Zákon o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, ani zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, neobsahují pravidla pro stanovení lhůt v případě ukládání opatření. Vzhledem k tomu bylo nutno vycházet z § 39 odst. 1 věty první a druhé správního řádu, podle kterých „[s]právní orgán účastníkovi určí přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li toho zapotřebí. Určením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků.“ Vzhledem k obsahu uložené povinnosti (bezodkladně stáhnout z tržní sítě veškeré množství všech šarží jakostních odrůdových vín a vín odrůdových tuzemské provenience vyrobených z hroznů deseti označených odrůd sklizených v roce 2009) bylo zřejmé, že uložená lhůta byla zjevně nepřiměřená, a opatření bylo v důsledku toho prakticky neproveditelné. Stanovení lhůty shodující se s datem vydání rozhodnutí proto krajský soud považoval za nezákonné.

Krajský soud dále označil za nezákonný požadavek žalované v opatření D01 dopracovat evidenční knihy v souladu s přílohou č. 33 vyhlášky č. 323/2004 Sb., neboť takovou povinnost z uvedené přílohy dovodit nelze. Pokud uvedený způsob evidence vyplývá z jiných předpisů, měly být ve výroku výslovně uvedeny. Odkaz na § 30 zákona o vinohradnictví a vinařství uvedený ve výroku byl rovněž nedostatečný, neboť toto ustanovení neupravuje, jak mají být evidenční knihy vedeny, pouze v obecné rovině odkazuje na nutnost užití prováděcích předpisů a unijního práva.

Proti rozsudku krajského soudu žalovaná (stěžovatelka) podala kasační stížnost, v níž odmítla závěr krajského soudu o nezákonnosti lhůty pro splnění povinnosti uložené opatřením D02 v zásadě poukazem na skutečnost, že podané námitky žalobce neměly ze zákona odkladný účinek, takže žalobce byl povinen vína z tržní sítě stahovat hned po doručení původního rozhodnutí z 10. 11. 2010, tedy na stažení vín z tržní sítě měl čas od

10. do 19. 11. 2010. V takové lhůtě byla uložená povinnost splnitelná a její splnění bylo možné na žalobci spravedlivě požadovat, a to rovněž s přihlédnutím k tomu, co si lze představit pod povinností stažení vín z tržní sítě, představující ve skutečnosti pouze zamezení dalšího prodeje vín konečnému spotřebiteli, tedy povinnost splnitelnou v řádu hodin.

Stěžovatelka také odmítla závěr krajského soudu o nezákonnosti výroku opatření D01. Zdůraznila konkrétní ustanovení evropských nařízení o způsobech vedení evidenčních knih v odvětví vína a dodala, že v souladu s evropskou úpravou byla pro Českou republiku přijata podrobnější úprava zákonem o vinohradnictví a vinařství a prováděcí vyhláškou č. 323/2004 Sb. (zejména § 14), podle které také důsledně postupovala, nikoli však žalobce.

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

### Z odůvodnění:

#### Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud především konstatuje, že odlišná stanoviska účastníků vyplývají z různého stupně chápání smyslu právní úpravy oblasti výroby a distribuce vín podle české i evropské právní úpravy. Žalobce při interpretaci povinností při vedení evidence a označování původu zpracovávaných druhů vín především zdůrazňuje formální hlediska, zatímco stěžovatelka klade zvýšený důraz z hlediska smyslu právní úpravy. To, co tvoří podstatu argumentace žalobce, vlastně není ani zásadním zdrojem pochybností a zároveň spor není ani o to, podle čeho (podle jaké normy) je nakládání s vínem a hrozny pro jeho výrobu upraveno.

Žalobce setrvává v přesvědčení, že stěžovatelka požaduje plnění takových povinností (v evidenci původu hroznů), které mu žádný právní předpis neukládá, a její postup tak považuje za nezákonný. V tomto směru mu dal za pravdu také krajský soud, který zdůraznil, že takovou povinnost z uvedené přílohy dovodit nelze a odkaz na § 30 zákona o vino-

hradnictví a vinařství uvedený ve výroku opatření je nedostatečný, neboť toto ustanovení neupravuje, jak mají být evidenční knihy vedeny, pouze v obecné rovině odkazuje na nutnost užití prováděcích předpisů a předpisů ES.

S tímto názorem však nelze souhlasit. Závěru žalobce i krajského soudu nespovídá jednoznačně ani samotné znění přílohy č. 33 vyhlášky č. 323/2004 Sb. upravující totiž u vína z dovozu povinnost označení země původu. Zákonné vymezení evidenčních pomůcek (evidenčních knih) dle § 30 zákona o vnohradnictví a vinařství je naopak zcela dostačující, a to právě odkazem na relevantní předpisy ES, jejichž smysl je zcela jednoznačný, jak bude dále uvedeno. Úprava dle nařízení Parlamentu a Rady (ES) s přihlédnutím ke stupni jejich závaznosti, a to konkrétně nařízení č. 479/2008, v tomto směru zcela explicitně uvedené podmínky obsahuje, a zavazuje tak i Českou republiku. Stěžovatelka v tomto ohledu nemá pravdu, že národní právní úprava je přísnější než úprava evropská, jak by bylo možné dovodit podle zmocnění čl. 28 úvodních ustanovení nařízení č. 479/2008: „(28) Aby se zachovaly zvláštní znaky jakosti vín s označením původu nebo se zeměpisným označením, mělo by být členským státům povoleno uplatňovat v tomto ohledu přísnější pravidla“; nicméně pro posouzení této věci tato skutečnost nemá žádný význam. Citované nařízení v člincích 26 a 27 úvodních ustanovení zcela jednoznačně definuje podstatu a smysl povinnosti v označování vín: „(26) Scelování vína pocházejícího ze třetích zemí s vínem ze Společenství a scelování vín pocházejících ze třetích zemí by mělo být ve Společenství i nadále zakázáno. Podobně ve některé druhy hroznového moštu, hroznové šťávy a čerstvých vinných hroznů, které pocházejí ze třetích zemí, neměly být na území Společenství zpracovávány na víno ani přidávány do vína. (27) Koncepce jakostních vín ve Společenství se mimo jiné zakládá na zvláštních vlastnostech souvisejících se zeměpisným původem vína. Tato vína spotřebitel rozeznává pomocí chráněných označení původu a zeměpisných označení, i když současný systém není v tomto ohledu

plně rozvinut. Aby se požadavek na jakost příslušných výrobků mohl opřít o průhlednější a propracovanější rámec, je třeba zavést režim, podle něhož se žádosti o označení původu nebo zeměpisné označení přezkoumávají v souladu s přístupem, který se uplatňuje v horizontální politice Společenství v oblasti jakosti potravin jiných než vín a lihovin podle nařízení Rady (ES) č. 510/2006 o ochranně zeměpisných označení a označení původu zemědělských produktů a potravin.“

Taktéž nařízení č. 178/2002 podstatou příslušných ustanovení směřuje ke stejnému cíli. Článek 16 tohoto nařízení, na které stěžovatelka v opatřeních odkazuje, rovněž připomíná jednotný smysl právní úpravy odvětví potravinového práva „aniž jsou dotčena specifitější ustanovení potravinového práva, nesmí označování, propagace a obchodní úprava potravin nebo krmiv, jejich tvar, vzhled nebo balení, použité obalové materiály, způsob jejich úpravy a místo vystavení, jakož i informace poskytované o nich jakýmkoli médii uvádět spotřebitele v omyl“. Článek 17 uvedeného nařízení obsahuje příklad nástrojů k prosazení uvedeného cíle („1. Provozovatelé potravinářských a krmivářských podniků ve všech fázích výroby, zpracování a distribuce zajistí v podnicích, které řídí, aby potraviny a krmiva splňovaly požadavky potravinového práva, které se týkají jejich činnosti, a kontrolují plnění těchto požadavků. 2. Členské státy zajišťují do držování potravinového práva a sledují a ověřují, zda provozovatelé potravinářských a krmivářských podniků ve všech fázích výroby, zpracování a distribuce plní odpovídající požadavky potravinového práva. Za tímto účelem používají systém úředních kontrol a vykonávají další činnosti přiměřené okolnostem, včetně informování veřejnosti o bezpečnosti a riziku potravin a krmiv, dozoru nad bezpečností potravin a krmiv a dalších kontrolních činnostech prováděných během všech fází výroby, zpracování a distribuce.“).

Z citovaných ustanovení je patrný smysl právní úpravy v dané oblasti, v jehož světle je třeba vnímat konkrétní úpravu dle oddílu III

čl. 59 shora citovaného nařízení č. 479/2008 upravujícího mezi povinnými údaji při označení vín uváděných na trh v rámci Evropské unie v bodu d) „*uvedení provenience*“. Tento údaj totiž slouží k nezaměnitelné informaci pro konečného spotřebitele, a přispívá tím k naplnění smyslu citované úpravy v dané oblasti v jeho informativní a ochranné funkci.

Ostatně i dřívější úprava provedená nařízením č. 1493/1999 se řídila obdobně formulovanou ideou. Cílem čl. 47 odst. 1 uvedeného nařízení byla „*a) ochrana oprávněných zájmů spotřebitele, b) ochrana oprávněných zájmů producenta, c) řádné fungování trhu a d) podpora kvalitní produkce*“. Tyto principy vyžadují pro naplnění, mimo jiné, dle odstavce 2 téhož ustanovení opatření dle písm. f), označení dovážených produktů, „*aby se zaručilo, že spotřebitelé jsou o vlastnostech těchto produktů informováni*“, a čl. 48 odrážka druhá: „*vlastnosti produktu jako především druh, složení [...] původ nebo místo, odkud se dováží [...]*“, k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, čj. 1 As 89/2011-68.

Klamání konečného spotřebitele je třeba vždy vnímat v jeho materiálním smyslu záměrně představy (zde o původu vína) a nikoli jen jako porušení formálně zakotvených povinností. I kdyby totiž takové formulace ze zákona či jiného právního předpisu jednoznačně nevyplývaly, je třeba je bez nejmenší pochybnosti dovozovat ze smyslu citovaných ustanovení zejména evropského práva. Jinými slovy, žalobce povinnost vést přesvědčivou evidenci dovážených hroznů měl, a měl by také povinnost původ vína uvádět v předpokládaném rozsahu na vinětech lahví s vínem. Jen takovým způsobem lze totiž zachovávat a chránit dědictví „*zvláštních vlastností souvisejících se zeměpisným původem vína*“. Pokud tedy krajský soud dospěl k závěru, že požadavek stěžovatelky v daném smyslu byl nezákonný, jednalo se o závěr chybný.

Ani námitka vad řízení před správním orgánem a před soudem není oprávněná. V tomto směru je třeba si znovu připomenout podstatu posuzovaného případu, spočívající v tom, že žalobce měl uvádět na trh vína

s nesprávným označením původu, přičemž důsledně tvrdil jen to, že původ vinných hroznů není povinen uvádět v evidenci jejich zásob. Stěžovatelka s tím nesouhlasí, a proto nejen vyzvala žalobce k doplnění evidence, ale poskytla mu také možnost evidenci doplnit v rámci uložené povinnosti dle opatření D01. Zároveň je třeba zdůraznit, že nikde není prokázáno, že by toho žalobce nebyl schopen. Stěžovatelka také připouští možnost revize povinnosti stáhnout vína z prodeje, jestliže k doplnění evidence dojde. Závěr, že žalobce zpracovával víno neznámého původu, tedy stěžovatelka v době vydání opatření přijala oprávněně již z toho důvodu, že sám žalobce pro důkaz opaku neudělal nic, přičemž tento závěr byl podložen odpovídajícím rozsahem dokazování v rámci kontrolních zjištění. Mimochodem, tvrzení žalobce o neexistenci jeho povinnosti uvádět původ hroznů v evidenčních knihách, i kdyby bylo pravdivé, by nic nezměnilo na jeho povinnosti skutečnost o původu vína uvádět na vinětech lahví s vínem.

Závěr krajského soudu o nezákonnosti lhůty pro splnění povinnosti uložené opatřením D02, totiž stažení vín z tržní sítě, není pro osud kasační stížnosti nijak zásadně významný. Po vyjasnění obsahu uvedené povinnosti, spočívající nikoli ve faktickém odvozu vín ze skladů a provozních prostor prodejců, nýbrž v zamezení jejich prodeje spotřebiteli, lze navíc uvedenou lhůtu považovat v zásadě za přiměřenou již proto, že v tomto pojetí její splnění opravdu předpokládá jednoduchý a časově nenáročný postup a odpovídá tak z hlediska principu přiměřenosti a dobré správy v činnosti správních úřadů.

Možnost doplnit evidenci použitých hroznů není v žádném rozporu s povinností žalobce obsaženými ve zkoumaných opatřeních. Ve skutečnosti je tomu naopak, neboť právě doplněním evidence lze naplnit smysl § 5 odst. 5 zákona o Státní zemědělské a potravinářské inspekci („*Inspektor povolí obnovu výroby zemědělských výrobků, potravin nebo tabákových výrobků nebo jejich uvádění do oběhu nebo použití surovin k jejich výrobě anebo používání obalů nebo*



*vadných přístrojů nebo zařízení, které byly zakázány podle odstavce 1 písm. a), pokud byl závadný stav odstraněn; souhlas musí být vydán neprodleně, nejpozději však do 30 dnů ode dne oznámení odstranění závadného stavu.“) (...)*

## 2775

**Stavební řízení: obecné požadavky na využívání území**

k § 23 odst. 1 a k § 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území ve znění vyhlášky č. 269/2009 Sb.

**I. Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, neomezuje působnost § 23 odst. 1 pouze na nově budované příjezdy, a je třeba jej tedy použít při každém územním rozhodnutí, jímž se umísťuje stavba, ať již příjezd ke stavbě existuje nebo má být teprve zřízen.**

**II. Při posouzení nejmenšího přípustného odstupů mezi stavbou rodinného domu a stavbou pro rodinnou rekreaci (§ 25 odst. 2 a 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území) je třeba přihlédnout k záměrům využití daného území vyjádřeným v územním plánu obce. Má-li být území primárně určeno k zástavbě rodinnými domy, je namístě analogicky aplikovat méně přísný limit stanovený pro odstup mezi rodinnými domy.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 9. 10. 2012, čj. 47 A 18/2012-98)*

**Prejudikatura:** č. 1926/2009 Sb. NSS a č. 2418/2011 Sb. NSS.

**Věc:** Mgr. Lenka B. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje o stavební povolení.

Dne 16. 11. 2011 rozhodl stavební úřad Městského úřadu Mnichovice (dále jen „stavební úřad“) ve společném územním a stavebním řízení o umístění stavby rodinného domu s terasou, zpevněnými plochami, parkovacím stáním a dalším příslušenstvím na pozemcích sousedících s pozemkem, na němž žalobkyně vlastní rekreační objekt, a vydal na tuto stavbu stavební povolení. Ve vymezení stavby bylo uvedeno, že napojení pozemku na veřejnou komunikaci bude provedeno stávajícím vjezdem (v šíři 3 m) u severozápadního rohu pozemku. V tomto rozhodnutí stavební úřad uvedl mimo jiné podmínku, že rodinný dům bude umístěn ve vzdálenosti 3,31 m od hranice pozemku žalobkyně (měřeno od kraje balkonu na východní stěně rodinného domu). K námitkám žalobkyně stavební úřad uvedl, že situaci kolem vjezdu na pozemek zná z místních šetření v dané lokalitě. Stávající nezpevněný vjezd o šíři tří metrů přes sousední pozemek navazuje na ulici Jiráskova, byl užíván v minulosti pro přístup

k rekreačnímu objektu a bude tak využíván i nadále pro přístup k rodinnému domu. Ve vztahu k odstupovým vzdálenostem stavební úřad citoval § 25 odst. 6 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, a to ve znění, které předcházelo novele provedené vyhláškou č. 269/2009 Sb., jež nabyla účinnosti dne 26. 8. 2009.

Dne 6. 12. 2011 podala žalobkyně proti rozhodnutí stavebního úřadu odvolání, v němž argumentovala zejména nedostačujícím připojením na pozemní komunikace a chybějícím souhlasem dotčeného orgánu k připojení navrhované stavby na veřejnou komunikační síť.

Žalovaný odvolání žalobkyně zamítl svým rozhodnutím ze dne 19. 3. 2012, ve kterém uvedl, že k připojení stavby na komunikační síť jsou splněny podmínky stanovené § 25 odst. 7 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, přičemž nemuselo být ani vydáváno rozhodnutí o připojení stavby na



komunikační síť, protože bude využíván stávající vjezd.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Praze, ve které mimo jiné namítala, že předložený projekt vůbec neřeší napojení na pozemní komunikace, v důsledku čehož byl porušen § 23 odst. 1 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území. Žalovaný se spokojil s vyjádřením města, ačkoliv toto nemůže nahradit zákonem požadované vyjádření dotčeného orgánu podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

Žalobkyně dále namítala nedostatečnou odstupovou vzdálenost balkonu na jihovýchodním průčelí stavby od pozemku žalobkyně, která činí 2,25 metru. Stavební úřad tuto vzdálenost srovnával s § 25 odst. 6 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, které pozbylo účinnosti dne 26. 8. 2009, a ačkoliv toto ustanovení vyžaduje odstup nejméně 3 metry, stavbu povolil. Již z tohoto důvodu měl žalovaný rozhodnutí stavebního úřadu zrušit. Žalobkyně se navíc dovolávala § 25 odst. 3 a odst. 4 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, kterým návrh nevyhovuje. Protilehlá stěna navrhované stavby má okna a dosahuje výšky cca 10 metrů, proto musí zachovávat i takový odstup od budovy na pozemku žalobkyně. Stejná vzdálenost je nutná již z toho důvodu, že budova žalobkyně je stavbou pro rodinnou rekreaci. Odstupová vzdálenost však činí dle výpočtu žalobkyně pouze 7,25 metru.

Žalovaný ve vyjádření uvedl, že jsou splněny podmínky § 20 odst. 7 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, protože příjezd ke stavbě se napojuje na ulici s asfaltovým povrchem o šířce 3,5 metru ve vzdálenosti 12 metrů. Pokud jde o odstupové vzdálenosti, ty jsou stanoveny v rozhodnutí stavebního úřadu, a to od hrany balkonu k pozemku žalobkyně v délce 3,31 metru. Stavba byla posouzena podle platného § 25 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území a vyhovuje mu. Ustanovení § 25 odst. 2 přitom nelze aplikovat, neboť se jedná o odstup mezi rodinným domem a stavbou pro rekreaci, který dané ustanovení neřeší.

Stavba žalobkyně je navíc mimo navrhovaný dům a nejedná se tak ani o protilehlé stěny.

Žalobkyně v replice mimo jiné uvedla, že žalovaný se vůbec nevyjádřil k chybějícímu souhlasu s připojením stavby na síť pozemních komunikací. Dále dodala, že žalovaný pouze vychází ze zkrácených výpočtů, aniž by si je ověřil. Odstupové vzdálenosti od sousedních pozemků pak na situačním výkresu neodpovídají údajům stanoveným v rozhodnutí stavebního úřadu, ale činí 2,25 m k pozemku žalobkyně a 1,25 m od pozemku na protilehlé straně. Žalovaný si neověřil soulad projektové dokumentace se stavebním povolením. Žalovaný také vycházel z již neplatného znění vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, čímž se dopustil závažné procesní vady, pro niž by mělo být napadené rozhodnutí zrušeno dle § 78 odst. 1 písm. c) s. ř. s. i bez jednání. Došlo také k natolik nedostatečnému zjištění skutkového stavu, že je třeba zásadního doplnění, neboť žalovaný vycházel pouze z projektové dokumentace, aniž by se zabýval nesrovnalostmi, kterými trpí.

Krajský soud v Praze rozhodnutí žalovaného a stavebního úřadu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

(...) Pro věc je zásadní zejména otázka, zda údaje obsažené ve stavební dokumentaci, zejména v její grafické části, odpovídají realitě nebo jsou, jak namítá žalobkyně, v rozporu s realitou na místě samém. Je to proto, že veškerá argumentace správních orgánů se zakládala na údajích obsažených v projektové dokumentaci a nikoliv na údajích ověřených na místě samém. Žalobkyně uplatňuje svou námitku povšechně a konkrétní příklady nepřesnosti neuvádí. Výjimkou je tvrzení, že přístup na pozemek není sjízdný pro stavební techniku a jeho šířka je menší než uváděné tři metry, tvrzení, že odstupové vzdálenosti k sousedním pozemkům jsou nižší, než uvádí výkresová dokumentace a že také údaj o výšce objektu není ničím podložen.

K tomu soud uvádí, že projektová dokumentace zachycuje stavbu, která ještě není

postavena, a tak ani nelze na místě samém změřit údaj o odstupu od hranice sousedního pozemku nebo výšku stavby. Podstatou územního a stavebního řízení je to, že rozhodnutím stavebního úřadu jsou závazně pro stavebníka určeny mj. i tyto parametry budoucí stavby. To se stalo i v podmínkách č. 1 až 3 spojeného územního rozhodnutí a stavebního povolení, ve kterém bylo stavebníkovi uloženo, aby dodržel odstup 2,21 m od hranice s pozemkem na západě, 3,31 m od hranice pozemku žalobkyně měřeno od kraje balkonu na východní stěně rodinného domu a min. 6,2 m od pozemku ulice Jiráskova. Zároveň bylo stavebníkovi uloženo, aby umístění stavby bylo na místě samém ještě před jejím započítáním vytyčeno geodetem. Pokud by tedy vzniklá stavba těmto podmínkám ve výsledku odporovala, nebylo by možné ji zkolaudovat a stavební úřad by mohl v případě neodstranění takových závad přistoupit i k jejímu odstranění podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006, neboť by se jednalo o stavbu postavenou v rozporu s rozhodnutím stavebního úřadu. Situace by mohla být zkomplikována pouze tím, že příslušné rozhodnutí odkazuje zároveň i na výkresovou dokumentaci, a ta by mohla písemně stanoveným podmínkám odporovat. K tomu však v tomto případě nedošlo, neboť ta s těmito podmínkami není v rozporu, jelikož uvádí stejné odstupové vzdálenosti.

Námítka, že odstup balkonu od hranice pozemku žalobkyně činí ve skutečnosti 2,25 m tak nemá žádnou oporu ve vymezení stavby rozhodnutím stavebního úřadu, a proto ani nemůže vést k závěru o nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Navíc na jižní straně východní stěny domu ani stavební dokumentace se žádným balkonem nepočítá, pouze se tam nacházela zakreslená pergola, která však byla (zřejmě také na žádost žalobkyně) z projektu při ústním jednání vypuštěna. Tato námítka je proto nedůvodná. (...)

Nejzásadnější námítkou žalobkyně je námítka nedostatečnosti komunikačního připojení stavebního pozemku. Žalovaný na

svou obranu argumentuje § 20 odst. 7 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, které stanoví pouze podmínku, že „[k]e každé stavbě rodinného domu nebo stavbě pro rodinnou rekreaci nebo souvislé skupině těchto staveb musí vést zpevněná pozemní komunikace široká nejméně 2,5 m a končící nejdále 50 m od stavby“. Poznámka pod čarou odkazuje na zákon o pozemních komunikacích. Toto kritérium daná stavba nepochybně bude splňovat, neboť v podmínkách spojeného územního rozhodnutí a stavebního povolení je stanoven odstup min. 6,2 m od pozemku ulice Jiráskova a ze situačního výkresu s přihlédnutím k jeho měřítku lze dovodit, že tato vzdálenost se pohybuje kolem 10 metrů. Předmětné ustanovení se však vztahuje v souladu s textem § 1 odst. 2 věty druhé vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území a nadpisem hlavy první třetí části na vymezení pozemků (zde stavebních pozemků), nikoliv na vlastní umístění staveb územním rozhodnutím. Na tyto případy dopadají ustanovení hlavy druhé třetí části, tj. § 23 až § 25.

Ustanovení § 23 odst. 1 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území stanoví, že „[s]tavby podle druhu a potřeby se umísťují tak, aby bylo umožněno jejich napojení na sítě technické infrastruktury<sup>2)</sup> a pozemní komunikace a aby jejich umístění na pozemku umožňovalo mimo ochranná pásma rozvodu energetických vedení přístup požární techniky a provedení jejího zásahu. Připojení staveb na pozemní komunikace musí svými parametry, provedením a způsobem připojení vyhovovat požadavkům bezpečného užívání staveb a bezpečného a plynulého provozu na přilehlých pozemních komunikacích<sup>15)</sup>. Podle druhu a charakteru stavby musí připojení splňovat též požadavky na dopravní obslužnost, parkování a přístup požární techniky.“ (Poznámka č. 2 odkazuje na § 3 vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu<sup>\*)</sup>, který definoval daný pojem, a poznámka č. 15 odkazuje na v pře-

<sup>\*)</sup> S účinností od 26. 8. 2009 zrušena vyhláškou č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby.

vážné části již zrušený zákon č. 12/1997 Sb., o bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích.)

Toto ustanovení vyžaduje, aby při vydání územního rozhodnutí na umístění stavby byla mj. posouzena otázka, zda bude zajištěn přístup ke stavbě z přílehlých pozemních komunikací. Zde jde vyhláška o obecných požadavcích na využívání území již dále oproti úpravě obsažené v § 20 odst. 7, který v podstatě pouze vyžaduje, aby nové stavební pozemky byly v rozumné vzdálenosti od nějaké pozemní komunikace a bylo tak možné v budoucnu bez nepřiměřených nákladů napojit stavby nově zřízenými sjezdy. Oproti tomu § 23 odst. 1 již v podstatě žádá po stavebním úřadu učinit zjištění, zda takový příjezd existuje anebo zda jeho zřízení je součástí projektové dokumentace. Přitom, ať již příjezd existuje nebo má být teprve zřízen, je třeba také posoudit, zda umožní bezpečné užívání staveb a bezpečný a plynulý provoz na přílehlých pozemních komunikacích a dále (v rozsahu vyžadovaném pro rodinný dům) zda je dostatečná pro dopravní obslužnost a parkování a pro příjezd a zásah požární techniky. Vyhláška o obecných požadavcích na využívání území totiž neomezuje působnost § 23 odst. 1 pouze na nově budované příjezdy, ale je třeba jej použít při každém územním rozhodnutí, jímž se umísťuje stavba.

Požadavky na parametry příjezdu stanoví § 10 zákona o pozemních komunikacích a v návaznosti na něj zejména § 12 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích. Tyto požadavky je v první řadě oprávněn posoudit příslušný dotčený orgán, kterým je podle § 40 odst. 4 písm. d) zákona o pozemních komunikacích obecní úřad obce s rozšířenou působností, jenž pro účely územního řízení vydává závazné stanovisko. Zda je v případě rodinného domu nezbytné, aby příjezd vyhovoval i pro příjezd požární techniky nebo zda postačuje pro tyto účely možnost zastavení na nedaleké pozemní komunikaci (ulici, popř. komunikaci při západním okraji stavebního pozemku), je pak oprávněn posoudit jako dotčený orgán Hasičský záchranný sbor, který ve věci vydá-

vá stanovisko podle § 35 písm. b) a § 31 odst. 1 písm. b), odst. 3 věty první *a contrario* a odst. 4 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně.

Otázkou napojení na pozemní komunikace se stavební úřad i projekt zabýval, avšak pouze v tom směru, že bylo konstatováno, že bude používán dosavadní vjezd, který sloužil k obsluze rekreačního objektu. Z tohoto důvodu pak podle žalovaného ani nebylo namístě vyžadovat stanovisko dotčeného orgánu na úseku pozemních komunikací. Jak však plyne z § 23 odst. 1 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, toto posouzení je nutné vždy při vydání rozhodnutí o umístění stavby, a proto mělo být obstaráno závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností podle zákona o pozemních komunikacích a také stanovisko Hasičského záchranného sboru. Jestliže si je žalovaný ani stavební úřad nevyžádali a podle obsahu spisu je neobstaral ani stavebník, porušili tím § 23 odst. 1 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území. V tomto směru tedy vydání napadeného rozhodnutí předcházelo nesprávný procesní postup, který nepochybně mohl mít vliv i na správnost rozhodnutí. (...)

Další žalobní bod v první řadě namítá, že § 25 odst. 6 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území stanoví, že „[v]nější hrany pochozí plochy rodinného domu, jako jsou terasa nebo balkon, která je nad přílehlým terénem výše než 2 m, musí být nejméně 3 m od hranice sousedního pozemku“, nebyl již v době rozhodování stavebního úřadu účinný. Pokud jej tedy stavební úřad ve svém rozhodnutí citoval, aplikoval na věc nesprávný právní předpis, což může představovat závažnou procesní vadu. To však platí jen tehdy, mohlo-li to mít za následek nesprávné posouzení pro věc rozhodujících skutkových či právních otázek obsažených v námitkách. „Soud nezruší takové rozhodnutí, u něhož je možné bez rozsáhlejšího doplňování řízení dospět k závěru, že i přes užití práva, které na věc nedopadá, by výsledek řízení při užití odpovídajícího práva byl týž“ (srov. právní věty usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS). V tomto

případě novelou vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území bylo citované ustanovení odstraněno a namísto něj byl vložen nový § 25 odst. 4, který však žalovaný aplikoval v napadeném rozhodnutí. Případná vada rozhodnutí vydaného v prvním stupni tak byla napravena právním posouzením učiněným žalovaným v napadeném rozhodnutí, přičemž popření existence tohoto pochybení v řízení před stavebním úřadem ze strany žalovaného na správnost napadeného rozhodnutí mít vliv nemůže.

Dále žalobkyně namítá nedostatečnou odstupovou vzdálenost od jejího rekreačního objektu. Zde je třeba vycházet ze znění § 25 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území ve znění novely, jak učinil správně žalovaný. Podle odstavce 2, „[j]e-li mezi rodinnými domy volný prostor, vzdálenost mezi nimi nesmí být menší než 7 m a jejich vzdálenost od společných hranic pozemků nesmí být menší než 2 m. Ve zvlášť stísňených územních podmínkách může být vzdálenost mezi rodinnými domy snížena až na 4 m, pokud v žádné z protilehlých stěn nejsou okna obytných místností; v takovém případě se odstavec 4 nepoužije.“ Podle odstavce 3, „[v]ytvářejí-li stavby pro rodinnou rekreaci mezi sebou volný prostor, vzdálenost mezi nimi nesmí být menší než 10 m“. Podle odstavce 8 „[v]zájemné odstupy a vzdálenosti se měří na nejkratší spojnici mezi vnějšími povrchy obvodových stěn, balkonů, lodžii, teras, dále od hranic pozemků a okraje vozovky pozemní komunikace“.

V této věci se jedná o odstup mezi rodinným domem a stavbou pro rodinnou rekreaci, tj. případ, který výslovně vyhláška o obecných požadavcích na využívání území neřeší. Žalobkyně se domáhá toho, aby bylo aplikováno pravidlo o vzdálenosti 10 metrů. Žalovaný má za to, že z vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území žádné pravidlo pro tento případ dovodit nelze. S tím však soud nesusouhlasí. Stanoví-li právní předpis pravidlo pro příbuzné situace a nelze dovodit, že bylo úmyslem zákonodárce obdobnou situací z regulace zcela vypustit, je namíste analogické užití právní úpravy, která je řeše-

né situaci nejbližší. V této situaci se však nabízí dvě srovnatelné blízké právní úpravy. Účelem uvedených ustanovení je zachování pohody bydlení, přičemž v případě rekreačních objektů je vyžadována intenzivnější ochrana před vzájemnými rušivými vlivy v podobě většího odstupů, než v případě rodinných domů. Je však také třeba přihlídnout k záměru města, které dotčenou oblast zahrnuje mezi plochy bydlení a rekreačního bydlení městského typu, přičemž jako přípustné využití uvedlo pouze bydlení v rodinných domech, zatímco rekreační využití objektů a ploch zahrnuje do kategorie podmíněného využití. Územní plán proto tuto oblast směřuje primárně k zástavbě rodinnými domy k trvalému bydlení a rekreační využití se již stává méně preferovanou variantou. Je přitom v rukou města, aby stanovilo budoucí způsob využití jednotlivých částí svého území a v situaci, ve které vyhláška o obecných požadavcích na využívání území nestanoví jasné kritérium a je možný dvojnásobný výklad, má soud za to, že je třeba akceptovat záměr obce a aplikovat pravidlo pro vzdálenost mezi rodinnými domy. V opačném případě by totiž mohlo být zcela blokováno využití řady pozemků způsobem odpovídajícím záměrům města jako samosprávného společenství občanů. V daném případě navrhovaná stavba požadavek vzdálenosti nejméně sedmi metrů od objektu žalobkyně dodržuje. Stejně tak rozhodnutí stavebního úřadu požaduje dodržení vzdálenosti dvou metrů od hranice pozemku žalobkyně. Vzdálenost k pozemku na západní straně pak sice limitem dvou metrů nespĺňuje, ale na tomto pozemku se nachází nezápevněná komunikace a nikoliv rodinný dům. Pravidlo zakotvené v § 25 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území se tak na vzdálenost k tomuto pozemku nevztahuje.

Ustanovení § 25 odst. 4 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území stanoví: „*Jsou-li v některé z protilehlých stěn sousedících staveb pro bydlení okna obytných místností, musí být odstup staveb roven alespoň výšce vyšší z protilehlých stěn, s výjimkou vzájemných odstupů staveb rodinných domů podle odstavce 2. Uvedené odstupy*



*mezi stavbami pro bydlení neplatí pro jednotlivé stavby umístované v prolukách. Obdobně se určují odstupy od staveb nebytových.“*

Toto pravidlo pro odstup staveb se týká pouze protilehlých stěn. Ze situačního výkresu je však zřejmé, že žádná část východní zdi projektovaného domu není protilehlá západní zdi rekreačního objektu žalobkyně. Neuplatní se zde tak ani výklad podaný v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, čj. 1 As 69/2011-176, č. 2418/2011 Sb. NSS, podle něhož pojem „okna z obytných místností v protilehlých stěnách“ obsažený v § 25 odst. 2 a 4 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území je nutné chápat jako jakákoliv okna, jež vedou z obytných místností, umístěná po celé délce protilehlých stěn, bez ohledu na odlišnou délku protilehlých stěn. Není-li zde protilehlých zdí, zůstává zde pouze pravidlo odstupu alespoň 7 metrů podle § 25

odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, a to je splněno. (...)

S ohledem na shora učiněné závěry proto soud shledal, že v řízení před správním orgánem došlo k zásadnímu porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (nevyžádání stanovisek dotčeného orgánu na úseku pozemních komunikací a požární ochrany) ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a také, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu s obsahem správního spisu (výměra zastavěné plochy domu přesahuje 100 m<sup>2</sup>) ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Proto podle těchto ustanovení přistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí, aniž by bylo nutné ve věci nařizovat jednání. Skutečnost, že zbylé žalobní body soud důvodnými neshledal, nemůže již výsledek soudního řízení změnit.

## 2776

### **Stavební řízení: obecné technické požadavky na výstavbu – pojem „pohoda bydlení“**

k čl. 8 vyhlášky č. 26/1999 Sb. hlavního města Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze, ve znění vyhlášky č. 7/2001 Sb. hlavního města Prahy a č. 7/2003 Sb. hlavního města Prahy (dále jen „vyhláška OTPP“)

**I. Mezi jednotlivé činitele ovlivňující pohodu bydlení (kvalitu prostředí) náleží také podstatné snížení odstupové vzdálenosti mezi budovami, úbytek oblohové složky, omezení výhledu, a tedy i míra oslunění a osvětlení bytu, a narušení soukromí, protože i tyto složky se na pohodě bydlení podílejí.**

**II. Správní orgán při posuzování, zda mohlo dojít k narušení pohody bydlení, musí přihlížet i ke konkrétním zvláštnostem lokality. V lokalitě s vysokou úrovní státní, příp. i mezinárodní památkové ochrany stavební úřady vybírají pouze mírnější a citlivější varianty zásahů do jejího vzhledu.**

**III. Jakkoli výhled z oken určité nemovitosti nemůže být v průběhu času absolutně neměnný, lze důvodně očekávat, že pokud dojde v okruhu několika málo metrů od nemovitosti jednotlivce k zásadní změně výhledových poměrů jako nepochybné složce pohody bydlení, která přímo souvisí i s posuzováním oslunění nemovitosti a stíněním okolních budov, bude se moci dotčená osoba k těmto změnám vyjádřit ve správním řízení, bude-li se toho domáhat.**

**IV. Článek 8 odst. 2 vyhlášky č. 26/1999 Sb. hlavního města Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze, který upravuje požadavky na odstupy mezi sousedícími stavbami pro bydlení, se dle své poslední věty obdobně použije i na vzájemné odstupy staveb pro bydlení a všech ostatních staveb.**



Současně se vždy uplatní i čl. 8 odst. 1 citované vyhlášky, který upravuje obecné požadavky na odstupy staveb.

V. Pokud vzhledem k historické zástavbě požadovaný odstup staveb dle čl. 8 odst. 2 vyhlášky č. 26/1999 Sb. hlavního města Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze, nebyl dodržen ani před vydáním stavebního povolení, musí správní orgán o to přísněji vážit, zda další zmenšování tohoto prostoru povolí (např. prostřednictvím výjimky podle čl. 63 citované vyhlášky). V tom případě však bude nezbytné přihlížet k obecným požadavkům na odstupy staveb dle čl. 8 odst. 1 uvedené vyhlášky, zejména hygienickým, veterinárním, požární ochrany, civilní ochrany a požadavkům na osvětlení a oslunění i zachování pohody bydlení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 11. 2012, čj. 8 As 27/2012-113)

**Předjudikatura:** č. 850/2006 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 96/2000 Sb.

**Věc:** V. K. proti Magistrátu hlavního města Prahy, za účasti společnosti s ručením omezeným HMG, o umístění a povolení stavby, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce byl spoluvlastníkem bytové jednotky v domě v katastrálním území Staré Město, hlavní město Praha. Odbor výstavby Úřadu městské části Praha 1 (dále jen „stavební úřad“) rozhodl dne 19. 4. 2007 k žádosti osoby zúčastněné na řízení o umístění stavby, a současně povolil stavební úpravy sousedního domu na hotel (dále jen „hotel“) včetně vybudování přípojek vody a kanalizace. V průběhu stavebního řízení však stavební úřad nejednal s žalobcem jako s účastníkem řízení. Ten se proto v řízení nevyjadřoval a stavební úřad mu rozhodnutí nedoručoval.

K podání žalobce označenému jako odvolání žalovaný dne 29. 2. 2008 žalobci sdělil, že neshledal přímý dopad do jeho vlastnických práv, tudíž žalobce nebyl účastníkem předmětného stavebního řízení. Rovněž neshledal, že by změnou stavby byla narušena pohoda bydlení v takové míře, která by byla důvodem pro zásah do práv stavebníka plynoucích z pravomocného stavebního povolení. Podání žalobce tak posoudil jako podnět k přezkumnému řízení podle § 94 správního řádu. Poté žalovaný prohlásil, že stavební povolení nebylo vydáno v rozporu s právními předpisy v takové míře, která by převážila nad právy stavebníka nabytými v dobré víře, a přezkumné řízení nezahájil.

Žalovaný ve sdělení dále odkázal na ustanovení vyhlášky OТПP s tím, že v daném případě byly přístavby umístovány v proluce.

Odstupy mezi stavbami tak měly být posouzeny pouze z hlediska splnění požadavků na denní osvětlení a oslunění obytných místností a požadavky na zachování pohody bydlení a údržby staveb (čl. 8 odst. 1 vyhlášky OТПP). Podle žalovaného povolované přístavby nevyžadovaly územní rozhodnutí s ohledem na § 32 odst. 2 písm. c) stavebního zákona z roku 1976. Žalovaný se poté stručně vyjádřil i k namítané hlučnosti stavby a kácení stromů ve vnitrobloku. Neshledal však žádný důvod k zahájení přezkumného řízení, a tudíž ani ke zrušení rozhodnutí stavebního úřadu.

Žalobce se u Městského soudu v Praze domáhal zrušení rozhodnutí stavebního úřadu i žalovaného, městský soud však tuto žalobu odmítl usnesením ze dne 10. 6. 2008, čj. 9 Ca 178/2008-28. Uvedl, že vyrozumění žalovaného ze dne 29. 2. 2008 je toliko sdělením, že nebylo zahájeno přezkumné řízení. Sdělení žalovaného proto nepředstavuje rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Pokud se chtěl žalobce domoci rozhodnutí o odvolání, měl využít prostředků na ochranu proti nečinnosti (§ 80 správního řádu a § 79 a násl. s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud poté rozsudkem ze dne 28. 11. 2008, čj. 8 As 43/2008-72, zamítl kasační stížnost žalobce a ztotožnil se s názorem městského soudu.

Ústavní soud nálezem ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, č. 93/2010 Sb. ÚS, zčásti vyhověl ústavní stížnosti žalobce a zrušil vý-

še označené rozhodnutí městského soudu i Nejvyššího správního soudu. Dle Ústavního soudu ze sdělení žalovaného ze dne 29. 2. 2008 jasně vyplynulo, jak správní orgán o odvolání žalobce smýšlel a k čemu projev jeho vůle směřoval. Toto sdělení bylo jedinou reakcí žalovaného na podané odvolání tzv. opomenutého účastníka stavebního řízení a zřetelně z něj vyplývalo negativní rozhodnutí o odvolání žalobce včetně jeho důvodů. Z těchto důvodů je nutné sdělení žalovaného považovat z materiálního hlediska za zamítavé rozhodnutí o podaném odvolání.

Městský soud byl v dalším řízení vázán názorem Ústavního soudu o právní povaze sdělení žalovaného ze dne 29. 2. 2008. V řízení o podané žalobě posoudil otázku účastenství a rozsudkem ze dne 21. 9. 2011, čj. 9 A 122/2010-151, zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Městský soud uvedl, že žalobce nemohl být přímo dotčen na svých právech rozhodnutím o umístění a povolení vodovodní a kanalizační přípojky, jeho práva však mohla být přímo dotčena vydáním stavebního povolení ke stavebním úpravám hotelu. Dle judikatury nelze omezovat pojem „soused“ pouze na mezující sousedy. Žalobce měl být účastníkem stavebního řízení již vzhledem k prokazatelnému zkrácení odstupové vzdálenosti mezi předmětnými budovami. Tato skutečnost dle městského soudu vedla k narušení pohody bydlení žalobce v důsledku zhoršení a omezení stávajícího výhledu, úbytku oblohové složky a narušení soukromí, jak bylo v řízení doloženo fotografiemi a znaleckým posudkem ze dne 8. 9. 2011.

K odstupovým vzdálenostem obou budov městský soud uvedl, že jejich úpravu obsahoval v daném případě čl. 8 odst. 1 a 2 vyhlášky OTPP. Byť tato vzdálenost nebyla dodržena ani v minulosti, její další citelné zkrácení bylo neakceptovatelné. Městský soud se neztotožnil s argumentací žalovaného, že se jedná o stavbu v proluce, a proto se odstupové vzdálenosti neuplatnily. Vnitroblok totiž nelze považovat za proluku. Povolená stavba proto měla negativní vliv na pohodu bydlení žalobce. Rovněž došlo ke snížení tržní hod-

noty bytové jednotky žalobce, což představovalo zásah do jeho vlastnického práva. Městský soud uvedl, že pro subjekty, jejichž nemovitost mohla být povolovanou stavbou v jakékoliv míře znehodnocena (být pouze hypoteticky), nutně platí, že mohou být vydáním stavebního povolení přímo dotčeny na svých vlastnických právech, a proto jim muselo být v souladu s § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976 přiznáno postavení účastníků stavebního řízení.

Žalobce podal proti tomuto rozsudku městského soudu blanketní kasační stížnost, ale poté ji vzal zpět. Uvedl, že městský soud si ce měl zároveň rozhodnout i o návrhu na zrušení rozhodnutí stavebního úřadu, avšak žalobci bylo známo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, čj. 1 As 60/2006-106, č. 1456/2008 Sb. NSS, podle kterého je nepřípustná kasační stížnost žalobce, kterou by se domáhal pouze zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Žalovaný (stěžovatel) ve své kasační stížnosti namítl zejména nesprávné posouzení pojmu „pohoda bydlení“. Městský soud podle stěžovatele jednostranně upřednostnil subjektivní preference žalobce, aniž by zdůraznil i objektivní hlediska pojmu ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu. Městský soud nezdůvodnil, jak, v jakém rozsahu a čím došlo k narušení pohody bydlení a životního standardu žalobce, které měly být horší než bydlení ostatních subjektů v dané lokalitě. Stejně tak nezkoumal, jakým způsobem a v jakém rozsahu měl namítající žalobce výhled zajištěn, resp. zda vůbec bylo možno o výhledu hovořit.

Stěžovatel byl toho názoru, že při vyšší hustotě osídlení dojde vždy v důsledku nové stavby k narušení výhledu ze staveb sousedních, bylo však třeba zkoumat, zda v daném případě bylo zasaženo do práv žalobce nad míru přiměřenou poměrům. Touto otázkou se však městský soud nezabýval, a proto byl jeho rozsudek nepřežkoumatelný. Podle stěžovatele nebylo z povahy věci o výhledu z okna do vnitrobloku možné vůbec hovořit. Stěžovatel poznamenal, že „dovozovat zhoršení

*pohody bydlení tím, že je ‚výhled‘ o něco menší než byl před realizací změny sousední stavby, navíc v souvisle zastavěném území, je značně přehnané. Pokud by se tento názor ustálil v rozhodovací praxi, pak by se nutně musel rozšířit okruh účastníků řízení vedených podle stavebního zákona, přičemž stanovit tento okruh účastníků by bylo nejen nereálné, ale jakákoli změna stavby spočívající v přístavbě a nástavbě ve vztahu k obytným místnostem z hlediska zachování pohody bydlení by byla nemožná.“*

Dle stěžovatele z rozsudku rovněž nevyplývalo, jak městský soud dospěl k závěru, že došlo k narušení soukromí žalobce. K němu totiž nemohlo dojít vydaným stavebním povolením, ale až nesprávným užíváním stavby. Městský soud také neodůvodnil úbytek oblohové složky. V této souvislosti stěžovatel odmítl důkazy provedené fotografiemi a znaleckým posudkem, neboť tyto důkazy překročily rámec stavebního zákona z roku 1976 a netýkaly se účasti žalobce ve stavebním řízení. Městský soud rovněž neuvedl, na základě čeho a v jaké míře je dotčeno vlastnické právo žalobce, kolik „*stojí*“ jeho výhled, podle jakého právního předpisu na něj žalobce měl nárok a zda se jednalo o nárok přiměřený poměrům oproti nároku vlastníka bytu v jiném podlaží téhož domu. Tato zjištění byla nezbytná k tomu, aby soud mohl dovodit, že nemovitost žalobce byla znehodnocena a žalobce tak byl přímo dotčen na svých právech. Z rozsudku městského soudu podle stěžovatele také nevyplývalo, jak městský soud dospěl k závěru, že bylo omezeno právo žalobce s nemovitostí žalobce nakládat a v jakém rozsahu.

Stěžovatel dále namítl, že důkazy (znalecký posudek a fotografie), které soud připustil, překročily rámec stavebního zákona z roku 1976, a soud nevzal v úvahu tvrzení stěžovatele, že těmito důkazy nelze doložit plnění, na které není právní nárok, tedy „*že žádný subjekt nemá předem zaručený neměnný výhled ze své nemovitosti*“.

Stěžovatel se také domníval, že soud nesprávně vyložil i pojem „*proluka*“. Odkázal na čl. 23 odst. 4 vyhlášky OTPP s tím, že úleva při posuzování stínění výstavbou v prolu-

kách se vztahuje i na nástavby a přístavby. Stěžovatel poté namítl, že městský soud konkrétně neuvedl, co rozuměl pojmem „*vnitroblok*“ (přitom však o pět řádků výše zmiňuje, že „*soud vnitroblokem rozumí prostor obklopený ze všech stran uzavřeným blokem budov*“). Dle stěžovatele městský soud nezdůvodnil, v čem stěžovatel pochybil, když stavbu považoval za stavbu v proluce, na kterou se měly uplatnit odstupové vzdálenosti pouze podle čl. 8 odst. 1 vyhlášky OTPP, z něhož konkrétní vzdálenost mezi sousedními stavbami nevyplývala.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele podotkl, že srovnání postavení stěžovatele s postavením jiných obyvatel domu či sousedů není pro řízení vůbec podstatné. Důvodem, proč by měl být považován za účastníka řízení, totiž není to, že by jeho práva byla dotčena více než práva sousedů, ale sama skutečnost, že jeho právo je dotčeno. Navíc se někteří sousedé stěžovatele stále domáhají postavení zúčastněné osoby.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalovaného zamítl.

## Z odůvodnění:

### V.

(...)

#### V. 2 Řízení o kasační stížnosti žalovaného (stěžovatele)

(...)

##### a) K tvrzené nepřezkoumatelnosti rozsudku

[33] Nejvyšší správní soud se musel nejprve zabývat tvrzenou nepřezkoumatelností rozsudku. Pokud by totiž Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným, nemohl by posuzovat další kasační námítky stěžovatele. Nepřezkoumatelnost může spočívat zejména v nedostatečném odůvodnění rozsudku v otázkách narušení pohody bydlení žalobce, zhoršení stávajícího výhledu z bytu žalobce, narušení soukromí, úbytku oblohové složky, dotčení vlastnického práva žalobce, omezení práva žalobce se svou nemovitostí nakládat, výkladu pojmu proluky a zásahu do práv žalobce nad míru přiměřenou poměrům.

[34] Všem těmto otázkám se však městský soud dostatečně věnoval na s. 14 až 15 rozsudku. Vyšel především ze skutečnosti, že žalobce měl být účastníkem řízení již vzhledem k prokazatelnému snížení odstupové vzdálenosti mezi budovou, ve které se nachází byt žalobce, a upravovanou budovou hotelu. Tím došlo k narušení pohody bydlení žalobce ve smyslu čl. 4 vyhlášky OTPP, které se mimo jiné projevilo ve zhoršeném výhledu, narušení soukromí, úbytku oblohové složky a dotčení vlastnického práva žalobce. Tyto skutečnosti jsou tedy pouze dílčími projevy narušené pohody bydlení žalobce a všechny jsou důsledkem zkrácené odstupové vzdálenosti mezi budovami.

[35] Námitka stěžovatele, že zhoršení pohody bydlení žalobce nelze dovozovat pouze ze zhoršeného výhledu a že uznání takové námitky by vedlo k rozšíření okruhu účastníků všech stavebních řízení, je zcela irrelevantní. Předně se v posuzovaném případě nejedná pouze o „o něco menší výhled“, jak uvádí stěžovatel. Snížení odstupové vzdálenosti o více než třetinu je za situace, kdy původní vzdálenost byla cca 8 m, citelným zásahem do úpravy vnitrobloku. Stavební úřad si toho musel být vědom. Nadto, jak již uvedl městský soud, před provedením úprav stavby měl žalobce výhled na vrcholky historických dominant Starého Města pražského a vzrostlé stromy uvnitř vnitrobloku, avšak v současnosti se z oken svého bytu může dívat z pětimetrové vzdálenosti pouze na protější budovu s vedením kouřovodu a vysokou protihlukovou stěnou pro jednotky vzduchotechniky a chlazení. V této situaci je i z obecné zkušenosti jasné, že takové omezení výhledu z bytu má podstatný vliv i na jeho hodnotu. K tomu městský soud pouze poznamenal, že se snížení hodnoty majetku žalobce negativně projeví při realizaci práva vlastníka s věcí nakládat, což představuje závěr vyplývající z běžného lidského uvažování. Konečně odkaz stěžovatele na možné rozšíření okruhu účastníků stavebního řízení je nejen nemístný, ale je i v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů, plynoucími mimo jiné z § 2 až § 8 správního řádu, zejména se zásadou veřejné

správy jako služby veřejnosti (§ 4 správního řádu). Správní orgán musí provést co nejdůkladnější posouzení předložené věci a vážit zájmy všech dotčených osob, jakož i zájem veřejný (§ 2 správního řádu). Je ostatně i v zájmu správních orgánů, aby prostřednictvím své řádné činnosti vyřešily věci tak, že předejdou opakovanému projednávání věcí před nimi samotnými, nadřízenými správními orgány, i soudy.

[36] Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že nikdo nemůže očekávat, že výhled z oken jeho nemovitosti bude absolutně neměnný. V právním státě však lze důvodně očekávat, že pokud dojde v okruhu několika málo metrů od nemovitosti jednotlivce k zásadní změně výhledových poměrů jako nepochybné složce pohody bydlení, která přímo souvisí i s posuzováním oslunění nemovitosti a stíněním okolních budov, bude se moci k těmto změnám vyjádřit ve správním řízení, bude-li se toho domáhat.

[37] Byť městský soud nikde výslovně nezmiňuje, zda byla pohoda bydlení žalobce narušena nad míru přiměřenou poměrům, z odůvodnění rozsudku je tato skutečnost zřejmá (např. *„další citelné zkrácení o 3,097 m v důsledku povolených stavebních úprav považuje soud za neakceptovatelné“*, na s. 14 rozsudku). Městský soud rovněž neměl žádnou povinnost zabývat se tím, zda byla pohoda bydlení žalobce narušena víc než ostatních osob bydlících ve stejném domě či stejné ulici. Předmětem tohoto řízení je pouze přezkoumání, zda je žalobce osobou, jejíž vlastnická práva k pozemku nebo stavbě mohla být stavebním povolením dotčena [§ 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976], a zda proto měl být účastníkem předmětného řízení. Městský soud dospěl k závěru, že tomu tak je. Posouzení, zda mohla být shodným či podstatnějším způsobem dotčena i práva jiných osob, městskému soudu vůbec nepříslušelo. Takové posouzení může učinit stěžovatel či stavební úřad ve správním řízení a další účastníky řízení přibrat, jak si je ostatně dobře vědom (viz odst. [35]).

[38] Stěžovatel namítá, že městský soud nezdůvodnil, v čem stěžovatel pochybil, když

stavbu považoval za stavbu v proluce. Soud se však této otázce rovněž podrobně věnoval, uvedl typický příklad proluky a za pomoci argumentu *ad absurdum* prokázal, že vnitroblok zpravidla prolukou nebude. Rozsudek městského soudu tak je přezkoumatelný.

*b) K tvrzené vadě řízení*

[39] Stěžovatel považoval za vadu řízení dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. zřejmě tu skutečnost, že soud připustil důkazy (znalecký posudek a fotografie), které přesahují rámec stavebního zákona z roku 1976. Této námitce však Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit ze dvou důvodů. V prvé řadě § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. hovoří o vadě řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech a že pro tuto vadu měl soud napadené rozhodnutí zrušit. Stěžovatel však v kasační stížnosti namítá, že skutková podstata, z níž soud vycházel, nemá oporu ve (správních) spisech. Pokud by taková námitka byla oprávněná, dalo by se snad hovořit o stížním důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy jiné vadě řízení před soudem. O vadu řízení se však v posuzovaném případě vůbec nejedná, neboť soud si sice ke svému řízení správní spisy zpravidla vyžaduje, dále však k projednání věci samé obvykle nařizuje jednání (§ 49 s. ř. s.) a provádí dokazování, přičemž sám rozhoduje, které z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné (§ 52 s. ř. s.). V žádném případě není soud vázán tím, jaké důkazy připouští či nepřipouští stavební zákon z roku 1976 či jiný předpis upravující správní řízení před správním orgánem. Ani tato námitka stěžovatele tak není důvodná.

*c) K tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem*

[40] Jak již bylo uvedeno výše, v tomto řízení mají soudy přezkoumat otázku, zda je žalobce osobou, jejíž vlastnická nebo jiná práva k pozemkům a stavbám na nich mohla být stavebním povolením dotčena [§ 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976], a zda proto měl být účastníkem předmětného řízení.

[41] K tomuto ustanovení stavebního zákona z roku 1976 se již opakovaně vyjadřoval Ústavní soud a dospěl k závěru, že „*vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich*“ zahrnují nejen práva tzv. mezujících sousedů, tedy vlastníků pozemků, které mají společnou hranici s pozemkem, jenž je předmětem řízení, ale i práva nemezujících sousedů, tedy i „*vlastníky pozemků, za potokem, za cestou, za zjevně bagatelním co do výměry vklíněným pozemkem ve vlastnictví jiné osoby*“ (nález pléna Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, č. 96/2000 Sb.). Platí tedy, že i přes neexistenci společné hranice mohou být práva nemezujícího souseda dotčena.

[42] Ze správního spisu však nevyplývá, že by se stavební úřad takto pojatým účastenstvím v řízení zabýval. Naopak zřejmě vycházel z vymezení sousedních pozemků v Dokumentaci pro stavební povolení, kde jsou však sepsáni pouze mezující sousedé. Tomuto soupisu totiž přibližně odpovídá i soupis účastníků řízení na Oznámení o sloučení územního řízení se stavebním, zahájení sloučeného řízení a pozvání k ústnímu jednání ze dne 19. 2. 2007, kterým stavební úřad oznámil zahájení stavebního řízení. Za další účastníky řízení považoval stavební úřad pouze Pražskou vodohospodářskou společnost, a. s., Útvar rozvoje hl. m. Prahy a Dopravní podnik hl. m. Prahy, a. s. Vůbec se tedy nezabýval možností účastenství vlastníků pozemku parc. č. 675/1, budovy čp. 1086 a vlastníků jednotlivých bytových jednotek této budově. Přitom je však uvedený pozemek s budovou čp. 1086 oddělený od hotelu jen úzkým pruhem pozemku parc. č. 675/2 o šířce 2,5 – 5 m, v době rozhodování správního orgánu ve vlastnictví Městské části Praha 1. Právě takovýto pozemek je „*zjevně bagatelním co do výměry vklíněným pozemkem ve vlastnictví jiné osoby*“ dle výše citovaného nálezu pléna Ústavního soudu. Správní úřad proto měl přihlédnout i k existenci nemezujících sousedů oddělených od hotelu jen tímto pozemkem, přičemž takovým sousedem je i žalobce.

[43] Stěžovatel na citovaný nálezu Ústavního soudu již ve svém rozhodnutí odkazuje,



proto žalobce za nemezujícího souseda zřejmě přechází, byť to výslovně neuvádí. Nesouhlasí však s tím, že by práva žalobce mohla být stavebním povolením dotčena, jak dovodil městský soud. Zejména namítá nesprávné posouzení pojmu „*pohoda bydlení*“ a pojmu „*proluka*“.

[44] Stěžovatel definuje pohodu bydlení ve shodě s dříve vysloveným názorem Nejvyššího správního soudu jako „*souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů, resp. aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení; pohoda bydlení je v tomto pojetí dána zejména kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, např. nízkou hladinou hluku (z dopravy, výroby, zábavních podniků, ze stavebních prací aj.), čistotou ovzduší, přiměřeným množstvím zeleně, nízkými emisemi pachů a prachu, osluněním apod.; pro zabezpečení pohody bydlení se pak zkoumá intenzita narušení jednotlivých činitelů a jeho důsledky, tedy objektivně existující souhrn činitelů a vlivů, které se posuzují každý jednotlivě a všechny ve vzájemných souvislostech*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2006, čj. 2 As 44/2005-116, č. 850/2006 Sb. NSS). Současně je dle uvedeného rozhodnutí třeba přihlížet i k subjektivním hlediskům daným způsobem života osob, jichž se má stavba dotýkat, pokud tyto subjektivní nároky na pohodu bydlení nevybočují v podstatné míře od obecných standardů se zohledněním místních zvláštností dané lokality.

[45] Stěžovatel se ve výkladu pojmu „*pohoda bydlení*“ s městským soudem shoduje, neshoduje se však s tím, jak jej městský soud aplikoval na posuzovaný případ. V souladu s výše uvedenou definicí, která jednotlivé činitele vypočítává pouze příkladmo, se totiž městský soud narušením pohody bydlení zabýval. Vyložil, že pohoda bydlení žalobce je narušena v důsledku snížení odstupové vzdálenosti mezi budovami, omezení výhledu, úbytku oblohové složky, a tedy i míry oslunění a osvětlení bytu, a narušení soukromí. Nejvyšší správní soud toto odůvodnění nedostatečným neshledal (viz odst. [33] až [37])

a neshledává jej ani nesprávným. Byť uvedené složky pohody bydlení nejsou uvedeny v citované definici, nepochybně se i ony na atmosféře klidného bydlení podílejí. Pokud navíc Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku uvedl, že určité zatížení okolí způsobuje každá stavba, přičemž po vlastních okolních staveb je spravedlivé požadovat, aby takovéto zatížení snášeli, pokud je přiměřené poměrům a nevybočuje v podstatné míře od obecně požadovatelných standardů na bydlení s přihlédnutím ke konkrétním zvláštnostem lokality, je v posuzovaném případě obzvláště třeba přihlížet k lokalitě Starého Města pražského. Právě tato lokalita s vysokou úrovní státní i mezinárodní památkové ochrany by měla zaručovat, že správní orgány budou povolovat pouze mírnější a citlivější zásahy do jejího vzhledu.

[46] Nadto je na celou spornou otázku nutné nahlížet tak, že k účastenství ve stavebním řízení postačí pouhá *možnost* dotčení práv jednotlivce. Zmenšení odstupů mezi dotčenými budovami o více než třetinu na cca 5 metrů a samotné staveniště v této vzdálenosti od bytu žalobce k této možnosti dotčení v daném případě bohatě postačí, tím spíše za situace, kdy se žalobce postavení účastníka řízení soustavně domáhá a má řadu věcných námitek. To, jak se stavební úřad vypořádá s jednotlivými námitkami jednotlivce, v případě žalobce odstupovou vzdáleností, hlukem ze stavby, omezením výhledu a dalšími, mělo být předmětem posouzení ve správním řízení. Správní orgán měl tyto námitky vypořádat a vztahy mezi žalobcem a stavebníkem upravit. Polemika se soudy o konkrétním způsobu vypořádání námitek žalobce, o kterou se nyní stěžovatel pokouší, do tohoto soudního řízení vůbec nepatří.

[47] Nejvyšší správní soud však přesto musí vzhledem k námitkám stěžovatele vyslovit, že městský soud nepochybil ani v posouzení odstupové vzdálenosti mezi budovami a výkladu pojmu *proluka*.

[48] Stěžovatel má pravdu v tom, že se na vzájemné odstupové vzdálenosti čp. 1086 a hotelu neuplatní čl. 8 odst. 3 vyhlášky OTPP, neboť ten upravuje odstupové vzdálenosti mezi rodinnými domy.

Budova čp. 1086 je však bytovým domem ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. c) vyhlášky OTPP a hotel je stavbou pro ubytování ve smyslu písm. t) téhož ustanovení. Jak uvedl městský soud, uplatní se proto čl. 8 odst. 2 vyhlášky OTPP, který upravuje odstupy mezi stavbami pro bydlení a obdobně i odstupy od staveb nebytových (odst. 2 *in fine*). Nadto se vždy použije i čl. 8 odst. 1 vyhlášky OTPP, který upravuje obecné požadavky na odstupy staveb. Mezi budovami proto měl být odstup rovný alespoň výšce vyšší z protilehlých stěn budov, který ovšem vzhledem k historické zástavbě nebyl dodržen ani před vydáním stavebního povolení. Pokud je tedy odstup budov menší než požadovaný vyhláškou, musí správní orgán o to přísněji vážit, zda další zmenšování tohoto prostoru povolí, např. prostřednictvím výjimky podle čl. 63 vyhlášky OTPP. V tom případě však bude nezbytné přihlížet i k požadavkům čl. 8 odst. 1 vyhlášky OTPP, zejména hygienickým, veterinárním, požární ochrany, civilní ochrany a požadavkům na osvětlení a oslunění i zachování pohody bydlení.

[49] Názor stěžovatele, že v posuzovaném případě lze stavbu ve vnitrobloku považovat za stavbu v proluce, je zcela mylný. Prolukou se dle čl. 3 odst. 1 písm. l) vyhlášky OTPP rozumí nezastavěný a k zastavění určený prostor ve stávající souvislé zástavbě včetně nezastavěného nároží. Městský soud správně uvedl, že typickým příkladem proluky je „mezera“ mezi souvislou řadou domů stojících v jedné ulici, které jsou spojeny bočními stěnami, vzniklá např. v důsledku demolice jednoho z těchto domů. V posuzovaném případě by se snad jednalo o stavbu v proluce, pokud by původní dům čp. 660 (dnes hotel) byl zbourán a mezi domy čp. 1080 a 1081 vzniklo nezastavěné nároží, tedy proluka. I tehdy by však musely být při výstavbě nového domu v proluce dodrženy požadované odstupové vzdálenosti a vnitroblok zachován (k tomu viz HOLEČEK, J. *Metodický materiál pro posuzování novostaveb a přístaveb ve vnitroblocích a pro ochranu prostředí vnitrobloku v pražské památkové rezervaci*, dostupné na [\[realizaci\\\_novostaveb\\\_a\\\_pristaveb\\\_ve\\\_vnitroblocich.pdf\]\(#\)\).](http://pamatky.praha.eu/public/65/e1/93/1013429_140342_Metodika_pro_</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

[50] Pokud by se stěžovatel rozhodl povolovat stavby ve vnitroblocích jako v prolukách a nedodržel by žádné odstupové vzdálenosti mezi stavbami, ze sousedních bytů orientovaných do vnitrobloku by vznikaly kobky. Takové byty by byly znehodnoceny, nemluvě o porušení předpisů na úsecích požární ochrany, bezpečnosti obyvatelstva, hygieny, předpisů o ochraně památek i dalších. Taková představa je absurdní, a názor stěžovatele je proto neudržitelný.

[51] Přestože je třeba na jedné straně chránit stavebníka a jeho práva nabytá v dobré víře, na druhé straně stojí nutnost nápravy porušení zákona, ke kterému došlo. Jak již vyslovil Nejvyšší správní soud, „[a]rgumentace stěžovatele případnou právní jistotou jiných účastníků řízení či správních orgánů je právně irelevantní, neboť nemůže vycházet z protiprávního stavu. Případné škody z takové situace vzniklé pak jdou k tíži toho správního orgánu, který se předmětného jednání dopustil. K námitce stěžovatele, podle níž je předmětná stavba již po kolaudaci a je třeba poskytnout ochranu právům nabytým v dobré víře, lze uvést pouze tolik, že ani zájem na ochraně práv takto nabytých nemůže zhojit (vyvážit) nezákonnost postupu správních orgánů v projednávané věci. Aprobace takového postupu soudem by pak v podstatě znamenala rezignaci na úlohu správního soudnictví jako jedné z hlavních záruk zákonnosti výkonu veřejné správy.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2008, čj. 3 As 11/2007-92).

[52] K tomu lze pouze doplnit, že správní orgány mají povinnost řídit se základními zásadami činnosti správních orgánů dle části první správního řádu. Měly proto v prvé řadě chránit práva nabytá v dobré víře i oprávněné zájmy osob, jichž se jejich činnost dotýkala v době, kdy rozhodovaly o vydání stavebního povolení. Není možné vyhýbat se odstranění vlastních pochybení s poukazem na dobrou víru stavebníka, jemuž byla stavba povolena v jím navrženém rozsahu v důsledku právě těchto pochybení správního orgánu. Tento

rozsudek má za daného faktického stavu proto i význam pro případný postup žalobce podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním po-

stupem. K tomu lze připomenout, že podle § 17 tohoto zákona může stát, nahradí-li škodu, požadovat regresní úhradu od těch, kteří se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu.

## 2777

## Ochrana zemědělského půdního fondu: řízení o změně souhlasu s dočasným odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu

k § 10 odst. 1 a 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále v textu jen „zákon o ochraně ZPF“)

**Ustanovení § 10 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, umožňuje změnu dříve uděleného souhlasu s dočasným odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu a jeho podmínek, avšak jen v řízení jiném, tj. v řízení o změně rozhodnutí, jejichž závaznou součástí (ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu) se souhlas stal.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2012, čj. 5 Ans 6/2011-60)

**Prejudikatura:** č. 2434/2011 Sb. NSS.

**Věc:** Společnost s ručením omezeným Casa Serena proti Ministerstvu životního prostředí o změně souhlasu k dočasnému odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně požádala žalovaného o souhlas k odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“) pro výstavbu golfového hřiště.

Žalovaný následně žalobkyni udělil souhlas k dočasnému odnětí zemědělské půdy ze ZPF na dobu 14 roků včetně provedení zpětné rekultivace. Vydaný souhlas byl vázán podmínkami, přičemž v jedné z nich bylo stanoveno, že za dočasné odnětí zemědělské půdy ze ZPF bude podle § 9 odst. 6 písm. d) a podle § 11 odst. b) zákona o ochraně ZPF zaplacen odvod, a to za celou odnímanou plochu. V další podmínce bylo uvedeno, že výše odvodu bude stanovena orgánem ochrany ZPF. Výpočet odvodů může být upraven v souladu s případným zprášením, které by vyplynulo z řízení podle stavebního zákona. Dále bylo v písemnosti uvedeno, že orientační výše odvodu je stanovena v jeho výpočtu, který je součástí dokumentace žádosti.

Orgán ochrany ZPF rozhodl o odvodu za dočasné odnětí půdy ze ZPF pro nezeměděl-

ské účely ve výši 459 982 Kč za každý rok, kdy odnětí trvá.

Žalobkyně požádala žalovaného o změnu souhlasu s odnětím půdy ze ZPF ve smyslu § 10 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, pro změnu podkladů, na základě nichž byl žalovaným stanoven orientační výpočet výše odvodů ze zemědělského půdního fondu. V této souvislosti odkázal na rozhodnutí Krajského úřadu, jenž vydal rozhodnutí, kterým byla zrušena všechna ochranná pásma na odňatém území, a odňaté území bylo zahrnuto do územního plánu, ze kterého plyne, že toto území je územím určeným k urbanistické funkci. Podle žalobkyně tak nadále nelze uplatňovat užití výpočtové koeficienty 10 a 5, neboť se odňaté území již nenachází ve 2. ochranném pásmu vodní nádrže a je již řešeno územně plánovací dokumentací.

Žalovaný k žádosti žalobkyně sdělil, že při rozhodování o odvodech podle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF se vychází z právního

a skutkového stavu ke dni nabytí právní moci rozhodnutí, jehož se souhlas stal závaznou součástí.

Žalobkyně následně podala ministrovi životního prostředí stížnost na průtahy, neboť dle jejího názoru nelze výše uvedené sdělení považovat za rozhodnutí ve smyslu správního řádu.

Na stížnost reagoval náměstek ministra životního prostředí přípisem, ve kterém žalobkyni sdělil, že na její podání již ministerstvo odpovědělo.

Žalobkyně proto podala u Městského soudu v Praze žalobu proti nečinnosti správního orgánu při vyřizování žádosti žalobce o změnu souhlasu s dočasným odnětím půdy ze ZPF.

Městský soud žalobu zamítl rozhodnutím ze dne 25. 2. 2011, čj. 3 A 3/2010-25, jelikož dospěl k závěru, že žalovaný nebyl povinen o podání vydat žádné rozhodnutí ve věci, neboť správní rozhodnutí, jehož vydání se žalobkyně domáhá, nenachází v platné právní úpravě dostatečný podklad. Žalobkyně svou žádostí o změnu orientačního výpočtu výše odvodů jako součástí rozhodnutí o vydání souhlasu, požadovala změnu nezávazné části rozhodnutí. Cestou podle § 10 odst. 2 zákona o ochraně ZPF lze však podle městského soudu provést jen změny závazných částí rozhodnutí o souhlasu.

Toto rozhodnutí žalobkyně (stěžovatelka) napadla kasační stížností z důvodu nesprávného posouzení právních otázek soudem v předcházejícím řízení. Dle stěžovatelky městský soud nesprávně vyložil § 10 odst. 2 zákona o ochraně ZPF tak, že v souhlasu s odnětím půdy ze ZPF je nutné rozlišovat závazné a nezávazné části. Stěžovatelka konkrétně nesouhlasila s názorem soudu, že její žádost ke změně souhlasu s odnětím půdy směřovala ke změně nezávazné části rozhodnutí. Žádost, aby byly zohledněny nové podmínky v území, tzn. existence územního plánu a redukce ochranných pásem, a aby tato změna byla promítnuta do orientačního výpočtu výše odvodů, směřovala podle stěžovatelky ke změně podmínek souhlasu, které jsou závazné pro stavební úřad při následném rozhod-

vání dle stavebního zákona a místní orgán ochrany životního prostředí, který rozhoduje o výši odvodů. Jakmile se stanou součástí pravomocného rozhodnutí stavebního úřadu, stanou se závazné i pro žadatele. Podle stěžovatelky její žádost odpovídá předpokladům § 10 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, tj. je návrhem na změnu podmínky či další skutečnosti v souhlasu uvedené a žalovaný měl o ní řádně rozhodnout.

Stěžovatelka v kasační stížnosti také uvedla, že zákon o ochraně ZPF pro řízení dle § 10 odst. 2 nevylučuje užití správního řádu a pro vyloučení použití správního řádu nelze použít analogickou úvahu a dospět k závěru, že správní řád se nepoužije z důvodu, že se nepoužije ani pro řízení o vydání samotného souhlasu. Takový postup by znamenal negativní zásah do právní sféry žadatele o změnu souhlasu.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti kromě ztotožnění se závěrem městského soudu zdůraznil zejména to, že účel, pro který byl souhlas vydán, byl realizován, a skutečnosti, které nastaly po vydání souhlasu, jsou pro výši odvodů právně irelevantní. Rozhodující pro závazný výpočet výše odvodů je stav ke dni nabytí právní moci rozhodnutí, jehož se souhlas s odnětím půdy stal závaznou součástí

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud nesouhlasí zcela ani s městským soudem, a nesouhlasí ani se stěžovatelkou. Pro posouzení této právní otázky je třeba vycházet z toho, jakou povahu měl (a má) souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu podle § 9 odst. 6 zákona o ochraně ZPF v rozhodné době. Podle § 21 odst. 2 věty druhé zákona o ochraně ZPF, (ve znění zákona č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, účinného od 1. 1. 2007), souhlasy vydávané podle tohoto zákona jako podklad pro vydání rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu nebo



územní souhlas anebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem podle správního řádu (v poznámce pod čarou odkázáno na § 149 odst. 1 správního řádu) a nejsou správním rozhodnutím. Podle § 9 odst. 1 zákona o ochraně ZPF „[k] odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely je třeba souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, který je nezbytný k vydání rozhodnutí podle zvláštních předpisů, s výjimkou případů uvedených v odstavci 2“ (o takový případ v dané věci nešlo). Shledá-li orgán ochrany zemědělského půdního fondu, že půda může být odňata ze zemědělského půdního fondu, vydá k tomuto odnětí souhlas, ve kterém mimo jiné pod písmenem d) také vymezí, zda a v jaké výši budou předepsány odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Souhlas podle § 9 odst. 6 zákona o ochraně ZPF považuje Nejvyšší správní soud za jeden celek, o čemž svědčí i znění zákona, podle něhož „vydá k tomuto odnětí souhlas, ve kterém zejména“ a pak následuje demonstrativní výčet pod písmeny a) až d), co v něm vymezí, stanoví, schválí. Ustanovení § 10 odst. 1 věty první citovaného zákona stanoví, že „[s]ouhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu vydaný podle § 9 odst. 6 je závaznou součástí rozhodnutí, která budou ve věci vydána podle zvláštních předpisů“. To znamená souhlas jako celek. Nejvyšší správní soud oproti městskému soudu v souhlasu podle citovaného zákona nespátřuje závaznou a nezávaznou část, když za nezávaznou část považuje městský soud vymezení, zda a v jaké výši budou předepsány odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, což dovozuje z toho, že v souhlasu byl uveden jen orientační výpočet, kdežto jejich konečná výše je stanovena až v rozhodnutí podle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF. S vysloveným názorem městského soudu Nejvyšší správní soud nesusouhlasí, neboť podle jeho názoru celý souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu je podkladem pro konečné rozhodnutí, konečné rozhodnutí ve věci. To vyplývá z výše již citovaného § 9 zákona o ochraně ZPF i z výše již citovaného § 21 odst. 2 téhož zákona, podle něhož souhlasy vydávané podle to-

hoto zákona jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou správním rozhodnutím. Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS, „závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., jelikož sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti“, a dále „skutečnost, že dle § 149 odst. 1 správního řádu [...] je obsah závazného stanoviska závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, se týká samotného procesu tvorby konečného rozhodnutí. Tato závaznost potvrzuje zakládání práv a povinností vyplývajících ze závazného stanoviska a materializuje se v rozhodnutí konečném.“ (...)

Žalobou na nečinnost se lze proto domáhat ochrany u soudu jen tehdy, pokud je správní orgán nečinný ve vydání rozhodnutí, kterým má být rozhodováno o právech nebo povinnostech žalobce. Pokud úkon správního orgánu není způsobilý zasáhnout do práv a povinností žalobce (tj. není rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky § 65 odst. 1 s. ř. s.) není v pravomoci soudu poskytovat ve správním soudnictví ochranu proti správnímu orgánu, který je s provedením takového úkonu v prodlení (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 2. 2006, čj. 4 Ans 1/2005-60). (...)

Ustanovení § 10 odst. 2 zákona o ochraně ZPF nezakládá žalovanému oprávnění ani povinnost vydat rozhodnutí o stěžovatelkou požadované změně souhlasu s dočasným vynětím půdy ze zemědělského půdního fondu a jeho podmínkách. Toto ustanovení upravuje, že orgán ochrany zemědělského půdního fondu, který vydal souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, může na návrh žadatele změnit podmínky a další skutečnosti v něm stanovené při řízení o změně rozhodnutí vydaných podle zvláštních předpisů (s poznámkou pod čarou, odkazem na stavební zákon z roku 2006). Zákon o ochraně ZPF a jeho shora citované ustanovení tedy umožňuje změnu dříve uděleného souhlasu s dočasným odnětím půdy ze zemědělského půd-



ního fondu a jeho podmínkách, avšak v řízení o změně rozhodnutí vydaných podle zvláštních předpisů, to znamená v řízení o změně rozhodnutí, jejichž závaznou součástí (ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o ochraně ZPF) se souhlas stal. To je logický důsledek toho, že souhlasy vydávané podle zákona o ochraně ZPF jsou závazným stanoviskem podle správ-

ního řádu a nejsou správním rozhodnutím, ale jsou podkladem pro konečné rozhodnutí ve věci. Taková konečná rozhodnutí, v nichž se materializovala závazná stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, souhlasy podle zákona o ZPF, nabyly právní moci a k jejich změně může dojít jen zákonem stanoveným způsobem.(...)

## 2778

### **Důchodové pojištění: podmínky nároku na starobní důchod; osoba bez státní příslušnosti**

k čl. 3 Smlouvy mezi Českou republikou a Ukrajinou o sociálním zabezpečení (č. 29/2003 Sb. m. s.; dále jen „Smlouva mezi ČR a Ukrajinou“)

k čl. 24 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti (č. 108/2004 Sb. m. s.)

**Osobě bez státní příslušnosti (apatridovi), která byla zaměstnána na území Ukrajiny a žádá o přiznání starobního důchodu ze systému důchodového pojištění České republiky, nelze hodnotit dobu zaměstnání na území Ukrajiny pro účely nároku na starobní důchod, neboť Smlouva mezi Českou republikou a Ukrajinou o sociálním zabezpečení (č. 29/2003 Sb. m. s.), která byla sjednána, ratifikována i publikována předtím, než se pro Českou republiku stala závaznou Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti (č. 108/2004 Sb. m. s.), se vztahuje pouze na státní občany smluvních stran.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2012, čj. 6 Ads 67/2012-37)*

**Prejudikatura:** č. 1032/2007 Sb. NSS a č. 2113/2010 Sb. NSS.

**Věc:** Nina V. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod, o kasační stížnosti žalobkyně.

Dne 24. 5. 2010 podala žalobkyně (narozená dne 1. 3. 1947) svou v pořadí již třetí žádost o starobní důchod (v prvních dvou případech se jednalo o žádosti z let 2001 a 2003) a požadovala jeho přiznání od 1. 4. 2003. Žalobkyně zde uvedla, že od roku 1963 do roku 1991 (tedy po dobu 28 let) byla zaměstnána na území tehdejšího SSSR, dnešní Ukrajiny, a tuto skutečnost doložila kopií pracovní knížky. Po dobu dvou měsíců v roce 1976 pracovala žalobkyně na území dnešního Běloruska. V roce 1991 se žalobkyně jako občanka SSSR přestěhovala se třemi dětmi do tehdejší ČSFR, v říjnu 1991 získala povolení k trvalému pobytu. V době rozpadu SSSR žalobkyně přišla o občanství tohoto zaniknuvšího státu, občanství Ruské federace ani Ukrajiny nena-

byla. Stala se tak osobou bez státní příslušnosti. Poukazovala na skutečnost, že pochází z rodiny Volyňských Čechů. Na území České republiky žalobkyně pracovala v letech 1993 až 1999 jako laborantka u společnosti Spolek pro chemickou a hutní výrobu, a. s. V roce 1999 žalobkyně podle svých tvrzení s tímto zaměstnavatelem rozvázala pracovní poměr, a to po osobním jednání na Okresní správě sociálního zabezpečení Litoměřice, kde jí mělo být přislíbeno přiznání starobního důchodu od 1. 3. 2000. Od roku 1999 byla žalobkyně vedena v evidenci úřadu práce, pobírala dávky pomoci v hmotné nouzi (konkrétně příspěvek na živobytí a příspěvek na bydlení) a neúspěšně hledala zaměstnání. Ve své žádosti o starobní důchod žalobkyně

rovněž žádala o uznání péče o tři děti narozené v letech 1970–1980, které se z důvodu problémů spojených se studiem v České republice staly českými občany. Žalobkyně si standardní cestou o české státní občanství nepožádala, neboť se domáhala stejného zacházení, jakého se dostává ostatním Volyňským Čechům (míněno patrně těm občanům bývalého SSSR, kteří přesídlili do tehdejší ČSFR v rámci hromadné evakuace na pomoc krajanům v důsledku černobylské havárie v letech 1991–1993 – poznámka NSS).

Žalovaná žádost žalobkyně o starobní důchod zamítla rozhodnutím ze dne 22. 6. 2010 pro nesplnění podmínek § 28 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, neboť žalobkyně získala pouze 18 let a 329 dnů pojištění; tato doba byla tvořena péčí o děti (1461 dnů a 2030 dnů), evidencí uchazeče o zaměstnání (184 dnů a 1064 dnů) a zaměstnáním v letech 1992–1999 (přičemž zaměstnání na území České republiky představovalo podle osobního listu důchodového pojištění obsaženého ve správním spise toliko cca 6 let).

Proti tomuto rozhodnutí brojila žalobkyně námitkami, které žalovaná zamítla rozhodnutím ze dne 14. 12. 2010. Žalovaná zdůraznila, že na případ žalobkyně nelze aplikovat Dohodu mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení (č. 116/1960 Sb., dále jen „Dohoda mezi ČR a SSSR“), neboť tato dohoda pozbyla ve vztahu k Ukrajině platnost dne 28. 2. 2000. Doba pojištění, kterou žalobkyně získala na území dnešní Ukrajiny, nemohla být žalobkyni započtena ani podle současné Smlouvy mezi ČR a Ukrajinou, a to vzhledem k tomu, že žalobkyně je osobou bez státní příslušnosti, přičemž nutnou podmínkou aplikace této smlouvy je státní příslušnost k jednomu ze smluvních států.

Proti tomuto rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem, který ji rozsudkem ze dne 30. 1. 2012, čj. 42 Ad 24/2010-52, zamítl. Krajský soud zdůraznil, že Dohoda mezi ČR a SSSR ve vztahu k Ukrajině pozbyla platnost dne 28. 2. 2000 a ve vztahu k Bělorusku dne 25. 11. 2002 (žalobkyně vykonávala zaměstnání na území

dnešního Běloruska od 4. 2. 1976 do 19. 4. 1976). Krajský soud uvedl, že pokud jde o započtení doby pojištění, nelze se zpětně dovolávat mezinárodních smluv, které v době podání žádosti o přiznání starobního důchodu již nejsou platné. Žalobkyně tedy podle krajského soudu nemůže odkazovat na skutečnost, že již v době platnosti Dohody mezi ČR a SSSR splnila podmínky pro přiznání starobního důchodu, neboť splnění těchto podmínek posuzuje žalovaná na základě žádosti o důchod, a to v souladu s právní úpravou účinnou v době jejího podání a s přihlédnutím k platným mezinárodním smlouvám.

Ve vztahu k aplikaci Smlouvy mezi ČR a Ukrajinou krajský soud vycházel ze skutečnosti, že žalobkyni nelze zařadit do okruhu osob, na které se tato smlouva vztahuje (čl. 3 Smlouvy mezi ČR a Ukrajinou), neboť není občankou ČR či Ukrajiny ani osobou, která odvozuje své práva z práv občanů smluvních stran. Krajský soud dále přihlédl i k čl. 24 odst. 1 písm. b) Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, podle kterého se smluvní státy zavazují, že budou s osobami bez státní příslušnosti oprávněně se zdržujícími na jejich území zacházet stejně jako se svými občany ve věcech sociálního zabezpečení. Současně však poukázal na další ustanovení této úmluvy, konkrétně na čl. 24 odst. 3, podle kterého „*smluvní státy rozšíří na osoby bez státní příslušnosti výhody plynoucí z dohod, které tyto státy mezi sebou uzavřely nebo mohou v budoucnu uzavřít, týkající se zachování práv nabytých [...] v oblasti sociálního zabezpečení, pouze s výhradou podmínek, které uplatňují vůči občanům států, které tyto dohody podepsaly*“, a čl. 24 odst. 4, v němž je stanoveno, že „*smluvní státy budou s porozuměním posuzovat možnost co nejvíce rozšířit na osoby bez státní příslušnosti výhody plynoucí z podobných dohod, které mohou kdykoli platit mezi těmito smluvními státy a státy, které smluvními státy nejsou*“. Na závěr krajský soud zdůraznil, že Ukrajina není smluvním státem Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti.

Na základě těchto skutečností a ustanovení krajský soud dovodil, že působnost Smlou-

vy mezi ČR a Ukrajinou nelze na základě Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti rozšířit i na osoby bez státní příslušnosti pobývající legálně na území ČR. Je tomu tak z důvodu, že výhody vztahující se dle mezinárodních smluv výhradně na občany, jsou podle čl. 24 odst. 3 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti vyloučeny z působnosti této úmluvy i v případě smluv uzavřených mezi jejími smluvními státy. Ve vztahu k případné možnosti rozšířit výhody plynoucí ze Smlouvy s Ukrajinou i na osoby bez státní příslušnosti (případ podle čl. 24 odst. 4 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti) krajský soud uvedl, že taková snaha by musela být vedena výhradně na úrovni revize obsahu Smlouvy mezi ČR a Ukrajinou prostřednictvím dodatku. Jednostranné rozšíření působnosti uvedené smlouvy bez dohody s druhým smluvním státem není podle krajského soudu možné.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž především poukázala na Dohodu mezi ČR a SSSR. Namítala, že citovaná dohoda nestanoví podmínku státní příslušnosti, že Ruská federace je nástupnickým státem, který převzal veškeré závazky zaniknuvšího SSSR, tedy i v oblasti sociálního zabezpečení, a jelikož citovaná dohoda pozbyla ve vztahu k Ruské federaci platnosti až 31. 12. 2008, je třeba doby pojištění získané na území bývalého SSSR započítat podle této dohody. Dále stěžovatelka poukázala na Smlouvu mezi ČR a Ukrajinou a uvedla, že i když je osobou bez státní příslušnosti, její právní postavení v ČR odpovídá postavení stanovenému v článku 3 písm. b) této smlouvy, podle kterého se smlouva vztahuje na jiné osoby, pokud odvozují svá práva z práv občanů obou smluvních stran. Stěžovatelka měla přitom za to, že svá práva takto odvozuje právě na základě Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, přičemž zdůrazňovala, že podle jejího názoru v dané věci není relevantní, zda je Ukrajina smluvním státem této úmluvy, ale pouze to, že jím je Česká republika. Na závěr stěžovatelka nesohlasila s názorem žalované, že u osoby bez státní příslušnosti neexistuje no-

sitel pojištění, který by doby pojištění získané na území bývalé SSSR mohl potvrdit. Stěžovatelka krajskému soudu předložila pracovní knížku, v níž byly všechny doby jejího zaměstnání na území SSSR zaznamenány. Stěžovatelka rovněž uvedla, že byla diskriminována v důsledku porušení jejích práv plynoucích z Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Evropské prozatímní dohody o soustavách sociálního zabezpečení ve stáří, invaliditě a pozůstalých (č. 112/2000 Sb. m. s.; dále jen „Evropská prozatímní dohoda“) a Protokolu k Evropské prozatímní dohody o soustavách sociálního zabezpečení ve stáří, invaliditě a pozůstalých (č. 113/2000 Sb. m. s.; dále jen „Protokol k prozatímní dohodě“). V doplnění kasační stížnosti pak stěžovatelka prostřednictvím svého zástupce zdůraznila, že jí není zřejmé, z jakého důvodu krajský soud opakovaně ve svém rozsudku poukazoval na Smlouvu mezi ČR a Ukrajinou, a trvala na tom, aby bylo v dané situaci postupováno podle čl. 24 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, podle kterého s ní má Česká republika zacházet ve věcech týkajících se sociálního zabezpečení stejně jako se svými státními občany.

Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukázala na to, že o starobním důchodu stěžovatelky rozhodovala podle právního stavu ke dni podání její žádosti o starobní důchod, neboť takový postup vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu. V této souvislosti žalovaná uvedla, že stěžovatelka svou žádost podala až dne 24. 5. 2010, tedy v době bezesmluvního stavu, neboť Dohoda mezi ČR a SSSR pozbyla platnosti ke dni 1. 1. 2009. Dále žalovaná zdůraznila, že vzhledem k tomu, že se stěžovatelka přestěhovala do České republiky, aniž by vyřešila otázku svého občanství, a opakovaně nevyužívala nabízené pomoci ze strany České republiky v souvislosti s přiznáním státního občanství, nemohla se domoci práv v oblasti důchodového pojištění, a to ani s odkazem na Úmluvu o právním postavení osob bez státní příslušnosti.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

**Z odůvodnění:****Posouzení kasační stížnosti**

[10] Dříve než Nejvyšší správní soud přistoupil k věcnému posouzení kasační stížnosti, zabýval se tím, zda splňuje formální náležitosti podle soudního řádu správního a dospěl k závěru, že kasační stížnost je přípustná. Toliko v jediném ohledu shledal Nejvyšší správní soud námitky stěžovatelky nepřijímatelnými, a to pokud v kasační stížnosti uvedla právní důvody, které nevznesla v žalobě, ačkoliv tak nepochybně učinit mohla; v žalobě neuplatnila námitky vztahující se k právní úpravě postavení uprchlíků a aplikaci Evropské prozatímní dohody. Pokud takovou námitku stěžovatelka neuplatnila v žalobě, a krajský soud ji tak nemohl zahrnout do rozsahu přezkumu napadeného správního aktu, není přípustné, aby takový přezkum poprvé učinil Nejvyšší správní soud (srov. § 104 odst. 4 *in fine* s. ř. s.).

[11] Dále se zdejší soud zaměřil na věcné posouzení kasační stížnosti, tedy především na otázku, zda se na situaci stěžovatelky vztahuje jednak 1) Dohoda mezi ČR a SSSR a dále 2) Smlouva mezi ČR a Ukrajinou a zda z těchto koordinačních smluv na poli sociálního zabezpečení ve spojení s dalšími mezinárodními závazky a vnitrostátními právními předpisy lze dovodit nárok stěžovatelky na starobní důchod z českého systému důchodového pojištění.

**Aplikace Dohody mezi ČR a SSSR**

[12] Stěžovatelka ve své kasační stížnosti nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že se na její věc nepoužije Dohoda mezi ČR a SSSR o sociálním zabezpečení. Tvrdí, že všechny podmínky pro přiznání starobního důchodu splnila ještě za platnosti této dohody, tedy do roku 2008, neboť na území dnešní Ukrajiny, České Republiky a Běloruska získala potřebnou dobu pojištění, a že tedy není důvod uvedenou dohodu v jejím případě nepoužít.

[13] Nejvyšší správní soud však, pokud jde o tuto otázku, nemohl stěžovatelce přisvědčit. Vycházel přitom především ze své dosavadní rozhodovací praxe (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne

23. 3. 2005, čj. 6 Ads 40/2003-48, č. 1032/2007 Sb. NSS, či ze dne 20. 5. 2010, čj. 6 Ads 56/2009-52, č. 2113/2010 Sb. NSS).

[14] Dohoda mezi ČR a SSSR ze dne 2. 12. 1959 byla ratifikována prezidentem republiky dne 6. 6. 1960 a vyhlášena pod č. 116/1960 Sb. Při rozhodování o přiznání starobního důchodu je pak podle článku 10 Ústavy použitelná, pokud je pro Českou republiku závazná (stát je jí vázán) a pokud stanoví něco jiného než zákon o důchodovém pojištění.

[15] Uvedená dohoda je mezinárodním ujednáním v oblasti veřejného práva, pro které je zásadní relativita práv a povinností z této smlouvy vyplývajících. Jinak řečeno, práva a povinnosti se mezinárodní smlouvou stanoví ve vzájemném vztahu mezi dvěma či více existujícími subjekty práv a jsou pro ně závazná, dokud tyto subjekty práv existují za předpokladu, že se nedohodnou na skončení platnosti smlouvy a závazků z ní vyplývajících. Zanikne-li některá ze stran mezinárodní smlouvy, řídí se případná sukcese právního nástupce této smluvní strany do mezinárodní smlouvy pravidly obecného mezinárodního práva o sukcesi do smluv. Podstatná část těchto pravidel byla kodifikována ve Vídeňské úmluvě o sukcesi států ve vztahu ke smlouvám (č. 292/1999 Sb.; dále jen „Vídeňská úmluva“).

[16] Z výše popsané relativní povahy mezinárodního práva a z úpravy obsažené v Dohodě mezi ČR a SSSR vyplývá, že tato dohoda je podle článku 10 Ústavy ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb. použitelná na rozhodování o starobním důchodu stěžovatelky jen za předpokladu, že v době podání žádosti o důchod byla závazná ve vztahu k nějakému existujícímu státu (který tedy do smlouvy sukcedoval), na jehož území stěžovatelka získala v minulosti doby zaměstnání nebo jiné činnosti, které by byly podle této dohody a podle zákona o důchodovém pojištění započítatelné jako doby pojištění; tato dohoda se vztahovala jen na občany smluvních stran (srov. čl. 2 citované dohody: „*Občané jedné smluvní strany [...] jsou [...] postaveni na roveň [...] občanům*“); obdobně čl. 1 odst. 2 hovoří výlučně o dávkách sociálního zabezpečení poskytovaných občanům smluvních stran.



V tomto ohledu se proto stěžovatelka zásadně mylí, pokud dovozuje v kasační stížnosti, že se uvedená dohoda vztahovala na kohokoli, kdo měl trvalý pobyt na území Československa nebo SSSR.

[17] Skutečnost, že pro posouzení aplikovatelnosti dohody o sociálním zabezpečení ve vztahu k nástupnickým státům je rozhodující den podání žádosti o důchod, zdejší soud dovodil ve shora citovaném rozsudku čj. 6 Ads 40/2003-48 následujícím způsobem: „*Dohoda o sociálním zabezpečení byla typem smlouvy uzavřené na teritoriálním principu, tedy určovala, že důchody přiznávají a vyplácejí orgány sociálního zabezpečení té smluvní strany, na jejímž území občané, kteří mají nárok na důchod, trvale bydlí ke dni podání žádosti o důchod; důchody se přiznávají za podmínek a ve výši stanovené právními předpisy této smluvní strany (čl. 6). Při přiznávání důchodů se plně započítávají doby zaměstnání (jakož i doby jiné jim na rovně postavené) na území obou smluvních stran (čl. 4 odst. 1).*“ Tento závěr ostatně vychází z jednoduché právní úvahy: totiž aby bylo možno posuzovat nějaký nárok na starobní důchod, musí v době takového řízení existovat právní předpis, který přiznání nároku umožní (tento předpis mimo jiné musí upravit, jak posuzovat doby zaměstnání či jiné doby relevantní pro nárok či výši důchodu, které se odehrály v relativně vzdálené minulosti). Z hlediska ústavních principů je dále třeba zdůraznit, že toliko vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika **vázána**, je součástí právního řádu (srov. bod [14]). Správní orgán (v posuzované věci žalovaná) proto nemůže aplikovat mezinárodní smlouvu, kterou není stát vázán, a která proto není součástí právního řádu, nehledě na praktické otázky součinnosti smluvních stran mezinárodní smlouvy, která je představitelná toliko u smlouvy, kterou jsou dané smluvní státy vázány. Z tohoto hlediska se jeví závěr zdejšího soudu o tom, že postačí, je-li smlouva součástí právního řádu v době podání žádosti o důchod, vysoce příznivým závěrem, neboť nelze nevidět, že smlouva může pozbýt platnosti a aplikovatelnosti již v průběhu takového ří-

zení, nicméně soud má za to, že v takové situaci by měl správní orgán řízení dokončit podle stavu právního řádu v době zahájení řízení.

[18] Stěžovatelka tvrdí, že jí vznikl nárok na důchod v dubnu roku 2003. Podle zákona o důchodovém pojištění by stěžovatelce v případě zápočtu výchovy tří dětí vznikl nárok na starobní důchod dnem 1. 3. 2003, pokud by získala dobu pojištění alespoň 25 let [§ 29 odst. 1 písm. a), § 32 odst. 2 citovaného zákona]. Stěžovatelka získala v minulosti doby pojištění na území dnešní Ukrajiny. Přestože stěžovatelka opakovaně tvrdí, že to bylo na území SSSR, nelze odhlédnout od právního a faktického zániku tohoto státu. Jak Nejvyšší správní soud dále uvede, neexistuje jediný nástupnický stát, který by na sebe převzal veškeré závazky zaniknuvšího SSSR; bylo proto po zániku SSSR podstatným, které závazky a ve vztahu k jakému území převzal ten který nástupnický stát. Ve vztahu k území Ukrajiny, na kterém v minulosti pracovala stěžovatelka, tedy vyvstává otázka, zda bylo možno Dohodu mezi ČR a SSSR aplikovat právě ve vztahu k Ukrajině.

[19] Ze sdělení Ministerstva zahraničních věcí publikovaného pod č. 81/2000 Sb. m. s. vyplývá, že Dohoda mezi ČR a SSSR pozbyla ve vztazích mezi ČR a Ukrajinou platnosti dne 28. 2. 2000 na základě Protokolu mezi vládou České republiky a kabinetem ministrů Ukrajiny o dvoustranných smluvních vztazích mezi Českou republikou a Ukrajinou, podepsaného dne 17. 12. 1998. Ke dni splnění věkové podmínky pro nárok na starobní důchod ze strany stěžovatelky, tedy ke dni 1. 3. 2003, popř. ke dni požadované výplaty starobního důchodu, tj. ke dni 1. 4. 2003, se tudíž Dohoda mezi ČR a SSSR na území Ukrajiny již několik let nevztahovala; a tím spíše tomu tak bylo v době řízení před žalovanou, které je nyní předmětem přezkumu správního soudu, tj. v době řízení na základě žádosti ze dne 24. 5. 2010 (a bylo tomu tak i v době řízení vedeného na základě dřívější žádosti stěžovatelky podané dne 17. 11. 2003).

[20] Stěžovatelce nelze přisvědčit ani v tom, že určujícím časovým momentem, pokud jde o platnost uvedené dohody, je rok



2008. V roce 2008 přestala být citovaná dohoda platnou ve vztahu k Ruské federaci, neboť dne 4. 6. 2008 byla spolu s protokolem k dohodě českou stranou jednostranně vypovězena s účinností k 31. 12. 2008; Ruská federace přitom nikdy nepřevzala závazky v oblasti sociálního zabezpečení ve vztahu k jinému území než území vlastního státu (Ruské federace), tedy ani ve vztahu k území Ukrajiny. Stěžovatelka se tak mylí, pokud v kasační stížnosti uvádí, že Ruská federace byla nástupnickým státem SSSR, který po jeho rozpadu „převzal veškeré právní náležitosti vůči bývalému SSSR“. Oba okamžiky (tedy ukončení platnosti této dohody jak ve vztahu k Ukrajině, tak ve vztahu k Ruské federaci) nicméně spadají tak jako tak do doby před podáním stěžovatelčiny žádosti o starobní důchod (24. 5. 2010), kterýžto moment je, jak vyplývá ze shora uvedeného, stěžejním pro posouzení uplatnitelnosti Dohody mezi ČR a SSSR. Nadto je třeba připomenout, že i pro Ruskou federaci, která do dohody sukcedovala, platilo, že tato dohoda se z hlediska osobního rozsahu vztahovala toliko na občany smluvních stran (Čl. 2 citované dohody). Stěžovatelka dle svého tvrzení a dokladů, které předložila žalované, není a nikdy nebyla občankou Ukrajiny ani Ruské federace.

[21] V tomto ohledu není relevantní tvrzení stěžovatelky, že splňovala podmínky pro přiznání starobního důchodu již v roce 2000 – soud přezkoumává rozhodnutí, které posuzovalo, zda stěžovatelce vznikl nárok ke dni 1. 4. 2003, jak v žádosti požadovala. Nadto není zřejmé, jaký nárok má stěžovatelka na mysl. Mohlo by se jednat o tzv. předčasné starobní důchod podle § 31 zákona o důchodovém pojištění, avšak předmětem řízení není tento nárok, nýbrž řízení o žádosti o starobní důchod podle § 29 zákona o důchodovém pojištění.

[22] Žalovaná stejně jako krajský soud tedy posoudila správně otázku aplikovatelnosti Dohody mezi ČR a SSSR.

#### **Aplikace Smlouvy mezi ČR a Ukrajinou**

[23] Přestože stěžovatelka zaujímá ke Smlouvě mezi ČR a Ukrajinou rozporuplný postoj – jednak vyjadřuje podiv, proč se kraj-

ský soud její aplikovatelnosti zabýval, na straně druhé se však dovolává aplikovatelnosti článku 3 b) této smlouvy – považuje zdejší soud za účelné otázku aplikovatelnosti citované smlouvy vyjasnit.

[24] Krajský soud a žalovaná mají za to, že stěžovatelka nespadá pod osobní rozsah této smlouvy vymezený v jejím článku 3, podle něhož se tato smlouva vztahuje na:

*„a) občany smluvních stran, kteří podléhají nebo podléhali právním předpisům jedné nebo obou smluvních stran,*

*b) jiné osoby, pokud odvozují svá práva z práv občanů obou smluvních stran uvedených pod písmenem a)“.*

Stěžovatelka pak tvrdí, že i když je osobou bez státní příslušnosti, její právní postavení v ČR odpovídá tomu stanovenému v článku 3 písm. b) této smlouvy.

[25] Tento stěžovatelčin názor však nemůže obstát. Za osobu, která odvozuje svá práva z práv občanů, se v předmětné oblasti mezinárodních smluv považuje zpravidla ten, jehož se státním občanem poji dostatečně úzký a z pohledu sociálního zabezpečení relevantní vztah (například jeho potomek či pozůstalý). Osoby bez státní příslušnosti bez takového relevantního vztahu do této skupiny tedy zařadit nelze.

[26] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka je osobou bez státní příslušnosti (jedná se o občanku SSSR, která v roce 1991 přicestovala do ČR, získala zde trvalý pobyt, aniž by se po rozpadu SSSR stala občankou některého z jeho nástupnických států), je pro určení jejího postavení ve shora uvedeném smyslu významná Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti. Nejvyšší správní soud se tedy zabýval jejími základními hledisky, účelem a především se pak zaměřil na interpretaci ustanovení vztahujících se přímo k posuzované věci (tj. zejména jejího článku 24).

#### **Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti**

[27] Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti byla uzavřena dne 28. 9. 1954 na půdě Organizace spojených národů

(dále jen „OSN“). Spolu s Úmluvou o omezení případů bezdomovectví (č. 43/2002 Sb. m. s.) představuje jeden z klíčových právních předpisů v oblasti ochrany osob bez státní příslušnosti, především pak ochrany před diskriminací při výkonu jejich základních práv a svobod. Cílem úmluvy bylo zakotvit ochranné mechanismy pro osoby bez státní příslušnosti, které nejsou současně uprchlíky, neboť na ty se vztahuje o tři roky starší Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (č. 208/1993 Sb.). Samotný účel Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti pak vyplývá z její preambule, která zdůrazňuje hluboký zájem OSN o osoby bez státní příslušnosti, jejichž status je v příkrém rozporu s lidskými právy a zájmy lidského společenství. Účelem této úmluvy je především upravit a zlepšit právní postavení osob bez státní příslušnosti a zajistit jim co nejširší výkon jejich základních práv a svobod. Toho se mělo dosáhnout právě tím, že osobám bez státní příslušnosti bude přiznán „status osoby bez státní příslušnosti“, který jim umožní získat stabilní právní postavení, doklady totožnosti a další základní prostředky jejich ochrany (srov. Goodwin-Gill, G. S. *Introductory note to the Convention relating to the status of stateless persons*. Dostupný v archivu OSN z <http://untreaty.un.org>).

[28] Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti vstoupila v platnost dne 6. 6. 1960 a ratifikovalo ji 76 států, mezi nimiž je od roku 2004 i Česká republika. Současně s ratifikací dne 17. 5. 2004 Česká republika učinila prohlášení k článkům 23, 24 odst. 1 písm. b), 27 a 28. Pro Českou republiku vstoupila Úmluva v platnost dne 17. 10. 2004; byla publikována pod č. 108/2004 Sb. m. s. Ukrajina Úmluvu o právním postavení osob bez státní příslušnosti neratifikovala.

[29] Obsah Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti velmi podstatně vychází z Úmluvy o právním postavení uprchlíků – většina ustanovení je z Úmluvy o právním postavení uprchlíků převzata zcela či v modifikované podobě. Přestože se tedy jedná o dva nezávislé mezinárodní standardy (a to především s ohledem na závěr kodifikačního

výboru, že postavení uprchlíků je humanitární problém, zatímco postavení apatridů, tj. osob bez státní příslušnosti, je primárně otázka právní), je jejich úzký vzájemný vztah nepochybný a je zřejmé, že při interpretaci Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti lze zcela jednoznačně vycházet z výkladu vztahujícího se právě k Úmluvě o právním postavení uprchlíků, která tvořila základ pro její zpracování.

[30] Pro nyní posuzovaný případ je stěžejní článek 24 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, jehož znění je následující:

**„1. Smluvní státy budou s osobami bez státní příslušnosti oprávněně se zdržujícími na jejich území zacházet stejně jako se svými občany ve věcech, které se týkají:**

*(a) Odměňování včetně rodinných přídatků, pokud jsou součástí odměňování, pracovní doby, úpravy práce přesčas, placené dovolené, omezení domácí práce, minimální věkové hranice pro zaměstnání, učebního poměru a odborné přípravy, práce žen a mladistvých a využívání výhod plynoucích z kolektivního vyjednávání, v rozsahu, v jakém jsou tyto otázky upraveny zákony nebo nařízeními nebo spadají pod kontrolu správních orgánů;*

*(b) Sociálního zabezpečení (právní předpisy týkající se pracovních úrazů, nemoci z povolání, mateřství, nemoci, invalidity, stáří, úmrtí, nezaměstnanosti, rodinných závazků a jakékoli další nepředvídané události, na kterou se podle zákonů a nařízení vztahuje sociální zabezpečení) s těmito omezeními:*

*(i) mohou existovat přiměřené úpravy týkající se zachování nabytých práv nebo práv právě nabyvaných;*

*(ii) vnitrostátní právní předpisy země trvalého pobytu mohou stanovit zvláštní úpravy týkající se sociálních dávek nebo jejich částí plně hrazených z veřejných fondů a dávek vyplácených osobám, které nesplňují příspěvků se týkající podmínky přiznání řádného důchodu.*

2. Právo na odškodnění za úmrtí osoby bez státní příslušnosti v důsledku pracovního úrazu nebo nemoci z povolání není dotčeno tím, že místo trvalého pobytu oprávněné osoby se nachází mimo území smluvního státu.

3. Smluvní státy rozšíří na osoby bez státní příslušnosti výhody plynoucí z dohod, které tyto státy mezi sebou uzavřely nebo mohou v budoucnu uzavřít, týkající se zachování práv nabytých nebo právě nabývaných v oblasti sociálního zabezpečení, pouze s výhradou podmínek, které uplatňují vůči občanům států, které tyto dohody podepsaly.

4. Smluvní státy budou s porozuměním posuzovat možnost co nejvíce rozšířit na osoby bez státní příslušnosti výhody plynoucí z podobných dohod, které mohou kdykoli platit mezi těmito smluvními státy a státy, které smluvními státy nejsou.“

[31] Ve vztahu k čl. 24 odst. 1 písm. b) učinila Česká republika jedno z prohlášení, podle něž bude toto ustanovení aplikováno „v rozsahu, v jakém to umožňují vnitrostátní právní předpisy České republiky“.

[32] Článek 24 odst. 1 písm. b) citované úmluvy tedy zajišťuje apatridům přístup k sociálnímu zabezpečení, zejména za situace, kdy mezi státem, na jehož území se apatrida nachází, a státem, v němž získal doby pojištění či jiné výhody, neexistuje mezinárodní ujednání o vzájemných vztazích v oblasti sociálního zabezpečení, a je tedy třeba aplikovat pouze vnitrostátní právní úpravu. Úmluva vesměs staví na principu, podle něž by měly smluvní státy osobám bez státní příslušnosti poskytovat co nejvýhodnější zacházení, minimálně však tak příznivé jako ve vztahu k cizincům obecně. Článek 24 odst. 1 písm. b) týkající se sociálních práv je však jedním z těch, které jsou v rámci citované úmluvy pro apatridy ještě příznivější, neboť jim zabezpečuje stejné zacházení, jaké je garantováno občanům smluvního státu, na jehož území se apatrida nachází.

[33] Článek 24 odst. 1 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti přitom

podle zdejšího soudu neobsahuje „relativní prvek“, to znamená, že se v něm smluvní státy, tedy i ČR, zavázaly k určitému postupu bez ohledu na ostatní státy (smluvní či nikoli). V posuzovaném případě tedy není podstatné, že Ukrajina není smluvním státem této úmluvy; Česká republika je článkem 24 odst. 1 vázána zacházet se stěžovatelkou v oblasti sociálního zabezpečení jako se svým vlastním občanem bez ohledu na to, zda se k takovému postupu zavázala i Ukrajina.

[34] V souladu se shora uvedeným žalovaná postupovala – podle vnitrostátní právní úpravy zhodnotila stěžovatelčinu dobu pojištění v ČR (18 let a 329 dnů). Tomuto postupu nebránilo ani prohlášení, které ČR při přístupu k této úmluvě učinila, a sice že článek 24 odstavec 1 písm. b) bude aplikován v rozsahu, v jakém to umožňují vnitrostátní právní předpisy České republiky. Žalovaná však nemohla než uzavřít, že s ohledem na požadavky § 28 zákona o důchodovém pojištění není tato doba pro přiznání starobního důchodu dostatečná. Pro zhodnocení doby pojištění, kterou stěžovatelka získala na území dnešní Ukrajiny, by žalovaná i v případě vlastního státního občana aplikovala ustanovení Smlouvy mezi ČR a Ukrajinou, přičemž státní občan ČR by spadal pod osobní rozsah vymezený v čl. 3 písm. a) této smlouvy. Pokud by Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti nestanovila nic dalšího, bylo by jednoznačné, že pod tento rozsah spadají i osoby bez státní příslušnosti, které by do čl. 3 písm. a) Smlouvy mezi ČR a Ukrajinou byly vtaženy prostřednictvím čl. 24 odst. 1 písm. b) Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti.

[35] Nelze však přehlédnout, že článek 24 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti obsahuje rovněž body (i) a (ii) odstavce 1 písm. b) a především pak odstavce 3 a 4, které stanoví podstatné meze shora popsaného přístupu zacházet v oblasti sociálního zabezpečení s apatridy jako s vlastními občany. Tato ustanovení odrážejí postoj smluvních států k situaci, kdy na jejich území požádá o přiznání výhod vyplývajících ze sociálního zabezpečení jednotlivec (apatrida), který

v průběhu svého života přispíval do systému sociálního zabezpečení více států. Současně je z těchto odstavců a dále především z článků 14 a 15 uvedené úmluvy zřejmá vůle těchto států náklady na příslušné dávky poměrně sdílet.

[36] V nyní posuzovaném případě popsaná okolnost nastala, neboť stěžovatelka tvrdí, že získala doby pojištění nejen na území ČR, ale především na území dnešní Ukrajiny (bývalého SSSR). Z tohoto důvodu se zdejší soud nadále zaměřil zejména na odstavce 3 a 4 článku 24 citované úmluvy.

[37] Tyto dva odstavce článku 24 doplňují úpravu obsaženou v prvním odstavci bodě (ii) článku 24 („*vnitrostátní právní předpisy země trvalého pobytu mohou stanovit zvláštní úpravy týkající se sociálních dávek nebo jejich částí plně hrazených z veřejných fondů a dávek vyplácených osobám, které nesplňují příspěvků se týkající podmínky přiznání řádného důchodu*“) a konkrétně upravují, zda a za jakých podmínek se mohou na osoby bez státní příslušnosti vztahovat výhody plynoucí z jiných mezinárodních ujednání.

[38] Třetí odstavec článku 24 téže úmluvy představuje jeden z hlavních nástrojů ochrany osob bez státní příslušnosti, neboť zaručuje, že tyto osoby mohou bez dalšího užívat výhod, které plynou z mezinárodních smluv na poli sociálního zabezpečení uzavřených navzájem mezi smluvními státy dané úmluvy. S ohledem na jeho poměrně neobratnou formulaci a nejednoznačné vyznění je nanejvýš praktické zaměřit se při jeho interpretaci na prvotní vůli a záměr signatářských států. V rámci kodifikačních prací na Úmluvě o právním postavení uprchlíků, která sloužila jako výrazná inspirace při koncipování Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, zvažoval *ad hoc* výbor rovněž takové pojetí čl. 24 odst. 3, podle kterého by uprchlík mohl užívat výhod plynoucích z jakékoli smlouvy zavazující stát, na jehož území se nachází, tedy i z takové, která je uzavřena se státem, který není smluvní stranou Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Signatářské státy však v této souvislosti projevíly obavy, že by pro ně takto široce nastave-

ná jednostranná povinnost představovala neospravedlnitelné břímě, neboť by v případě nesoučinnosti nesmluvních států nesly plnou odpovědnost za vyplácení i té části dávky sociálního zabezpečení, která měla být azylantovi vyplacena nesmluvním státem, na jehož území mu vznikl alespoň dílčí nárok na výplatu dávky. Konečné znění článku 24 odst. 3 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (a v důsledku tedy i Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti) je tak odrazem vůle signatářských států plně se zavázat k zachování získaných práv uprchlíků (resp. apatridů) pouze v případě, že budou důsledně zakotvena a aplikována pravidla týkající se kombinování dílčích nároků na výplatu dávek (srov. Hathaway, J. *The Rights of Refugees under International Law*. New York : Cambridge University Press, 2005, s. 781–782). Záruky splnění tohoto požadavku pak poskytuje pouze taková koncepce třetího odstavce článku 24, která zaručuje zachování výhod uprchlíkům (apatridům) vyplývajících výhradně z ujednání mezi *smluvními stranami* Úmluvy o právním postavení uprchlíků (resp. Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti).

[39] Vzhledem k tomu, že Ukrajina není smluvním státem Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, je zřejmé, že třetí odstavec článku 24 této úmluvy nemůže být na nyní posuzovaný případ aplikovatelný.

[40] Relevantní je v posuzované věci tedy pouze čtvrtý odstavec tohoto článku, podle něhož „[s]mluvní státy budou s porozuměním posuzovat možnost co nejvíce rozšířit na osoby bez státní příslušnosti výhody plynoucí z podobných dohod, které mohou kdykoli platit mezi těmito smluvními státy a státy, které smluvními státy nejsou“.

[41] Otázka, jakým způsobem toto ustanovení interpretovat, vyvstala i v řízení před krajským soudem. Vyjdeme-li ze shora uvedených závěrů vztahujících se k článku 24 odst. 3, je nasnadě, že ve vztahu k výhodám plynoucím z mezinárodních smluv s nesmluvními státy citované úmluvy nezbylo než v odstavci 4 vyjádřit spíše než pravidlo určitého postupu jen princip, podle něhož jsou smluvní státy



vybízeny k úsilí zajistit osobám bez státní příslušnosti zachování výhod vyplývajících z těchto ujednání. Tento závěr je podpořen samotnou zvolenou dikcí předmětného ustanovení (srov. v angličtině: „*States will give sympathetic consideration to extending to stateless persons so far as possible.*“ a francouzštině: „*Les Etats contractants examineront avec bienveillance la possibilité d'étendre, dans toute la mesure du possible, aux apatrides.*“).

[42] Současně pak ze shora uvedeného vyplývá, že citované ustanovení je koncipováno tak, aby rozšíření výhod ve prospěch osob bez státní příslušnosti nejen nebránilo, ale aby k němu podněcovalo. Smluvní státy by se měly zabývat tím, zda nemohou na apatridy rozšířit výhody vyplývající z mezinárodních smluv pro ně závazných, a to v co největší možné míře. Tento názor sdílí i Hathaway, neboť ve vztahu k čl. 24 odst. 4 Úmluvy o právním postavení uprchlíků uvádí, že „*země, na jejímž území se uprchlík nachází, by měla vyvinout maximální úsilí, aby pro něj zajistila výhody v oblasti sociálního zabezpečení, které se zakládají na výkonu práce a příspěvcích do systému sociálního zabezpečení země, která není stranou Úmluvy*“ (srov. Hathaway, J., op. cit., s. 784). Uvedené závěry jsou v souladu s předmětem a účelem Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, k nimž je podle čl. 31 odst. 1 Vídeňské úmluvy při interpretaci mezinárodní smlouvy třeba přihlídnout; účelem Úmluvy podle její preambule je zajistit, aby apatridé mohli vykonávat základní práva a svobody v co nejširší míře.

#### **Aplikace Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti ve spojení se Smlouvou mezi ČR a Ukrajinou a závěry v nyní posuzované věci**

[43] Článek 24 odst. 4 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti tedy klade na smluvní státy požadavek, aby vyvinuly maximální úsilí k zachování výhod apatridům v oblasti sociálního zabezpečení. Nejvyšší správní soud k tomu poznamenává, že Smlouva mezi ČR a Ukrajinou se vztahuje pouze na občany obou smluvních stran a osoby, které od nich odvozují svá práva, a jako ta-

kovou ji nelze považovat za právní nástroj, který dostatečně chrání práva osob bez státní příslušnosti; to samo o sobě však nelze pokládat za porušení závazků z Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti. Mezinárodní smlouva o koordinaci sociálního zabezpečení je vždy výsledkem jednání dvou suverénních států a je evidentní, že výsledkem takové kontraktace je jen souladná vůle obou smluvních stran. Nadto nelze pominout časovou souslednost posuzovaných mezinárodních smluv; Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti byla ratifikována o rok později (2004) než Smlouva mezi ČR a Ukrajinou (2003).

[44] Přesto je zřejmé, že si Česká republika je vědoma účelnosti a vhodnosti takové úpravy, která vztáhne aplikaci mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení i na apatridy. Svědčí o tom její kontraktační praxe s jinými státy, z níž lze dovodit, že Česká republika uzavírala smlouvy ve prospěch osob bez státní příslušnosti i před rokem 2000. Například Smlouva mezi Českou republikou a Bulharskou republikou o sociálním zabezpečení (č. 2/2000 Sb. m. s.) uzavřená v roce 1998 či Smlouva mezi Českou republikou a Litevskou republikou o sociálním zabezpečení (č. 136/2000 Sb. m. s.) z roku 1999 se vztahují na „*osoby, které podléhají nebo podléhaly právním předpisům jednoho nebo obou smluvních států,*“ a jiné osoby, pokud odvozují svá práva od těchto osob, přičemž obě smlouvy v úvodních ustanoveních upřesňují, že se pod „*osobou*“ rozumí i osoba bez státní příslušnosti. Za použití uvedené formulace je povětšinou vymezen personální rozsah i v ostatních smlouvách tohoto typu, a přestože zde chybí výslovný odkaz na osoby bez státní příslušnosti, je personální rozsah dotčené smlouvy vymezen natolik široce, že je zřejmé, že se vztahuje i na ně [srov. např. Smlouva mezi Českou republikou a Rumunskem o sociálním zabezpečení (č. 25/2004 Sb. m. s.) z roku 2002, Smlouva mezi Českou republikou a Tureckou republikou o sociálním zabezpečení (č. 135/2004 Sb. m. s.) z roku 2003, Smlouva o sociálním zabezpečení mezi Českou republikou a Korejskou republikou (č. 80/2008 Sb. m. s.)



z roku 2007 či Smlouva mezi Českou republikou a Japonskem o sociálním zabezpečení (č. 41/2009 Sb. m. s.) z roku 2008]. Postup rozšiřující nároky z mezinárodních smluv v oblasti sociálního zabezpečení na osoby bez státní příslušnosti silně doporučuje ve svých textech i Mezinárodní organizace práce (srov. Hirose, K.; Nikac, M.; Tamagno, E. *Protecting the social security rights of migrant workers: A rights – based approach*. International Labour Organization, Decent Work Technical Support Team and Country Office for Central and Eastern Europe. Budapest : ILO, 2011, s. 43–44. Dostupné z [www.ilo.org](http://www.ilo.org)). Současné v tomto směru nelze přehlédnout, že s apatridy výslovně počítají i evropské koordinační předpisy v oblasti sociálního zabezpečení, tj. jak již zrušené nařízení Rady (ES) č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství, tak nové nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

[45] Nejvyšší správní soud považuje ochranu apatridů v oblasti sociálního zabezpečení za důležitou mezinárodní povinnost českého státu, avšak jak vyplývá z výše uvedeného, Česká republika tuto svou povinnost ve vztahu vůči stěžovatelce neporušila. Smlouva mezi ČR a Ukrajinou neobsahuje ochranu práv apatridů. Tato skutečnost vychází z vůle účastníků kontraktace, což potvrzuje i rozprava v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR v rámci prvního čtení vládního návrhu, kterým byla předložena parlamentu k vyslovení souhlasu citovaná smlouva. Ačkoli byla Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR upozorněna při projednávání vládního návrhu na skutečnost, že tato smlouva nechrání práva osob bez státní příslušnosti (sněmovní tisk 1152, kritický projev poslance Jaromíra Kohlíčka, dostupné na <http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/043schuz/s043226.htm;r6>), tak tuto smlouvu schválila. Smlouva mezi ČR a Ukrajinou je na rozdíl od většiny ostatních smluv částečně ještě založena na principu teritoriality, nikoli na principu proporcionality. Doby pojištění, které dotčená osoba získala

před datem 1. 4. 2003, jsou hodnoceny jen jedním smluvním státem, a to tím, kde příslušná osoba pobývá, aniž by se přihlíželo k tomu, ve kterém z obou států tyto doby byly získány. *Obiter dictum* Nejvyšší správní soud podotýká, že v ukrajinském právu sociálního zabezpečení je účast na sociálním zabezpečení zpravidla založena na principu občanství, což je patrně důsledek volby rozsahu sukcese související se zánikem SSSR. Podle Smlouvy mezi ČR a Ukrajinou ostatně nemá ukrajinský nositel pojištění žádnou právní povinnost vydat potvrzení o dobách pojištění, které získala na území dnešní Ukrajiny osoba nemající státní občanství žádné z obou zemí. Takové potvrzení není pouhým přepisem tzv. pracovní knížky, smluvní strana jím osvědčuje, že doby získané na jejím území jsou podle jejich právních předpisů dobami důchodového pojištění.

[46] Podle čl. 39 odst. 4 Smlouvy mezi ČR a Ukrajinou lze za české doby považovat doby získané na Ukrajině toliko v případě státních občanů smluvních stran. Na osoby bez státní příslušnosti se tato smlouva nevztahuje. Stěžovatelka je tedy oprávněna pouze k takovým výhodám v oblasti sociálního zabezpečení, které vyplývají z vnitrostátních českých právních předpisů. Nárok na starobní důchod k požadovanému datu 1. 4. 2003 jí tedy nevznikl, neboť nezískala potřebnou dobu pojištění podle § 28 zákona o důchodovém pojištění. Nelze přitom nevidět, že do českého systému důchodového pojištění stěžovatelka přispívala podle údajů ve správním spisu po dobu cca 6 let. Proto převzetí finančního břemene za podstatnou část pracovní kariéry stěžovatelky, kterou realizovala v zahraničí, musí být nezpochybnitelně založeno na existenci mezinárodního závazku České republiky k takovému postupu. Jinak nelze po České republice spravedlivě požadovat, aby v průběžně financovaném systému důchodového pojištění byl stěžovatelce přiznán nárok na dlouhodobé plnění, kterému neodpovídá potřebný ekvivalent v podobě odvedeného pojistného (daní) po zákonem stanovenou dobu. Na tomto místě je pak třeba upozornit na skutečnost, kterou v průběhu řízení zdůraz-

ňovala i žalovaná, a sice že nastalá situace by byla řešitelná, pokud by stěžovatelka získala české (či ukrajinské) státní občanství. Přestože nelze presumovat, jakým způsobem by její žádost o udělení státního občanství byla vyřízena, jedná se nadále o možnost, která se stěžovatelce nabízí.

[47] V této souvislosti je třeba rovněž zdůraznit, že status osoby bez státní příslušnosti, kterou stěžovatelka bezesporu je, se vyznačuje různou mírou limitace, diskomfortu, nerovnosti apod., a jedná se tak o kategorii „nedobrovolnou“, z níž je možno se vymanit zpravidla velmi zřídka a komplikovaným způsobem. V zemích, kde se status osoby bez státní příslušnosti na žádost úředně deklaruje, je za apatridu považována dokonce pouze taková osoba, která nejenže nemá státní občanství pro ni relevantního státu, ale ani o něj

nemůže žádat [srov. judikaturu belgických soudů, např. nález belgického Ústavního soudu (*Cour constitutionnelle*) ze dne 11. 1. 2012, č. 1/2012, dostupný na [www.const-court.be](http://www.const-court.be)]. Na základě skutečností, které stěžovatelka v průběhu řízení tvrdila, vyplývá, že její postavení je v tomto ohledu velmi specifické a základnímu pojetí statusu osob bez státní příslušnosti (nedobrovolnost, nemožnost získat státní občanství) se pravděpodobně vymyká, a to i přes tvrzené historické souvislosti jejího pobytu v České republice a důvody, proč dosud o státní občanství nepožádala. Rovněž i s ohledem na tyto skutečnosti bude na stěžovatelce, aby všechny uvedené souvislosti do budoucna zvážila, neboť – aniž by soud jakkoli mohl předjímat – nezdá se, že by ve věci státního občanství České republiky ve vztahu ke stěžovatelce existovaly významné překážky. (...)

## 2779

### Důchodové pojištění: výplata náhrady mzdy před právní mocí rozhodnutí o neplatnosti skončení pracovního poměru a po ní

k § 38 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce

k § 11 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění účinném do 31. 12. 2010

**Z hlediska smyslu právní úpravy důchodového zabezpečení nelze k tíži zaměstnance a současně účastníka důchodového pojištění vytvářet jiný režim důsledku výplaty náhrady mzdy v závislosti na právní mocí rozhodnutí soudu o neplatnosti ukončení pracovního poměru tohoto zaměstnance, a to právě za situace, že zaměstnavatel v protiprávním jednání pokračuje nepřidělováním práce zaměstnanci (§ 38 odst. 1 zákoníku práce z roku 2006) i po právní mocí uvedeného rozhodnutí. Odlišení dopadu výplaty náhrady mzdy do právní mocí a po právní mocí rozhodnutí o neplatnosti ukončení pracovního poměru zaměstnance z § 11 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, nevyplývá.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, čj. 3 Ads 41/2012-49)

**Prejudikatura:** č. 85/2004 Sb. NS; nálezy Ústavního soudu č. 92/1995 Sb. a č. 120/2005 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 348/04).

**Věc:** Ing. Helena W. proti České správě sociálního zabezpečení o provedení oprav zápisu v evidenčních listech důchodového pojištění, o kasační stížnosti žalované.

Pražská správa sociálního zabezpečení Praha 8 rozhodnutím ze dne 9. 9. 2010, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 12. 10. 2010, nevyhověla návrhu žalobkyně na provedení oprav

zápisu v evidenčních listech důchodového pojištění týkajících se údajů o dobách důchodového pojištění a vyměřovacích základech v definovaných obdobích let 1998, 2004, 2005, 2006 a 2007.

Žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala odvolání. Česká správa sociálního zabezpečení odvolání zamítla rozhodnutím ze dne 25. 11. 2010.

Uvedené rozhodnutí žalované žalobkyně napadla žalobou u Městského soudu v Praze. Městský soud rozsudkem ze dne 10. 2. 2012, čj. 2 Ad 5/2011-23, žalobě vyhověl, napadené rozhodnutí zrušil a vrátil k novému projednání. Městský soud vycházel z toho, že pracovní poměr žalobkyně u zaměstnavatele trval od roku 1. 1. 1992 do 31. 10. 2007, tedy i v době ukončení pracovního poměru žalobkyně na základě okamžitého zrušení jejího pracovního poměru ode dne 1. 9. 1998, jehož neplatnost byla určena rozsudkem městského soudu ze dne 14. 9. 2004, čj. 16 Co 181/2004-247. Tento rozsudek nabyl právní moci dne 3. 11. 2004. Doba neplatného rozvázání pracovního poměru uvedená soudem se považuje za dobu zaměstnání a rovněž dobu důchodového pojištění, za jejíhož trvání nemusí být splněna podmínka platby tohoto pojištění, a to až do jiného skončení takového pracovního poměru. Náhradu mzdy za dobu neplatného rozvázání pracovního poměru je třeba zohlednit za ta období, za která náležela, nikoli až v době, kdy došlo k její výplatě. Jednotlivé částky náhrad mezd musí být také promítnuty do osobních vyměřovacích základů zaměstnance v rozhodné době, zachycených v evidenčních listech důchodového pojištění. Pokud se tak nestalo, musí být evidenční listy opraveny, respektive vyhotoveny nové. Tak vyložil městský soud § 11 odst. 2 větu šestou zákona o důchodovém pojištění.

Také o náhradu mzdy musela žalobkyně vést soudní spory. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 8 ze dne 14. 1. 2002, čj. 26 C 291/98-193, který ve výroku o náhradě mzdy nabyl právní moci dne 26. 4. 2002, soud zaměstnavateli žalobkyně uložil povinnost zaplatit jí náhradu mzdy za měsíc srpen 1998. K zaúčtování této náhrady došlo v prosinci 2002. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 8 ze dne 7. 9. 2006, čj. 12 C 226/2004-150, ve znění rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 7. 2007, čj. 12 Co 210/2007-190, které nabyly právní moci dne 24. 8. 2007, by-

la témuž zaměstnavateli uložena povinnost zaplatit žalobkyni náhradu mzdy také za období od 1. 9. 2001 do 30. 8. 2006. K zaúčtování náhrady došlo v září a v říjnu 2007.

Proti rozsudku Městského soudu v Praze čj. 2 Ad 5/2011-23 podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost. Podle stěžovatelky vada rozsudku spočívá zejména v jeho rozporu s § 11 odst. 2 větou šestou zákona č. 155/1995 Sb.

Stěžovatelka vyložila § 11 odst. 2 větu šestou zákona o důchodovém pojištění tak, že v případech neplatných rozvázání pracovních poměrů se sice za dobu důchodového pojištění považuje též doba, po kterou podle pravomocného rozhodnutí soudu trval nadále právní vztah zakládající účast na pojištění, přičemž délka trvání pojištění je ovšem závislá na dni nabytí právní moci zmíněného soudního rozhodnutí. Jako dobu pojištění lze v takových případech hodnotit jen dobu do dne předcházejícího nabytí právní moci rozsudku. V následujícím období, tedy po právní moci rozsudku, kterým bylo neplatné ukončení pracovního poměru zrušeno, je nutné splnění dalších podmínek účasti na důchodovém pojištění podle § 11 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění. Podle takové logiky byla náhrada mzdy na evidenčních listech důchodového zabezpečení podle § 16 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění správně rozepsána do období, za které náležela jen co do nároků vzniklých do 2. 11. 2004. Později byla náhrada mzdy posouzena podle § 130 zákoníku práce z roku 1965 (platného do 31. 12. 2006), respektive § 208 zákoníku práce z roku 2006, tedy jako jiné překážky v práci na straně zaměstnavatele, a jako takové vykázaný na evidenčním listu důchodového zabezpečení za rok, ve kterém byly vyplaceny.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) Klíčovou otázkou posuzované věci je to, zda v případě neplatného rozvázání pracovního poměru má být doba, za kterou náleží žalobkyni náhrada mzdy, zohledněna celá

i z hlediska důchodového zabezpečení, nebo jen doba do právní moci rozhodnutí soudu o neplatnosti ukončení pracovního poměru zaměstnance (žalobkyně). K tomu je třeba vyloužit související otázku oprávněnosti rozdělení charakteru a dopadu náhrad mzdy z hlediska důchodového zabezpečení podle toho, zda nárok vznikl do nebo po právní moci rozhodnutí soudu o neplatnosti ukončení pracovního poměru, pakliže náhrada mzdy představuje následek činnosti zaměstnavatele po skončení uvedeného pracovněprávního sporu. Další problematiku představuje posouzení oprávněnosti požadavku zápisu vyplacené náhrady mzdy v evidenčním listu důchodového zabezpečení za období, za které náhrada náleží.

Není sporu o tom, že v případě neplatného ukončení pracovního poměru na základě výpovědi nebo okamžitého zrušení ze strany zaměstnavatele, konstatovaného pravomocným rozhodnutím soudu, jestliže zaměstnanec trvá na dalším zaměstnávání, přísluší mu náhrada mzdy. Před 1. 1. 2007 byl takový případ upraven v § 61 odst. 1 zákoníku práce z roku 1965: *„Dal-li zaměstnavatel zaměstnanci neplatnou výpověď nebo zrušil-li s ním neplatně pracovní poměr okamžitě nebo ve zkušební době a oznámil-li zaměstnanec zaměstnavateli, že trvá na tom, aby ho dále zaměstnával, jeho pracovní poměr trvá i nadále a zaměstnavatel je povinen poskytnout mu náhradu mzdy. Tato náhrada přísluší zaměstnanci ve výši průměrného výdělku ode dne, kdy oznámil zaměstnavateli, že trvá na dalším zaměstnávání, až do doby, kdy mu zaměstnavatel umožní pokračovat v práci nebo kdy dojde k platnému ukončení pracovního poměru.“*

Pro zaměstnance zakládala uvedená situace specifický nárok, jehož podmínku představovalo právě rozhodnutí soudu o určovací žalobě. Ustanovení § 130 odst. 1 zákoníku práce z roku 1965 pamatovalo na případy, kdy zaměstnanec nemohl vykonávat práci pro překážku na straně zaměstnavatele. Toto ustanovení platilo do 31. 12. 2006, od 1. 1. 2007 na takové případy pamatuje § 208 zákoníku práce z roku 2006: *„Nemohl-li zaměstnanec konat práci pro jiné překážky na straně za-*

*městnavatele, než jsou uvedeny v § 207, poskytne mu zaměstnavatel náhradu mzdy nebo platu ve výši průměrného výdělku; to neplatí, bylo-li uplatněno konto pracovní doby.“*

Co mohlo tvořit jiné překážky v práci podle obou uvedených ustanovení, demonstrativně uvádí například komentář k § 208 zákoníku práce z roku 2006 (ASPI, zákon č. 262/2006 Sb., komentář k § 208), představující určitý druh teleologického výkladu normy. Příkladem takové překážky je podle uvedeného zdroje také případ, *„kdy zaměstnavatel neumožní zaměstnanci pokračovat v práci po zjištění neplatnosti rozvázání pracovního poměru“*. Takový případ není totožný s tím, který upravoval citovaný § 61 zákoníku práce z roku 1965, neboť důvodem vzniku nároku na náhradu mzdy není v právním slova smyslu neplatné ukončení pracovního poměru, nýbrž nepřidělování práce zaměstnanci v rozporu s § 38 odst. 1 písm. a) zákoníku práce z roku 2006. Významná však může být právě situace, kdy k takovému jednání ze strany zaměstnavatele dochází evidentně v souvislosti s neplatným ukončením pracovního poměru zaměstnance.

Ze znění § 11 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění explicitně vyplývá oprávněnost účasti zaměstnance (žalobkyně) v důchodovém pojištění v době, kdy jeho pracovní poměr byl neplatně ukončen, teprve od 1. 2. 2006. V té době toto ustanovení znělo: *„Za dobu pojištění uvedenou v odstavci 1 písm. a) se u osob uvedených v § 5 odst. 1 písm. a) až d) a f) až k) a v) a v odstavci 2 považuje též doba, po kterou podle pravomocného rozhodnutí soudu trval nadále jejich právní vztah zakládající účast na pojištění, pokud podle tohoto rozhodnutí došlo ke skončení tohoto vztahu neplatně a pokud by jinak byla, kdyby nedošlo k neplatnému ukončení tohoto vztahu, splněna podmínka uvedená v § 8; podmínka zaplacení pojistného se přitom považuje za splněnou.“* Tomuto znění materiálně odpovídá i pozdější znění, aktuálně obsažené ve větě šesté citovaného ustanovení: *„Za dobu pojištění uvedenou v odstavci 1 písm. a) se u osob uvedených v § 5 odst. 1 písm. a) až d) a f) až k), v) až x) a v) § 5 odst. 3*

*považuje též doba, po kterou podle pravomocného rozhodnutí soudu nebo mimo-soudní dohody uzavřené po podání návrhu na určení neplatnosti skončení tohoto právního vztahu trval nadále jejich právní vztah zakládající účast na pojištění, pokud podle tohoto rozhodnutí nebo této dohody došlo ke skončení tohoto vztahu neplatně a pokud by jinak byla, kdyby nedošlo k neplatnému skončení tohoto vztahu, splněna podmínka uvedená v § 8; podmínka zaplacení pojistného se přitom považuje za splněnou.“*

Ani v předcházející době nebyl ovšem takový výklad vyloučen, a to s ohledem na dřívější znění § 11 odst. 2 věty druhé zákona o důchodovém pojištění, které zakotvovalo alespoň fikci splnění podmínky zaplacení pojistného v případě, že „zaměstnavatel pojistné na pojištění neodvedl, ačkoliv byl povinen toto pojistné odvést, pokud se dále nestanoví jinak“. Ve vztahu k projednávané věci jinak stanoveno nebylo a povinnost zaměstnavatele odvést pojistné nepochybně vyplývala právě z toho, že rozhodnutím soudu došlo k určení neplatnosti rozvázání pracovního poměru žalobkyně, provázeného povinností zaměstnavatele poskytnout jí odpovídající náhradu mzdy.

Stěžovatelka dovozuje zásadní rozdíl mezi nárokem na náhradu mzdy do dne předcházejícího právní moci rozsudku soudu o neplatnosti ukončení pracovního poměru a po tomto datu. Tento názor opírá o stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 9. 6. 2004, č. Cpjn 4/2004, č. 85/2004 Sb. NS. Z hlediska soukromoprávního posouzení je logické vycházet z toho, že „[j]estliže soud žalobě zaměstnan- ce o určení neplatnosti rozvázání pracovního poměru pravomocným rozhodnutím vyhověl a jestliže pracovní poměr účastníků nadále trvá, neboť zaměstnanec oznámil zaměstnavateli, že trvá na tom, aby ho dále zaměstnával, byl tím stav nejistoty ve vztazích mezi účastníky odstraněn a jejich poměry se po právní moci rozhodnutí nadále řídí jen pracovní smlouvou a příslušnými pracovněprávními předpisy“. Z pohledu ochrany veřejných subjektivních práv žalobkyně v oblasti důchodového zabezpečení

ovšem věc tak jednoznačně rozhodně být nemůže.

Nelze přehlédnout, že účastník důchodového pojištění vstoupil do tohoto systému za předpokladu, že plnění povinností z jeho strany musí být provázeno plněním odpovídajícím povinností ze strany státu. Na vzniku odchylek veřejnoprávního pojišťovacího vztahu v důsledku protiprávního jednání zaměstnavatele provázeného náhradou pojistného plnění fikcí jeho zaplacení nenese žalobkyně žádnou vinu, a nelze proto ani žádat, aby případně strpěla další neoprávněnou újmu. Smyslem veřejnoprávní koncepce důchodového pojištění je bez dalšího zajistit určité hmotné zabezpečení zaměstnance v době, kdy v souladu se zákonem získá nárok na dávky důchodového zabezpečení. Takový vztah poskytovatele a příjemce dávek je založen na předpokladu vzájemného plnění zákonem určených povinností. Jak vyplývá z skutečností, že ukončení pracovního poměru žalobkyně bylo pravomocným rozhodnutím soudu určeno za neplatné, povinnost zaměstnavatele pojištění odvádět trvala od samého počátku existence pracovního poměru žalobkyně bez přerušení. Stát nebyl v takovém případě poškozen, neboť nakonec dostal, co mu náleželo, takže ani práva žalobkyně není důvod zpochybňovat.

Ze soukromoprávního hlediska je významné, že poskytnutí náhrady mzdy žalobkyni po právní moci rozhodnutí soudu o neplatnosti ukončení jejího pracovního poměru je vlastně důsledkem nesplnění povinností ze strany zaměstnavatele přidělovat zaměstnanci, trvajícím na tom, aby ho dále zaměstnával, práci podle pracovní smlouvy. Proti nesprávnému postupu zaměstnavatele se žalobkyně mohla účinně bránit žalobou u soudu v pracovněprávním sporu. Z hlediska důchodových nároků žalobkyně však rozlišování důvodu nebo doby, kdy zaměstnavatel neplnil svou povinnost, vyplývající z pravomocného rozhodnutí o neplatnosti ukončení jejího pracovního poměru, totiž přidělovat jí práci nebo poskytovat náhradu mzdy, nemá žádný smysl. Žalobkyně měla na náhradu mzdy nárok a v tomto případě je lhotejně, zda



dle § 61 odst. 1 nebo dle § 130 odst. 1 zákoníku práce z roku 1965. Dopad nesprávného jednání zaměstnavatele do oblasti důchodového zabezpečení neměla žalobkyně možnost ovlivnit. Její veřejné subjektivní právo se tak ocitlo ve zjevném nepoměru vůči skutečnosti, že odpovídající práva státu nebyla (nakonec) dotčena. Z pohledu zkoumaného veřejnoprávního vztahu proto nelze přehlédnout, že náhrada mzdy má v tomto případě charakter ekvivalentu mzdy a je zúčtovatelná stejně jako mzda, a to se všemi povinnostmi, které z toho pro zaměstnavatele vyplývají, tedy včetně správného odvádění pojistného na důchodové a nemocenské pojištění a pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, osvědčujících účast žalobkyně na důchodovém pojištění.

Z posuzovaného veřejnoprávního hlediska proto nelze přitakat ani namítané odlišné povaze náhrady mzdy poskytnuté dle § 61 odst. 1 a § 130 odst. 1 zákoníku práce z roku 1965, a to právě v případech nároků na náhradu mzdy v souvislosti s neplněním povinností zaměstnavatele přidělovat zaměstnanci práci po pravomocném rozhodnutí soudu o určení neplatnosti skončení jeho pracovního poměru. Pro žalobkyni právní mocí rozsudku civilního soudu, kterým bylo rozhodnuto o neplatnosti rozvázání jejího pracovního poměru, v daném směru k žádné změně nedošlo a nebylo v její mocí na tom cokoli změnit. Žalobkyně nemohla ani usuzovat o stavu věci nahlédnutím do evidenčních listů důchodového zabezpečení, neboť je v rozhodné době nezískala. Nejvyšší správní soud se k této otázce opakovaně vyjádřil ve stejném smyslu – srov. rozsudek ze dne 21. 3. 2012, čj. 6 Ads 100/2011-34, jehož právní věta zní: „Pokud byla civilním soudem určena neplatnost rozvázání pracovního poměru stěžovatelky, není důvod, aby pro účely výpočtu důchodu byly stěžovatelce doby po nabytí právní moci určovacího rozsudku do okamžiku, kdy jí bylo zaměstnavatelem umožněno opětovně nastoupit do práce, hodnoceny jinak než doby před nabytím právní moci tohoto rozsudku (§ 11 odst. 2 zákona

č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění).“, obdobně také rozsudek ze dne 13. 1. 2011, čj. 3 Ads 81/2010-493.

Uvedené závěry lze vyvodit zejména z judikatury Ústavního soudu. V nálezu ze dne 9. 6. 2005, sp. zn. II. ÚS 348/04, č. 120/2005 Sb. ÚS, Ústavní soud projednával ústavní stížnost v obdobné věci, jako tomu je v tomto řízení. Jednalo se o namítané pochybení České správy sociálního zabezpečení ve výkladu zákona k tíži zaměstnance v odvození důsledků z toho, že mzda, která mu měla být vyplácena v letech 1998 až 2000 měsíčně, mu byla vyplacena najednou až v roce 2001 v návaznosti na pro něj úspěšně skončené soudní řízení o neplatnost výpovědi.

Ústavní soud předně vyjádřil obecnou úvahu o povaze vztahu mezi občanem a státem v oblasti důchodového zabezpečení: „V oblasti sociálního zabezpečení se při aplikaci pojistného jedná o právní institut pojištění, neboť odráží právní situaci, v níž občan přenáší své riziko za úplatu na jiný subjekt a tento subjekt toto riziko přejímá a je zavázán k určitým plněním. Z pojišťovacího vztahu, byť i veřejnoprávního, tedy vyplývá, že při splnění podmínek ze strany pojištěného odpovídá vzniklému právu na důchod povinnost druhé strany taková plnění v důchodovém pojištění poskytovat“ – viz náleží Ústavního soudu ze dne 12. 4. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 12/94, č. 92/1995 Sb. Je nepřipustné, aby příslušné státní orgány pouze důsledně vyžadovaly splnění povinností ze strany občanů (v daném případě plnění pojistného) a nedbaly přitom ochrany jejich zájmů. Ústavní soud dále zdůraznil, že k ústavně konformnímu řešení „nelze použít toliko gramatický výklad, bez přihlédnutí ke smyslu a účelu dotčených ustanovení i celého systému důchodového pojištění a bez přihlédnutí k povaze samotného soudního řízení o neplatnost rozvázání pracovního poměru, jehož výsledkem bylo vydání rozhodnutí, jímž byla určena neplatnost výpovědi z pracovního poměru daná stěžovateli jeho zaměstnavatelem organizací“.

Z výše uvedených důvodů vyplývá závěr, že z hlediska smýslu právní úpravy důchodo-

vého zabezpečení nelze k tíži zaměstnance a účastníka důchodového pojištění vytvářet jiný režim důsledku výplaty náhrady mzdy v závislosti na právní moci rozhodnutí soudu o neplatnosti ukončení pracovního poměru, a to právě za situace, kdy zaměstnavatel v protiprávním jednání pokračoval nepřidělováním práce (žalobkyni) dle § 38 odst. 1 zákona práce z roku 2006 i po právní moci uvedeného rozsudku. Taková možnost nevyplývá ani z § 11 odst. 2 zákona o důchodovém

zabezpečení ve znění v kterékoli době, explicitně zejména po 1. 2. 2006.

Jestliže tedy městský soud žalobou napadené rozhodnutí stěžovatelky zrušil proto, aby bylo možné promítnout v nových evidenčních listech důchodového zabezpečení jednak správně dobu důchodového pojištění žalobkyně a rovněž správné rozúčtování poskytnutých náhrad mezd za období, za která náležely, pak rozhodl věcně správně a v souladu s § 11 odst. 2 větu šestou zákona o důchodovém pojištění.

## 2780

### Pobyt cizinců: zajištění cizince za účelem správního vyhoštění

k § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 379/2007 Sb. a č. 427/2010 Sb. (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

k § 200a až § 200u občanského soudního řádu ve znění zákonů č. 326/1999 Sb. a č. 151/2002 Sb.

**I. Pokud soud ve správním soudnictví přezkoumává rozhodnutí o zajištění cizince [§ 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky], je povinen se k žalobní námitce zabývat otázkou účinnosti prostředků ochrany práv cizince podle § 200a až § 200u o. s. ř.**

**II. Jestliže řízení ve věci prostředků ochrany práv cizinců podle § 200a až § 200u o. s. ř. pravidelně trvají dva a více měsíců, aniž jsou k tomu důvody na straně samotných zajištěných cizinců (zejména jimi způsobené obstrukce), je třeba, aby správní orgány stanovovaly v rozhodnutích o zajištění [§ 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky] takové lhůty pro trvání zajištění, aby byla v nejvýše zhruba měsíčních intervalech zajištěna možnost účinného soudního přezkumu důvodů takového zajištění.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2012, čj. 7 As 97/2012-26)

**Prejudikatura:** č. 689/2005 Sb. NSS; rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. 11. 1981, *X. proti Spojenému království* (stížnost č. 7215/75, Series A, č. 4), ze dne 18. 12. 1986, *Bozano proti Francii* (stížnost č. 9990/82, Series A, č. 111), ze dne 25. 10. 1989, *Bezicheri proti Itálii* (stížnost č. 11400/85, Series A, č. 164), ze dne 25. 3. 1995, *Quinn proti Francii* (stížnost č. 18250/91, Series A, č. 311), ze dne 25. 6. 1996, *Amuur proti Francii* (stížnost č. 19776/92, Reports 1996-III), ze dne 5. 2. 2002, *Čonka a další proti Belgii* (stížnost č. 51564/99, ECHR 2002-I), ze dne 27. 11. 2003, *Shamsa proti Polsku* (stížnost č. 45355/99 a č. 45357/99), ze dne 25. 1. 2005, *Singh proti České republice* (stížnost č. 60538/00), ze dne 15. 11. 2005, *Reinprecht proti Rakousku* (stížnost č. 67175/01, Reports 2005-XII), ze dne 27. 1. 2008, *Rashed proti České republice* (stížnost č. 298/07), ze dne 12. 2. 2009, *Nolan a ostatní proti Rusku* (stížnost č. 2512/04), ze dne 19. 2. 2009, *A. a ostatní proti Spojenému království* (stížnost č. 3455/05, ECHR 2009).

**Věc:** Carlos L. A. proti Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, Inspektorát cizinecké policie, letiště Praha-Ruzyně o zajištění cizince, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaná dne 24. 3. 2012 rozhodla o zajištění žalobce podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců za účelem jeho správního vyhoštění. Doba zajištění byla stanovena na 120 dnů od okamžiku omezení osobní svobody.

Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 26. 4. 2012, čj. 2 A 24/2012-20, zamítl. V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že rozhodnutí žalované podléhá soudnímu přezkumu z důvodu zákonnosti tohoto rozhodnutí podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Žalobce se však podanou žalobou domáhal zrušení napadeného rozhodnutí s odkazem na své údajné právo na to, aby o zajištění soud urychleně rozhodl. Po stránce věcné neuvedl žádné žalobní body, pro které napadené správní rozhodnutí považuje za nezákonné. Ve věci zajištění byla dána povinnost městského soudu rozhodnout o žalobě ve smyslu § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců do 7 pracovních dnů, nikoli však ode dne podání žaloby, ale ode dne, kdy je soudy zaslán správní spis. Neobstál ani odkaz žalobce na řízení před obecnými soudy, neboť rozhodnutí, kterým byl žalobce zajištěn za účelem správního vyhoštění, je správním rozhodnutím, o kterém rozhodují soudy ve správním soudnictví podle § 7 odst. 1 s. ř. s. V tomto směru tedy neobstál odkaz žalobce na čl. 5 odst. 1 písm. f) a čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“), neboť žalobci po vydání rozhodnutí o jeho zajištění nebylo nijak bráněno, aby podal žalobu k soudu. Ohledně lhůt k vydání rozhodnutí je tedy soud vázán § 172 zákona o pobytu cizinců. Soud rozhodující ve správním soudnictví použije v řízení ustanovení občanského soudního řádu pouze podřídně.

Žalobce (stěžovatel) podal proti tomuto rozsudku kasační stížnost, v níž namítal, že v důsledku nesprávného posouzení právní otázky došlo k porušení čl. 5 odst. 4 Úmluvy, podle kterého každý, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, má právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení

svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné. V žalobě označil stěžovatel za důvod nezákonnosti napadeného správního rozhodnutí v podstatě jedinou skutečnost, že jeho zajištění na dobu 120 dnů jej zbavuje práva na opakovaný soudní přezkum zbavení svobody, který mu zaručuje čl. 5 odst. 4 Úmluvy. Český právní řád nabízí cizinci celkem dva způsoby, jakými může nechat zákonnost svého zajištění přezkoumat soudem. První představuje řízení podle § 200o a násl. o. s. ř., které však v praxi trvá 2 a více měsíců, a proto je nelze považovat za „urychlené“ ve smyslu citovaného článku. Svě žalobní tvrzení stěžovatel podepřel odkazem na tři konkrétní řízení vedená u Okresního soudu Mladá Boleslav. Jediný soudní prostředek nápravy, kterým cizinec zajištěný za účelem vyhoštění disponuje a který zároveň splňuje požadavek „urychlenosti“, představuje žaloba proti rozhodnutí policie o zajištění, popř. o prodloužení zajištění, ve správním soudnictví. Městský soud se v napadeném rozsudku zabýval především otázkou délky řízení podle § 65 s. ř. s. Tyto úvahy jsou však vzhledem k obsahu žaloby bezpředmětné, neboť stěžovatel přiměřenost délky tohoto řízení nijak nezpochyboval. K jeho argumentu, že požadavek „urychlenosti“ není naplněn v případě řízení podle § 200o o. s. ř., městský soud pouze uvedl, že odkaz stěžovatele na řízení před obecnými soudy neobstojí, neboť správní rozhodnutí přezkouvávají soudy ve správním soudnictví. Z odůvodnění napadeného rozsudku je tak zřejmé, že městský soud obsah podané žaloby a problematiku soudního přezkumu zajištění jako takovou nepochopil. Byl-li stěžovatel správním rozhodnutím zbaven svobody na 120 dnů, k dalšímu přezkumu zákonnosti jeho zajištění nemůže dojít ze strany správního soudu dříve než za oněch 120 dnů. Takový interval přezkumu by nepředstavoval z hlediska Úmluvy žádný problém, pokud by stěžovatel mohl zahájit jiné soudní řízení, které by rovněž odpovídalo požadavkům stanoveným v čl. 5 odst. 4 Úmluvy. Jediným (jiným) řízením, které stěžovatel může za účelem přezkumu svého zajištění zahájit, je řízení podle § 200o o. s. ř. Zbývá tedy určit, a to je předmětem sporu, zda řízení podle občanského soudního řádu splňuje požá-

davky stanovené v čl. 5 odst. 4 Úmluvy. Jak již stěžovatel zdůraznil v žalobě, pro toto řízení není zákonem stanovena žádná lhůta, ve které by muselo být vydáno rozhodnutí, a samotný fakt, že soud o daném návrhu rozhoduje přednostně, nestačí, aby bylo možné uvedení přezkum zajištění považovat za urychlený ve smyslu čl. 5 odst. 4 Úmluvy. Městský soud se tak vůbec nezabýval námitkou, zda řízení podle § 200o o. s. ř. splňuje kritéria stanovená v citovaném článku Úmluvy. V této souvislosti stěžovatel poukázal na to, že Nejvyšší správní soud se otázkou, která je předmětem i této kasační stížnosti, zabýval v rozsudku ze dne 29. 2. 2012, čj. 7 As 17/2012-36. Ovšem právní názor vyslovený v tomto rozsudku v kontextu posuzovaného případu nemůže obstát. Především není nutné, aby stěžovatel prokazoval, že řízení podle § 200o o. s. ř. trvá nepřiměřeně dlouho ve všech případech. Skutečnost, že v jednom či dvou případech lze řízení považovat za urychlené a ve dvaceti dalších nikoliv, činí tento prostředek nápravy neúčinným *a priori*. Ostatně Evropský soud pro lidská práva v tomto ohledu opakovaně zdůraznil, že prostředek nápravy ve smyslu čl. 5 odst. 4 Úmluvy musí vždy existovat s dostatečnou mírou jistoty, bez čehož jej nelze považovat za dostupný a účinný, jak to požaduje toto ustanovení (např. rozsudek ze dne 27. 11. 2008, *Rashed proti České republice*, stížnost č. 298/07, bod 53). Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva přitom vyplývá, že délka řízení, která by byla s čl. 5 odst. 4 Úmluvy kompatibilní, musí být počítána ve dnech, maximálně týdnech. Pouze velmi závažné okolnosti a extrémní složitost případu by mohly odůvodnit trvání řízení delší než jeden měsíc (viz rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 7. 2010, *Medvedev proti Rusku*, stížnost č. 9487/02, bod 52). V případě stěžovatele bylo rozhodnuto o zajištění na 120 dnů, a další správní rozhodnutí a s ním spojenou kontrolu zákonnosti zajištění lze proto očekávat až po uplynutí této doby. Jeden soudní přezkum v průběhu 120 dnů však nelze považovat za přezkum „v přiměřených intervalech“. Správní rozhodnutí o zajištění stěžovatele tak vede k důsledkům, které jsou neslučitelné s Úmluvou.

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

### Z odůvodnění:

Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil také důvod kasační stížnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jelikož namítal, že městský soud neporozuměl otázce délky řízení podle § 200o až § 200u o. s. ř. a nezabýval se dopadem této otázky na zákonnost zajištění stěžovatele na dobu 120 dnů, vypořádal se Nejvyšší správní soud nejprve s touto námitkou. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč jeho žalobní námitky považuje za nedůvodné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). V dané věci je z napadeného rozsudku zřejmé, že městský soud sice nad rámec žalobních námitek přezkoumal zákonnost důvodů, které vedly k vydání rozhodnutí o zajištění stěžovatele, ovšem žalobní námitkou neúčinnosti soudní ochrany v případě řízení o propuštění cizince ze zajištění podle občanského soudního řádu se v podstatě mimo věty, že „odkaz na řízení ve smyslu § 200o až § 200u o. s. ř. neobstojí“, nezabýval.

Zajištění cizince představuje omezení, či dokonce zbavení jeho práva na osobní svobodu; tedy jednoho z nejvýznamnějších základních práv jednotlivce. Proto je přípustné jen za podmínek definovaných nejen zákonem o pobytu cizinců a směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návratová směrnice“), ale především ústavním pořádkem České republiky [čl. 8 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 5 Úmluvy, čl. 9 odst. 1 Mezinárodního pak-



tu o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.)). Zajištění musí sledovat vymezený účel, tedy zabránit nepovolenému vstupu cizího státního příslušníka na území nebo realizovat jeho vyhoštění či vydání, zejména v případech, kdy hrozí nebezpečí skrývání nebo kdy se cizí státní příslušník vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje, přičemž k zajištění lze přikročit pouze tehdy, nemohou-li být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření (např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. 12. 1986, *Bozano proti Francii*, stížnost č. 9990/82, Series A, č. 111, ze dne 25. 3. 1995, *Quinn proti Francii*, stížnost č. 18250/91, Series A, č. 311, ze dne 25. 6. 1996, *Amuur proti Francii*, stížnost č. 19776/92, Reports 1996-III, ze dne 5. 2. 2002, *Čonka a další proti Belgii*, stížnost č. 51564/99, ECHR 2002-I, ze dne 27. 11. 2003, *Shamsa proti Polsku*, stížnosti č. 45355/99 a č. 45357/99, ze dne 25. 1. 2005, *Singh proti České republice*, stížnost č. 60538/00, ze dne 27. 1. 2008, *Rashed proti České republice*, stížnost č. 298/07, ze dne 12. 2. 2009, *Nolan a ostatní proti Rusku*, stížnost č. 2512/04, ze dne 19. 2. 2009, *A. a ostatní proti Spojenému království*, stížnost č. 3455/05, ECHR 2009 atd.).

Podle čl. 5 odst. 4 Úmluvy každý, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, má právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné. Záruka zakotvená v citovaném článku zahrnuje právo na pravidelný soudní přezkum důvodů pro trvání zbavení osobní svobody. Ten může být prováděn soudy automaticky, postačuje však umožnění cizinci iniciovat takový přezkum v rozumných intervalech (viz např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 10. 1989, *Bezicheri proti Itálii*, stížnost č. 11400/85, Series A, č. 164, ze dne 5. 11. 1981, *X. proti Spojenému království*, stížnost č. 7215/75, Series A, č. 4, nebo ze dne 15. 11. 2005, *Reinprecht proti Rakousku*, stížnost č. 67175/01, Reports 2005-XII).

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 2. 2012, čj. 7 As 17/2012-36, uvedl, že pra-

videlný přezkum trvání důvodů pro zajištění cizince je umožněn podáním žaloby proti rozhodnutí o zajištění a o prodloužení doby zajištění podle § 65 a násl. s. ř. s. na straně jedné a dále podáním žaloby podle § 200o až § 200u o. s. ř. na straně druhé. Tato právní úprava zcela odpovídá požadavkům vyplývajícím z čl. 5 odst. 4 Úmluvy. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dále zdůraznil, že individuální porušení čl. 5 odst. 4 Úmluvy však bez dalšího nezakládá důvod pro prohlášení celé právní úpravy obsažené v § 200o až § 200u o. s. ř. za neúčinnou pro účely dodržování záruk zakotvených v Úmluvě, kvůli čemuž by pak bylo nutné, aby správní soud dostal požadavku čl. 5 Úmluvy a nalezl jiný způsob, jak záruku urychleného soudního přezkumu podmínek zajištění realizovat. V citovaném rozsudku bylo také zdůrazněno, že místo paušálního odmítnutí úpravy v občanském soudním řádu by bylo třeba hledat jiné cesty ochrany práv zajištěných cizinců, např. tím, že by bylo správním orgánům znemožněno prodloužovat dobu zajištění o „*příliš dlouhý*“ časový úsek.

V dané věci stěžovatel obecně poukázal na základě odpovědi na žádost o informaci u Okresního soudu v Břeclavi na možnou neúčinnost přezkumu podmínek zajištění v řízení podle občanského soudního řádu.

V případě, že by v tomto řízení nebyl garantován účinný přezkum v rozumných intervalech, pak by orgán policie i správní soud, vázání imperativem vyplývajícím z čl. 10 Ústavy, byli povinni poskytnout ochranu proti porušování čl. 5 odst. 4 Úmluvy Českou republikou. V rámci přezkumu rozhodnutí o zajištění stěžovatele na dobu 120 dnů je to pak právě stanovení délky zajištění, kterou by byl povinen soud ve správním soudnictví v návaznosti na zjištění neúčinnosti prostředku přezkumu podle § 200o až § 200u o. s. ř. korigovat. V dané souvislosti je nutno vzít v úvahu, že cizinec je podle zákona o pobytu cizinců zajištěn z typově podstatně méně závažných důvodů než vazebně stíhaný obviněný v trestním řízení, takže je nezbytné, aby standard soudní ochrany jeho osobní svobody byl přinejmenším takový, jaký je ve vazeb-



ních věcech. I ve věcech zajištění cizince totiž platí, že omezení jeho osobní svobody je krajní prostředek, který může být užít jen tehdy, nelze-li účelu řízení, v rámci něhož se zajištění děje, dosáhnout jinak.

Pokud soud ve správním soudnictví přezkoumává rozhodnutí o zajištění cizince, je povinen se k žalobní námitce zabývat neúčinností prostředků upravených v § 200o až § 200u o. s. ř., a to za předpokladu, že je tato námitka podložena relevantními informacemi o běžné délce těchto soudních řízení. V daném případě stěžovatelovo tvrzení v tomto směru vycházelo z informace, která mu byla poskytnuta podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Je tedy na městském soudu, aby v dalším řízení zjistil, jaká je dosavadní soudní praxe na soudech, které ve věcech cizinců rozhodují, resp. rozhodovaly podle § 200o až § 200u o. s. ř. (v současné době pouze Okresní soud v Mladé Boleslavi; dříve také Okresní soud v Břeclavi). Je nutné odlišit soudní praxi, dle které rozhodování trvá déle jen v ojedinělých případech, nebo je délka soudního řízení ovlivněna např. obstrukcemi zajištěných cizinců, od soudní praxe, dle které pravidelně takové řízení trvá dva a více měsíců. Pokud by se jednalo o ojedinělé případy, není důvodu o účinnosti řízení podle § 200o až § 200u o. s. ř. z hledisek čl. 5 odst. 4 Úmluvy pochybovat. Naopak pokud by se jednalo o převažující praxi, bude namístě, aby správní orgány dobu zajištění stanovovaly tak, aby byla v nejvýše zhruba měsíčních intervalech zajištěna možnost účinného soudního přezkumu, zda jsou splněny podmínky pro trvání zajištění. Tím, že doba bude stanovena takto krátce, budou správní orgány rozhodující ve věcech omezení osobní svobody cizince, a případně soudy v rámci soudního přezkumu, přinuce-

ny zhruba v měsíčních intervalech zkoumat, podobně jako ve vazebních věcech v trestním řízení, splnění podmínek pro trvání zajištění.

*Obiter dictum* Nejvyšší správní soud uvádí, že jedním z důvodů zajištění stěžovatele na 120 dnů bylo i to, že orgánu policie sdělil, že hodlá požádat o udělení mezinárodní ochrany, a proto orgán policie i (nejen) s ohledem na délku řízení o udělení mezinárodní ochrany zvolil délku doby zajištění 120 dnů. Nejvyšší správní soud upozorňuje na to, že první senát Nejvyššího správního soudu předložil usnesením ze dne 22. 9. 2011, čj. 1 As 90/2011-59, předběžné otázky Soudnímu dvoru vztahující se právě k této problematice. Z vymezení působnosti návratové směrnice (čl. 2 odst. 1) totiž plyne, že návratová směrnice dopadá pouze na státní příslušníky třetích zemí neoprávněně pobývajících na území členského státu. Podle úvodních ustanovení návratové směrnice by přitom státní příslušník třetí země, který požádal o azyl v některém členském státě, neměl být považován za osobu neoprávněně pobývající na území daného členského státu. Vystává tedy otázka, zda není nutno vyložit uvedená ustanovení návratové směrnice tak, že zajištění cizince za účelem navrácení musí být ukončeno v případě, že tento podá žádost o mezinárodní ochranu a že zde zároveň neexistují jiné důvody pro pokračování zajištění. Nejvyšší správní soud v citovaném usnesení také zaujal právní názor, že na výše nastíněné otázky je nutno odpovědět tak, že zajištění státního příslušníka třetí země za účelem navrácení musí být ukončeno v případě, že tento podá žádost o mezinárodní ochranu. Jeho zajištění může pokračovat pouze za předpokladu, že je vydáno nové rozhodnutí o zajištění, které však není opřeno o návratovou směrnici, ale o jiný předpis, který umožňuje zajištění žadatele o azyl. (...)

## Bytí cizinců: přechodný pobyt; účelovost uzavření manželství

k § 87e odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 161/2006 Sb. a č. 379/2007 Sb. (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

**Účelovost uzavření manželství ve smyslu § 87e odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je třeba posuzovat po celou dobu správního řízení, a to až do rozhodnutí odvolacího orgánu. Pokud je v řízení před správními orgány prokázáno, že manželství plní svou funkci, není možné takové manželství považovat za účelově uzavřené, a to ani když tomu tak od jeho úplného počátku nebylo.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2012, čj. 5 As 104/2011-102)*

**Prejudikatura:** náleží Ústavního soudu č. 107/2003 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 40/03).

**Věc:** Adolf E. E. proti Ministerstvu vnitra o povolení k přechodnému pobytu, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Praha, Inspektorátu cizinecké policie Praha (dále jen „správní orgán“) příslušného podle § 164 odst. 3 zákona o pobytu cizinců byla žádost žalobce o povolení k přechodnému pobytu ze dne 28. 7. 2008 dle § 87e odst. 1 písm. c) o pobytu cizinců zamítnuta. Správní orgán dospěl k závěru, že vztah žalobce k občanu České republiky Anně G. nenaplnuje definiční znaky manželství tak, jak je vymezuje zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, ale jejich manželský vztah byl vytvořen pouze účelově s jediným cílem, a to s cílem získání povolení k pobytu na území České republiky. Jde pouze o formální svazek, jehož zpřetrhání není v rozporu s mezinárodními závazky. Na žalobce nelze pohlížet jako na rodiče občana České republiky, neboť dle lustrací v evidenci obyvatel již žádné dítě občana České republiky žalobce nemá, z čehož vyplývá, že nezletilý Ondřej G. byl nezrušitelně osvojen. Tuto skutečnost sdělila do protokolu i manželka žalobce Anna G. Je tedy patrné, že došlo k naplnění § 87e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

Žalobce podal proti rozhodnutí správního orgánu odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 9. 2010 zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 29. 6. 2011, čj. 3 A 123/2010-61, zamítl. Městský soud dospěl k závěru, že námitky žalobce uplatněné v žalobě nejsou důvodné. Žalobce především namítal, že v řízení nebylo prokázáno uzavření účelového manželství ve smyslu § 87e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Dále namítal, že rozhodnutími správních orgánů bylo zasaženo do jeho práva a do práva jeho rodinných příslušníků na respektování jejich soukromého a rodinného života. Městský soud se námitkami žalobce zabýval a uzavřel, že žalovaný důvodně dospěl k závěru, že tvrzená existence rodinných vazeb žalobce na občana České republiky nemá ve skutečnosti reálný podklad a účelem uzavřeného manželství žalobce s Annou G. byla toliko legalizace pobytu žalobce na území České republiky, a z toho důvodu nemohlo dojít ani k nepřiměřenému zásahu do rodinného a soukromého života žalobce, respektive napadeným rozhodnutím nebylo zasaženo do práva žalobce a práva jeho rodinných příslušníků na respektování jejich soukromého a rodinného života.

Žalobce (stěžovatel) podal proti tomuto rozsudku kasační stížnost, v níž namítal, že městský soud se při posuzování jeho případu zaměřil, a to výlučně, na životní etapu stěžov-

vatele a jeho manželky v době před jejím nástupem do výkonu trestu a odmítl se zabývat dalším vývojem vztahu mezi manželi i v době, kdy manželka byla ve výkonu trestu. Městský soud tak odmítl provést důkazy jednak o tom, že stěžovatel absolvoval kurz češtiny v zájmu zapojit se do české společnosti, a jednak o tom, že se jedná o hluboký citový vztah mezi ním a jeho manželkou (povolenkami k návštěvě manželky ve výkonu trestu, důkazy o finanční a materiální podpoře manželky v době výkonu trestu). V době, kdy manželka byla ve výkonu trestu, došlo k prohloubení a upevnění vztahu a zvláště z korespondence je do značné míry patrná silná citová závislost manželky na něm. Její korespondence je absolutním popřením její vlastní výpovědi, kterou učinila ve věznici dne 27. 1. 2010.

Stěžovatel tvrdil, že mezi manželi existuje silná citová vazba a že žijí řádným rodinným životem, i přestože jejich soužití je v současné době značně tíženo. K období před nástupem do výkonu trestu manželky proběhla mnohá místní šetření správního orgánu ve dnech 19. 8. 2008, 20. 8. 2008, 8. 11. 2008 a 6. 11. 2009. Ani v jednom z uvedených místních šetření nebylo prokázáno, že by v době před nástupem do výkonu trestu manželka nežila ve společné domácnosti se svým manželem, tedy stěžovatelem. Manželka před městským soudem dne 29. 6. 2011 odmítla vypovídat s tím, že v této věci se již vyjádřila ve své výpovědi dne 27. 1. 2010. Městský soud se bez dalšího spokojil s touto výpovědí, aniž by se hlouběji zabýval tím, proč následující komunikace mezi manželi probíhala způsobem, který v žádném případě nesvědčí o narušení citové vazby mezi nimi.

Dále stěžovatel namítl, že o úkonu správního orgánu – výsledku manželky ve věznici – nebyl vyrozuměn. Vzhledem k tomu, že tato výpověď manželky svým obsahem naprosto neguje předcházející, ale i následující chování a jednání manželky vůči stěžovateli, je možno se domnívat, že výše uvedený výsledek s největší pravděpodobností neproběhl za normálních podmínek. Podle stěžovatele městský soud svým rozsudkem porušil čl. 2 Smlouvy o založení ES, a to tím způsobem, že není-li

stěžovateli umožněno získat řádné pobytové oprávnění, přestože má na území České republiky – jakožto jednoho z členských států EU – svou blízkou rodinu, tak mu zabraňuje ve zvyšování životní úrovně této rodiny a stěžovatel se tak stává občanem „*druhé kategorie*“ navzdory tomu, že mu jako rodinnému příslušníkovi občana EU náleží stejná práva jako občanu EU. Pokud by došlo k realizaci předmetného správního rozhodnutí na základě napadeného rozsudku, bylo by hrubým způsobem zasaženo do práva stěžovatele a jeho rodinných příslušníků na respektování jejich soukromého a rodinného života [čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.)], neboť kromě výše uvedených důvodů si stěžovatel za dobu svého pobytu na území České republiky vytvořil velmi silné vazby, šzil se s prostředím, chápe české zvyklosti, intenzivně se učí český jazyk a žije naprosto v souladu s právním řádem České republiky. Dále stěžovatel poukázal na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

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

### Z odůvodnění:

Ve věci je třeba vycházet z toho, že stěžovatel podal dne 28. 7. 2008 žádost o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka EU s uvedeným účelem pobytu: sloučení. Stěžovatel uzavřel dne 2. 11. 2007 manželství s Annou G., o čemž předložil do správního spisu oddací list. Správní orgány žádost stěžovatele zamítly s odůvodněním, že vztah žalobce k Anně G. nenaplnuje definiční znaky manželství tak, jak je vymezuje zákon o rodině, ale jejich manželský vztah byl vytvořen pouze účelově s cílem získat povolení k pobytu na území České republiky; šlo pouze o formální svazek. Správní orgán prvního stupně rozhodl dne 8. 4. 2010, žalovaný dne 8. 9. 2010. Městský soud s hodnocením správních orgánů souhlasil.

Stěžovatel v kasační stížnosti konkrétně k období do nástupu Anny G. do výkonu trestu

namítá, že místními šetřeními správního orgánu ve dnech 19. 8. 2008, 20. 8. 2008, 8. 11. 2008 a 6. 11. 2009 nebylo prokázáno, že by v době před nástupem do výkonu trestu manželka nežila ve společné domácnosti se svým manželem, tedy stěžovatelem. Místními šetřeními se ve svých rozhodnutích podrobně zabývají jak správní orgán prvního stupně, tak žalovaný, přičemž jejich údaje odpovídají obsahu správního spisu. Ani v jednom případě nebyla Anna G. zastížena v bytě na adrese, která měla být podle vyjádření stěžovatele ze dne 19. 8. 2008 místem, kde se zdržoval spolu se svou manželkou Annou G. od svatby trvale. Podle obsahu správního spisu při šetření dne 8. 3. 2008 (úřední záznam o tom je ze dne 20. 8. 2008) byl v bytě v době kontroly v 21 hodin přítomen stěžovatel a tvrdil, že jeho manželka Anna G. je u lékaře v nemocnici. Při kontrole dne 15. 8. 2008 v bytě nebyl zastížena stěžovatel ani jeho manželka Anna G. Při kontrole dne 8. 11. 2008 byl v bytě zastížena stěžovatel, který tvrdil, že jeho manželka je v Děčíně. Při kontrole dne 6. 9. 2009 byl v bytě zastížena stěžovatel a tvrdil, že jeho manželka je ve výkonu trestu. Pokud stěžovatel tvrdil, že uvedenými místními šetřeními nebylo prokázáno, že by spolu s Annou G. nežili jako manželé, pak je nutno k tomu dodat, jak uvedl již městský soud, že jimi nebylo prokázáno ani to, že by spolu jako manželé společně v uvedeném bytě žili. Tuto kasační námitku neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou. (...)

Ve vztahu k výpovědi Anny G. před městským soudem dne 29. 6. 2011 stěžovatel v kasační stížnosti městskému soudu vytýkal, že se bez dalšího s touto výpovědí spokojil a dále už se nezabýval tím, proč následující komunikace mezi nimi probíhala způsobem, který v žádném případě, podle něj, nesvědčí o narušení citové vazby mezi nimi. Z obsahu protokolu o jednání před městským soudem ze dne 29. 6. 2011 vyplývá, že jednání byl přítomen stěžovatel i jeho zástupce. Anna G., předvolaná jako svědkyně, se odmítla k věci dále vyjadřovat, ačkoliv byla řádně poučena, a odkázala na svou výpověď před správním orgánem ze dne 27. 1. 2010, kterou učinila ve věznici. Ani stěžovatel ani jeho zástupce ne-

měli na ni žádné dotazy. I když Anna G. prohlásila, že si nepřeje být dotazována ani zástupcem stěžovatele, nemohlo to zabránit stěžovateli a jeho zástupci, aby dotazy položili, pokud s jejím postupem nesouhlasili, ale neučinili tak. Obsah její výpovědi ze dne 27. 1. 2010 byl přítom stěžovateli i jeho zástupci dobře znám. Správní orgán prvního stupně totiž po výpovědi Anny G. dne 27. 1. 2010 vyzval stěžovatele k seznámení se s podklady pro rozhodnutí a poučil ho o možnosti se k těmto podkladům vyjádřit a navrhnout jejich případné doplnění. Stěžovatel se s podklady seznámil dne 22. 2. 2010 a byla mu poskytnuta lhůta 5 dnů pro případné vyjádření. Stěžovatel pak reagoval na tyto podklady přípisem ze dne 23. 2. 2010, v němž uvedl, že manželka Anna G. vypovídala ve vězení nesmysly, ale on ji chápe, protože je „zavřená“ a takové prostředí není ideální. Také uvedl, že manželka má strach z policie, a proto řekla, co řekla. Podle něj se mají s manželkou rádi, ona mu často píše a on ji navštěvuje a posílá balíky a peníze. Žádal proto o ignorování její výpovědi a povolení jeho žádosti o přechodný pobyt. Obsah výpovědi Anny G. ze dne 27. 1. 2010 obsahuje rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a hodnotí ho i žalovaný jako odvolací orgán v přezkoumávaném rozhodnutí. V žalobě proti rozhodnutí žalovaného stěžovatel poukazoval na korespondenci s Annou G. z období roku 2010, která je podle něj absolutním popřením její vlastní výpovědi učiněné ve věznici dne 27. 1. 2010 a která svědčí o existenci silného citového vztahu mezi oběma manželi, a zdůraznil, že v době výkonu trestu Anny G. je on pro ni velmi důležitou a jedinou oporou. Stěžovatel navrhl jako důkaz osobní korespondenci z věznice adresovanou stěžovateli. K žalobě připojil korespondenci (ve fotokopii), která je založena ve spisu městského soudu pod č. I. 15-19. Písemností ze dne 29. 11. 2010 stěžovatel doplnil žalobu a předložil další korespondenci (ve fotokopii) od manželky, která je založena pod č. I. 25-28 spisu městského soudu. Městský soud nevyzval stěžovatele k předložení originálů předložené korespondence a navržený důkaz korespondencí manželky stěžovatele Anny G. stěžovateli neprovedl. K tomuto

návrhu stěžovatele městský soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl: „*K námitce, v níž žalobce poukazuje na existující hluboký citový vztah mezi manžely, což dokládá korespondencí obou manželů v době, kdy jsou nuceni žít odděleně z důvodu nástupu do výkonu trestu jeho manželky a současně tvrdí, že z korespondence vyplývá, že manželku finančně podporuje, včetně jejich dětí, soud uvádí, že tvrzení žalobce o finanční podpoře dětí manželky nekorresponduje s jím uvádným údajem, že po narození Ondřeje P. se o něj nestaral, a to z finančních důvodů. Korespondence manželů, jež byla žalobcem předložena, a to již ve správním řízení, se nevztahuje k rozhodnému období, tedy nedokládá tvrzení žalobce o jeho harmonickém a trvalém společenství manželů v době před nástupem paní Anny G. do výkonu trestu.*“

V kasační stížnosti stěžovatel městskému soudu vytýká, že se odmítl zabývat obdobím po nástupu manželky Anny G. do vězení, kdy podle stěžovatele došlo k prohloubení citového vztahu mezi ním a manželkou Annou G., a dále městskému soudu vytýká, že odmítl provést důkazy povolenkami k návštěvám manželky ve výkonu trestu a jejich korespondencí, která prokazuje jiný vztah mezi nimi, než o něm vypovídala Anna G. dne 27. 1. 2010.

Námitku, že nebyl vyrozuměn o výsledku Anny G., který se uskutečnil dne 27. 1. 2010, stěžovatel vznesl až v kasační stížnosti, proto je nepřipustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. a Nejvyšší správní soud se jí nezabýval. Další jeho námitka, že její výslech uvedeného dne s nejvyšší pravděpodobností neproběhl za normálních okolností, je jen zcela obecným tvrzením postrádajícím jakékoliv konkrétní skutkové okolnosti, a proto se jí Nejvyšší správní soud taktéž nezabýval.

Ve věci nelze přehlédnout, že právě již v době po nástupu do výkonu trestu učinila Anna G. dne 27. 1. 2010 spontánně výpověď, v níž popsala okolnosti seznámení a uzavření sňatku se stěžovatelem tak, že zcela popřela to, co uváděla ve svých předchozích výpovědích. Tvrdila, že sňatek se stěžovatelem uzavřela jen účelově, protože za něj měla příslibené peníze, které také dostala, a že i po

uzavření sňatku jí stěžovatel za to, že s ním uzavřela manželství, vyplatil nějaké peníze a stalo se tak i ve výkonu trestu. Před městským soudem dne 29. 6. 2011, tedy po době jednoho roku a pěti měsíců od výpovědi dne 27. 1. 2010, na této výpovědi trvala a to v přítomnosti stěžovatele. Tyto skutečnosti by nesvědčily pro tvrzení stěžovatele o citové závislosti Anny G. na něm po jejím nástupu do výkonu trestu.

Nicméně návštěvy stěžovatele ve vězení Anna G. připouštěla i ve své výpovědi dne 27. 1. 2010, připouštěla také, že jí do vězení zasílal dopisy, a připouštěla i to, že jí zaslal do vězení 2 x peníze (1 500 Kč a 500 Kč). K obsahu korespondence, kterou předložil stěžovatel, a o níž tvrdil, že mu ji zasílala Anna G. z vězení, bylo možno vyslechnout Annu G., která byla přítomna u městského soudu u jednání dne 29. 6. 2011, což však městský soud neučinil, přestože stěžovatel v žalobě navrhl provést důkaz korespondencí zasloumu Annou G. z vězení, která je, podle jeho tvrzení, úplným opakem toho, co Anna G. tvrdila ve své výpovědi před správním orgánem dne 27. 1. 2010. Provedení navrženého důkazu korespondencí mezi stěžovatelem a jeho manželkou Annou G. z doby jejího výkonu trestu, bylo tedy nezbytné ke zjištění obsahu této korespondence a posouzení vztahů stěžovatele a jeho manželky Anny G. v době výkonu trestu manželky Anny G. Podle § 1 odst. 1 a 2 zákona o rodině „[m]anželství je trvalé společenství muže a ženy založené zákonem stanoveným způsobem“, jehož hlavním účelem je založení rodiny a řádná výchova dětí. Podle § 18 odst. 1 věty druhé téhož zákona manželé „[j]sou povinni žít spolu, být si věrni, vzájemně respektovat svoji důstojnost, pomáhat si, společně pečovat o děti a vytvářet zdravé rodinné prostředí“. Trvalé společenství manželů však není vyloučeno v případě, že manželé spolu nežijí, protože například jeden z nich vykonává nepodmíněný trest odnětí svobody, pokud ovšem manželství plní svoji ostatní funkci. Závěr městského soudu, který v daném případě posuzoval jen dobu do nástupu Anny G. do výkonu trestu (údajně v srpnu 2009), nebyl tedy správný. Bylo třeba,



aby se městský soud vypořádal se všemi žalobními body stěžovatele a jeho návrhy. Toto ovšem městský soud neučinil.

Podle § 87e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců na zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu se důvody podle § 87d odst. 1 vztahují obdobně. Policie žádost dále zamítne, jestliže se žadatel „*dopus-til obcházení tohoto zákona s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území, zejména pokud účelově uzavřel manželství nebo jeho účelově prohlášeným souhlasem bylo určeno otcovství*“. I když citované ustanovení jako důvod zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu uvádí důvod „*pokud účelově uzavřel manželství*“, nelze „*účelovost*“ posuzovat pouze ke dni vzniku manželství, ale je třeba vztahy mezi manželi posuzovat i po dobu správního řízení až do rozhodnutí odvolacího správního orgánu, protože vztahy mezi manželi se mohou vyvíjet. Pokud by tedy bylo v řízení před správními orgány prokázáno, že manželství plní svou funkci (i když by tomu tak od jeho úplného počátku nebylo), nebylo by možné takové manželství považovat za účelově uzavřené.

Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. „*[p]ři přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu*“. Správní orgán

rozhoduje dle skutkového a právního stavu v době vydání správního rozhodnutí, které je následně přezkoumáváno. V daném případě je přezkoumáváno rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 9. 2010. K tomuto datu je proto ve smyslu výše citovaného ustanovení rozhodující skutkový a právní stav.

Protože stěžovatel v žalobě tvrdil skutečnosti, jimiž chtěl zpochybnit závěr rozhodnutí žalovaného o účelovém uzavření manželství s Annou G. a navrhl, aby městský soud provedl důkaz povolenkami k návštěvě Anny G. stěžovatelem ve vězení a korespondencí z vězení zaslano Annou G. stěžovateli, přičemž městský soud se těmito jeho návrhy nezabýval s odůvodněním, že „*korespondence manželů, jež byla žalobcem předložena, a to již ve správním řízení, se nevztahuje k rozhodnému období, tedy nedokládá tvrzení žalobce o jeho harmonickém a trvalém společenství manželů v době před nástupem paní Anny G. do výkonu trestu*“, pak městský soud nepřezkoumal rozhodnutí žalovaného v celém rozsahu uplatněných žalobních bodů. Podle právní věty nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 7. 2003, sp. zn. IV. ÚS 40/03, č. 107/2003 Sb. ÚS „*[p]ostup správního soudu, který nepřezkoumá rozhodnutí správního orgánu v celém rozsahu uplatněných žalobních námitek, odporuje zásadám spravedlivého procesu*“.(...)

## 2782

### **Volby do Evropského parlamentu: nárok na náhradu výdajů ze státního rozpočtu**

#### **Rozpočtová pravidla: rozhodnutí o neposkytnutí účelové dotace**

k § 66 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů  
k § 84 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákonů č. 204/2000 Sb. a č. 230/2002 Sb.

k § 63 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 230/2002 Sb.

k § 69 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 230/2002 Sb.

k § 70 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky)

k § 14 odst. 4 a § 19 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění zákona č. 482/2004 Sb.)\*

k § 68, § 69 a § 80 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)\*\*)

k § 65 odst. 1 a § 79 soudního řádu správního

**I. Územní samosprávné celky mají právní nárok na to, aby výdaje, které důvodně vynaložily v souvislosti s činností svých volebních orgánů spojenou s konáním voleb, jim byly plně nahrazeny ze státního rozpočtu (§ 66 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, § 84 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, § 63 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, § 69 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a § 70 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky).**

**II. V případě, že krajský úřad při rozdělování účelových dotací jednotlivým obcím ve svém obvodu postupem podle § 19 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, hodlá konkrétní obci odeprít dotaci (nebo její část), na jejíž poskytnutí do rozpočtu obce je při splnění zákonných podmínek právní nárok, je povinností krajského úřadu rozhodnout o neposkytnutí dotace (nebo její části) na základě správního řízení rozhodnutím, které obsahuje náležitosti podle § 68 a § 69 správního řádu z roku 2004. Toto rozhodnutí je zároveň úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které není vyloučeno ze soudního přezkoumání. V případě nečinnosti krajského úřadu se obec může po bezvýsledném vyčerpání prostředku k ochraně proti nečinnosti správního orgánu podle § 80 správního řádu z roku 2004 domáhat nečinnostní žalobou podle § 79 a násl. s. ř. s., aby příslušný krajský soud uložil krajskému úřadu povinnost vydat rozhodnutí o žádosti o poskytnutí dotace ve stanovené lhůtě.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, čj. 5 Ans 7/2011-90)*

**Prejudikatura:** č. 923/2006 Sb. NSS, č. 1717/2008 Sb. NSS, č. 2115/2010 Sb. NSS, č. 2133/2010 Sb. NSS, č. 2206/2010 Sb. NSS a č. 2544/2012 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 53/2003 Sb.

**Věc:** Město Trutnov proti Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje o vydání rozhodnutí, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ze dne 6. 10. 2010 se žalobce domáhal toho, aby krajský soud uložil žalovanému povinnost rozhodnout o jeho nároku na úhradu výdajů spojených s volbami do Evropského parlamentu konanými ve dnech 5. a 6. 6. 2009. V žalobě uvedl, že mu v souvislosti s volbami vznikly náklady ve výši 23 459 Kč za zveřejnění informací o volbách v místním tisku (Radniční listy) dne 20. 5. 2009, neboť tím měl plnit zákonnou povinnost starosty uveřejnit oznámení o době a místě konání voleb v obci způsobem v mis-

tě obvyklým (§ 32 odst. 2 zákona o volbách do Evropského parlamentu). Žalobce nárokoval náhradu takto vynaložených nákladů, avšak žalovaný tyto náklady neuznal. Z tohoto důvodu žalovaný neposkytl žalobci účelovou dotaci ze státního rozpočtu určenou na výdaje spojené s konáním voleb, aniž by však o tom vydal rozhodnutí.

Krajský soud rozsudkem ze dne 4. 8. 2011, čj. 30 A 41/2010-60, žalobu zamítl. V odůvodnění uvedl, že podle § 66 zákona o volbách do Evropského parlamentu jsou výdaje spoje-

\*) S účinností od 1. 8. 2012 byl § 14 odst. 4 změněn zákonem č. 171/2012 Sb. na § 14 odst. 5.

\*\*) S účinností od 1. 7. 2012 byl § 69 změněn zákonem č. 167/2012 Sb.

né s volbami do Evropského parlamentu hrazeny ze státního rozpočtu. Tyto peněžní prostředky jsou dotací ve smyslu § 3 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech. Krajský soud poukázal na to, že i v případě dotací ze státního rozpočtu do rozpočtů územních samosprávných celků je nutná žádost příjemce, na základě níž se o poskytnutí dotace rozhodne. V daném případě podalo žádost o dotaci na náklady spojené s volbami do Evropského parlamentu Ministerstvo vnitra u Ministerstva financí jako poskytovatele dotace. Ministerstvo financí žádosti vyhovělo a následně byla dotace podle § 19 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech poskytnuta prostřednictvím krajů, v jejichž obvodech leží příslušné obce. Podle krajského soudu je tedy poskytovatelem dotace Ministerstvo financí, nikoliv žalovaný. Žalovaný, jenž podle krajského soudu pouze uvolňoval prostředky na úhradu volebních výdajů, proto nemá pravomoc o úhradě nákladů rozhodnout. Krajský soud dále poukázal na to, že podle § 14 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech se na rozhodnutí o poskytnutí dotace nevztahuje správní řád a je vyloučeno ze soudního přezkumu. Krajský soud tak dospěl k závěru, že žalovaný v daném případě nečinným nebyl, neboť o nároku na úhradu volebních výdajů nebylo vedeno žádné správní řízení a žalovaný s ohledem na nedostatek pravomoci nebyl oprávněn o této věci rozhodnout. Nad rámec uvedeného krajský soud konstatoval, že žaloba nemohla být důvodná již z toho důvodu, že v dané věci nebylo zahájeno správní řízení, přičemž pouhé zahájení správního řízení se žalobou na ochranu proti nečinnosti nelze domáhat.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Stěžovatel uvedl, že má veřejné subjektivní právo na poskytnutí účelové dotace, rozhoduje se tedy pouze o její výši. Příjemce by tedy měl mít možnost domoci se na státu svého práva prostřednictvím správního řízení a soudního přezkumu. Stěžovatel vynaložil prostředky na splnění povinností uložených mu zákonem s očekáváním, že stát tyto prostředky uhradí. Rozhodování státu o úhradě těchto výdajů se

tedy dotýká stěžovatelova vlastnického práva (čl. 11 Listiny základních práv a svobod), práva na majetek (čl. 101 odst. 3 Ústavy) a práva na samosprávu (čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy). Podle čl. 36 odst. 2 Listiny nemůže být rozhodování o těchto právech vyloučeno ze soudního přezkumu. Krajský soud se ovšem s touto námitkou nevypořádal, a jeho rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Stěžovatel dále namítal, že v daném případě nelze postupovat podle § 14 zákona o rozpočtových pravidlech. Tomuto ustanovení neodpovídá skutečnost, že o poskytnutí dotací požádalo Ministerstvo vnitra, ačkoliv samo není příjemcem dotací na výdaje spojené s volbami do Evropského parlamentu. Navíc, pokud by ve vztahu ke stěžovateli bylo Ministerstvo financí poskytovatelem dotace, pak by muselo vydat rozhodnutí podle § 14 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech, v němž by stanovilo výši dotace poskytnuté stěžovateli. Ministerstvo financí však stanovilo pouze vyšší dotaci poskytnutých jednotlivým krajům, nikoliv ve vztahu k obcím. Z tohoto důvodu se nemůže žalovaný ani krajský soud dovolávat výluky z aplikace správního řádu a výluky ze soudního přezkumu podle § 14 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech. Uvedenou výlukou je třeba v souladu s judikaturou (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011, čj. 1 As 22/2011-64, č. 2343/2011 Sb. NSS) vykládat restriktivně. Obdobně je třeba restriktivně vykládat i výlukou ze soudního přezkumu podle § 6 s. ř. s. (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004-54, č. 792/2006 Sb. NSS). Účelovou dotaci na výdaje spojené s volbami stěžovateli poskytl žalovaný. Ten ovšem není uveden mezi poskytovateli v § 14 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech, na jeho úkony proto nelze vztahovat výlukou podle § 14 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech. Ministerstvo financí přeneslo podle § 19 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech na žalovaného poskytování dotace obcím. Žalovaný proto vykonává působnost v oblasti veřejné správy a vrchnostensky rozhoduje o dotacích do rozpočtů obcí. Na jeho rozhodování se tudíž vztahuje správní řád.

Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že v dané věci nebylo zahájeno správní řízení. Podle jeho názoru byl zahájen proces vedoucí k poskytnutí části dotace, byť nebyl nazván správním řízením. Vyhověli však žalovaný zčásti stěžovateli, pak o této části již bylo fakticky rozhodnuto, a vzhledem k tomu, že stěžovatel požadoval úhradu všech nákladů souvisejících s volbami, bylo i o zbývající části zahájeno správní řízení.

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

### Z odůvodnění:

(...) Dále se Nejvyšší správní soud zabýval stížní námitkou týkající se nesprávného právního posouzení věci. Předmětem sporu je v daném případě postup, jímž bylo stěžovateli upřeno poskytnutí účelové dotace na výdaje související se zveřejněním oznámení o době a místě konání voleb do Evropského parlamentu v místním tisku (Radniční listy). Žalovaný dotaci do rozpočtu stěžovatele neposkytl, aniž by o tom vydal jakékoliv formalizované rozhodnutí. Podle názoru stěžovatele je však povinností žalovaného vydat v případě neposkytnutí dotace správní rozhodnutí.

Je třeba zdůraznit, že v této věci není předmětem rozhodování správních soudů oprávněnost uplatněného nároku na náhradu stěžovatelem vynaložených nákladů. V řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. a v následném řízení o kasační stížnosti může být předmětem posuzování správních soudů toliko otázka, zda je žalovaný povinen vydat o žádosti stěžovatele o poskytnutí dotace na uvedený účel rozhodnutí, či nikoliv. Soudního přezkumu rozhodnutí správního orgánu ve věci samé se lze domáhat až po případném vydání takového rozhodnutí, a to žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s., není li takové přezkoumáním zákonem vyloučeno (k tomu viz dále). (...)

Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval povahou právního vztahu mezi stěžovatelem a žalovaným, neboť je třeba postavit najisto, zda jsou v této věci příslušné soudy ve správním soudnictví.

Otázka financování výdajů vynaložených správními orgány v souvislosti s konáním voleb není právními předpisy systematicky a podrobně upravena. Jediným ustanovením, které se přímo týká financování voleb do Evropského parlamentu, je § 66 zákona o volbách do Evropského parlamentu, jenž stanoví, že se výdaje správních úřadů a volebních orgánů spojené s volbami do Evropského parlamentu hradí ze státního rozpočtu. V této souvislosti lze poukázat na to, že obdobná ustanovení obsahují i další volební zákony, a to § 84 zákona o volbách do Parlamentu České republiky, § 63 zákona o volbách do zastupitelstev krajů, § 69 zákona o volbách do zastupitelstev obcí a § 70 zákona o volbě prezidenta republiky.

Z citovaného ustanovení plyne, že veškeré výdaje důvodně vynaložené správními úřady a volebními orgány v souvislosti s konáním voleb mají být financovány ze státního rozpočtu, a to v plném rozsahu. Zákon o volbách do Evropského parlamentu ani jiné zákony nestanoví konkrétní mechanismus, jakým způsobem mají být výdaje ze státního rozpočtu hrazeny. Z povahy věci však plyne, že se liší způsob financování volebních výdajů obcí a krajů od financování výdajů volebních orgánů, které jsou organizační složkou státu anebo její součástí (např. Ministerstvo vnitra, Státní volební komise). Organizační složky státu hospodaří s prostředky státního rozpočtu, jejich výdaje tedy jsou přímo výdaji státního rozpočtu [§ 5 odst. 3 a § 7 odst. 1 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech]. Jinak je tomu v případě obcí, krajů a hlavního města Prahy, které i v rámci činností vykonávaných v přenesené působnosti (§ 7 odst. 1 a 2 zákona o volbách do Evropského parlamentu) hospodaří podle vlastního rozpočtu. Náklady vynaložené územními samosprávnými celky v souvislosti s konáním voleb patří mezi výdaje územních rozpočtů [§ 9 odst. 1 písm. c) a § 10 odst. 1 písm. c) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů]. Nejsou tedy hrazeny přímo ze státního rozpočtu. Jelikož však mají být výdaje územních samosprávných celků spojené s volbami hrazeny v plné výši ze stát-

ního rozpočtu, musí být odpovídající finanční prostředky ze státního rozpočtu do územních rozpočtů převedeny.

Právní předpisy výslovně neupravují mechanismus, kterým mají být finanční prostředky na výdaje spojené s volbami do rozpočtů územních samosprávných celků převedeny. Podle dosavadní ustálené praxe jsou finanční prostředky k úhradě nákladů voleb poskytovány územním samosprávným celkům ze státního rozpočtu formou neinvestičních účelových dotací. Tyto účelové dotace na výdaje spojené s volbami odpovídají definici dotace uvedené v § 3 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech, podle níž se dotací rozumí peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právníkem nebo fyzickým osobám na stanovený účel. Ostatně možnost poskytnutí takových dotací předvidá i § 7 odst. 1 písm. c) [dříve písm. d)] zákona o rozpočtových pravidlech, podle něhož mezi výdaje státního rozpočtu patří i dotace územním samosprávným celkům na jinou než podnikatelskou činnost. Jedná se tedy o zákonem předvídaný způsob financování rozpočtů územních samosprávných celků.

Dotace se poskytují z rozpočtové kapitoly Všeobecná pokladní správa, jejímž správcem je Ministerstvo financí (viz čl. 2 odst. 1 směrnice Ministerstva financí čj. 124/42 055/2004, kterou se upravuje postup obcí a krajů při financování voleb do Evropského parlamentu, publikované ve Věstníku vlády pro orgány obcí a krajů ze dne 2. 4. 2004). Krajům jsou dotace poskytovány přímo Ministerstvem financí. Odlišně se však postupuje v případě obcí, neboť jim jsou dotace podle § 19 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech poskytovány prostřednictvím krajů, v jejichž obvodu se obce nacházejí. Tato činnost krajů je činností vykonávanou v přenesené působnosti.

V rámci uvedeného modelu financování volebních výdajů tedy územní samosprávné celky vystupují ve dvojím postavení. Na jedné straně jako volební orgány samy platí výdaje související s konáním voleb, a to z prostředků, které jsou součástí jejich rozpočtu. Zároveň jsou příjemcem účelové dotace ze státního

rozpočtu, z níž mají být výdaje financovány, resp. nahrazeny. Tato dotace tvoří příjem rozpočtu územních samosprávných celků [§ 7 odst. 1 písm. g) a § 8 odst. 1 písm. f) zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů], vzhledem k účelovosti dotace ovšem mohou být tyto prostředky použity pouze k úhradě výdajů důvodně vynaložených v souvislosti s konáním voleb.

Zároveň je třeba zdůraznit, že podle § 66 zákona o volbách do Evropského parlamentu musí prostředky ze státního rozpočtu územním samosprávným celkům plně krýt výdaje související s konáním voleb. Jedná o *lex specialis* ve vztahu k § 62 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, a § 29 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, podle nichž je obcím a krajům poskytován ze státního rozpočtu na plnění úkolů v přenesené působnosti pouze příspěvek, jenž nemusí plně krýt náklady spojené s výkonem činnosti v přenesené působnosti (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, č. 53/2003 Sb.). Naopak ze znění § 66 zákona o volbách do Evropského parlamentu vyplývá, že obce a kraje nemají povinnost nést náklady voleb z vlastních prostředků. Náklady spojené s výkonem přenesené působnosti při přípravě a konání voleb proto nesmí zatěžovat hospodaření obcí a krajů s jejich vlastním majetkem. Územní samosprávné celky jsou rozpočtově autonomními veřejnoprávními korporacemi (čl. 101 odst. 3 Ústavy). Do jejich činnosti lze zasahovat pouze způsobem stanoveným zákonem (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Stanoví-li tedy § 66 zákona o volbách do Evropského parlamentu, že se výdaje spojené s volbami hradí ze státního rozpočtu, pak mají územní samosprávné celky vůči státu subjektivní právo na plnou úhradu těch výdajů, které v této souvislosti důvodně vynaložily. Tomuto subjektivnímu právu odpovídá i povinnost orgánů státu poskytnout do rozpočtů územních samosprávných celků dotace ve výši odpovídající důvodně vynaloženým nákladům.

Nejedná se v tomto případě o finanční vztah uvnitř soustavy hierarchicky uspořádaných orgánů podílejících se na výkonu státní správy. Účelová dotace je v podstatě náhra-



dou za výdaje, které územní samosprávný celek vynaložil při výkonu přenesené působnosti z vlastního rozpočtu. Obce a kraje mají subjektivní právo na náhradu těchto výdajů. Není přitom podstatné, zda má být účelová dotace na výdaje spojené s volbami poskytnuta předem (jako „záloha“) či až zpětně po konečném vyúčtování výdajů. Rozhodné je pouze to, že obce a kraje mají právní nárok na poskytnutí účelové dotace ze státního rozpočtu na výdaje spojené s volbami, jež důvodně uhradily při výkonu státní správy, která na ně byla přenesena zákonem o volbách do Evropského parlamentu.

Při poskytnutí účelové dotace na náklady spojené s volbami se bezesporu jedná o nakládání s prostředky státního rozpočtu. Samotnému poskytnutí dotace do územních rozpočtů přitom předchází posouzení oprávněnosti uplatněného nároku. V daném případě byla u stěžovatele provedena veřejnosprávní kontrola, na jejímž základě žalovaný dospěl k závěru, že část uplatněného nároku není oprávněná. Dotaci na předmětný výdaj proto žalovaný stěžovateli nevyplatil. Jedná se tedy bezesporu o autoritativní rozhodování o veřejném subjektivním právu stěžovatele. Nejvyšší správní soud proto nemá pochyb o tom, že právní vztah týkající se poskytnutí účelové dotace na financování výdajů spojených s volbami má povahu veřejnoprávního vztahu (srov. usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 7. 5. 2010, čj. Konf 14/2010-8, č. 2115/2010 Sb. NSS).

Tento závěr podporuje i judikatura Nejvyššího správního soudu týkající se poskytování příspěvku na činnost politických stran a hnutí podle § 20 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. V rozsudku ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 147/2005-107, č. 923/2006 Sb. NSS, přisvědčil Nejvyšší správní soud názoru Městského soudu v Praze, že nárok politických stran a hnutí na tento příspěvek je veřejným subjektivním právem. I v tomto případě se jedná o poskytování prostředků z veřejných zdrojů a zákon zakládá za splnění stanovených podmínek nárok na vyplacení

příspěvku. Správní soudy se v uvedené věci zabývaly přezkumem postupu správního orgánu, jenž neformálním přípisem odepřel politické straně vyplacení příspěvku. Příspěvky pro jednotlivé politické strany, hnutí a koalice na úhradu volebních nákladů pak upravují jednotlivé volební zákony. I přes některé odlišnosti, pokud jde o povahu těchto příspěvků závislých na volebním výsledku uvedených subjektů, ve srovnání s nyní posuzovanou věcí, nelze pominout, že i v těchto případech má vztah mezi subjektem, kterému vzniká nárok na příspěvek, a jejím poskytovatelem, veřejnoprávní charakter.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda v případě odepření části dotace na předmětný výdaj bylo povinností žalovaného rozhodnout o věci formalizovaným rozhodnutím.

Nejvyšší správní soud v prvé řadě nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že žalovaný nemá pravomoc rozhodovat o nároku stěžovatele na poskytnutí dotace na úhradu nákladů spojených s volbami. Je sice pravdou, že se účelová dotace poskytuje z kapitoly Všeobecná pokladní správa, jejímž správcem je Ministerstvo financí, které tedy rozhoduje o uvolnění finančních prostředků z této kapitoly (§ 10 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech). Podle § 19 odst. 2 citovaného zákona se však dotace ze státního rozpočtu do rozpočtů obcí poskytují prostřednictvím krajů, v jejichž obvodu leží. Ministerstvo o výši dotace poskytnuté konkrétním obcím nerozhoduje. Na žalovaného tak byla fakticky přenesena působnost poskytovatele dotace do rozpočtů obcí. O tom svědčí i věta druhá citovaného ustanovení, podle něhož je uvedená činnost vykonávána kraji v přenesené působnosti. Činnost žalovaného však nespočívá v pouhém uvolňování prostředků na úhradu volebních výdajů, jak nesprávně uvedl krajský soud. Ministerstvo financí pouze přiděluje jednotlivým krajům prostředky, z nichž jsou dále poskytovány dotace obcím. O poskytnutí účelové dotace jednotlivým obcím a stanovení jejich výše fakticky rozhoduje krajský úřad. Krajský úřad se dále podílí na kontrole hospodaření s poskytnutými dota-

cemi (§ 39 zákona o rozpočtových pravidlech) i na vypořádání dotací (§ 14 odst. 9, nyní odst. 11 a § 75 téhož zákona). Je pravdou, že krajský úřad je při stanovení výše dotace vázán pokyny Ministerstva financí, jež jsou uvedeny v již citované směrnici, kterou se upravuje postup obcí a krajů při financování voleb do Evropského parlamentu. Závaznost této směrnice pro krajský úřad vyplývá z § 30 písm. b) zákona o krajích. To však nemění nic na tom, že o poskytnutí dotace ze státního rozpočtu do rozpočtu obcí rozhoduje v přenesené působnosti krajský úřad.

Krajský úřad přitom musí postupovat podle zákonem stanovených pravidel. Poskytování dotací je obecně upraveno v § 14 až 16 zákona o rozpočtových pravidlech. V tomto ohledu musí Nejvyšší správní soud naopak přisvědčit krajskému soudu, že k těmto ustanovením dílu 2 a 3 hlavy III uvedeného zákona je § 19 zákona o rozpočtových pravidlech (tj. díl 6) ve vztahu speciality, neboť upravuje zvláštní případ poskytování dotací ze státního rozpočtu do rozpočtů územních samosprávných celků. I v těchto případech je tedy nutno postupovat podle § 14 až § 16 citovaného zákona, ovšem pouze do té míry, pokud něco jiného nevyplývá právě z § 19 tohoto zákona. Mezi tyto odchylky od obecného režimu poskytování dotací lze řadit i skutečnost, že zatímco o poskytnutí dotace fyzickým a právnickým osobám rozhoduje obvykle přímo některý z taxativně vyjmenovaných poskytovatelů (§ 14 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech), o poskytnutí dotace obcím nerozhodl v posuzované věci přímo primární poskytovatel dotace, tj. Ministerstvo financí, nýbrž žalovaný právě na základě zmocnění podle § 19 odst. 2 citovaného zákona.

Avšak ani za těchto okolností nelze souhlasit se závěrem krajského soudu, že se na daný případ nevztahují obecné předpisy o správním řízení obsažené ve správním řádu. Ustanovení § 14 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech, ve znění relevantním pro posuzovanou věc (nyní § 14 odst. 5 zákona o rozpočtových pravidlech), totiž vylučuje použití správního řádu pouze pro případy pozitivního rozhodnutí o poskytnutí dotace

podle odstavce 3 (nyní odstavec 4); viz výslovné znění těchto ustanovení zákona, podle nichž „[v]yhoví-li poskytovatel žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, vydá písemné rozhodnutí“, a právě na toto rozhodnutí „se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání“. To však není daný případ, neboť v posuzované věci bylo stěžovateli poskytnutí dotace odepřeno, aniž by o poskytnutí dotace bylo vydáno formalizované rozhodnutí. Použití správního řádu na daný případ tedy není zákonem o rozpočtových pravidlech vyloučeno.

Aby však bylo možné ustanovení správního řádu, včetně částí druhé a třetí upravujících správní řízení, použít, musí být splněny tři základní podmínky vyplývající z § 1 a § 9 správního řádu: musí se jednat (1.) o postup správního orgánu (2.) v oblasti veřejné správy, (3.) jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010, čj. 2 As 52/2010-59, č. 2133/2010 Sb. NSS). O splnění prvé a druhé podmínky zde není pochyb, neboť žalovaný ve vztahu ke stěžovateli vystupuje jako orgán vykonávající v přenesené působnosti činnost státní správy, přičemž se jedná o veřejnoprávní (vrchnostenský) vztah. Stejně tak je naplněna i podmínka třetí. Jak již bylo uvedeno, stěžovatel má nárok na úhradu výdajů, které důvodně vynaložil ze svého rozpočtu v souvislosti s volbami. Odepřel-li tedy žalovaný poskytnout dotaci v požadované výši, rozhodl tím z materiálního hlediska o stěžovatelově nároku. Podmínky pro použití správního řádu jsou v daném případě tedy splněny.

Za nesprávný považuje Nejvyšší správní soud také názor krajského soudu, že v této věci nebylo zahájeno správní řízení. Zákon o rozpočtových pravidlech neupravuje otázku zahájení řízení o poskytnutí, resp. neposkytnutí dotace. Je proto třeba postupovat podle § 44 až § 48 správního řádu. Z povahy

věci vyplývá, že se v daném případě jedná o správní řízení o žádosti stěžovatele. Jeho předmětem je posouzení žádosti o poskytnutí účelové dotace na výdaje, o nichž stěžovatel tvrdí, že je důvodně vynaložil v souvislosti s přípravou voleb. Předpokladem pro zahájení řízení v této věci je uplatnění nároku na poskytnutí dotace ze strany stěžovatele. Za žádost o poskytnutí dotace je proto třeba považovat první podání stěžovatele doručené žalovanému, z něhož bezpochyby vyplývá, že stěžovatel požádal o poskytnutí účelové dotace na předmětný výdaj. Podle § 44 odst. 1 správního řádu bylo řízení zahájeno dnem, kdy takové podání došlo žalovanému.

V této souvislosti je však třeba poukázat na nedostatky skutkových zjištění krajského soudu. Ačkoliv totiž z obsahu písemnosti předložených oběma stranami krajskému soudu vyplývá, že stěžovatel o poskytnutí dotace na předmětné výdaje požádal, samotné podání obsahující tuto žádost není ve spise obsaženo. Za daného stavu tedy nelze postavit najisto, kdy bylo řízení o žádosti o poskytnutí předmětné dotace zahájeno. Stejně tak nelze posoudit ani to, zda byla žaloba na ochranu proti nečinnosti podána včas, tedy ve lhůtě podle § 80 odst. 1 s. ř. s.

Vzhledem k již uvedenému však dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že v případě odepření účelové dotace (nebo její části), na jejíž poskytnutí do rozpočtu obce je při stanovení zákonných podmínek právní nárok, je povinností krajského úřadu rozhodnout o neposkytnutí dotace (nebo její části) formalizovaným rozhodnutím, které obsahuje náležitosti podle § 68 a § 69 správního řádu. Toto rozhodnutí je zároveň úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti stěžovatele ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V případě nečinnosti krajského úřadu se tedy obec může po bezvýsledném vyčerpání prostředku k ochraně proti nečinnosti správního orgánu podle § 80 správního řádu (jako v posuzované věci) žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. domáhat, aby příslušný krajský soud uložil krajskému úřadu povinnost vydat rozhodnutí o žádosti o poskytnutí dotace ve stanovené lhůtě.

Jen pro úplnost lze dodat, že pro přípustnost ani důvodnost nečinnostní žaloby není podstatná skutečnost, zda je rozhodnutí, jehož vydání se žalobce domáhá, vyloučeno zákonem ze soudního přezkoumání. Podstatné je pouze to, zda se jedná o rozhodnutí správního orgánu ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 65 odst. 1 s. ř. s., jehož vydání se lze podle § 79 odst. 1 s. ř. s. domáhat i v případech, kdy možnost následné žaloby proti takovému rozhodnutí byla soudním řádem správním nebo zvláštním zákonem vyloučena (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, čj. 1 Ans 5/2008-104; srov. též k možnosti nečinnostní žaloby u rozhodnutí o žádosti o vydání dlouhodobého víza vyloučeného ze soudního přezkoumání rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, čj. 5 Ans 5/2011-221, č. 2544/2012 Sb. NSS).

Navíc je ovšem již z předešlého výkladu zřejmé, že v daném případě se výluka ze soudního přezkoumání, stanovená obdobně jako výluka z uplatnění správního řádu v § 14 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech, ve znění relevantním pro posuzovanou věc (nyní v § 14 odst. 5 zákona o rozpočtových pravidlech), neuplatní, neboť ta se vztahuje pouze na rozhodnutí, jímž je žádosti o poskytnutí dotace plně vyhověno. Jak vyplývá z ustálené judikatury, pouze ta rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s., která zákonodárce výslovně vyňal, jsou z přezkoumání ve správním soudnictví vyloučena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS).

I na nyní posuzovanou věc se tedy vztahuje právní názor vyslovený rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2010 Sb. NSS. Rozšířený senát zde konstatoval, že „[n]ečinnostní žaloba je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu svým způsobem přípravným a pomocným prostředkem. Jejím účelem je umožnit, aby soud přinutil správní orgán vydat rozhodnutí (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) ve věci samé a také případně osvědčení. V řízení o nečinnostní žalobě soud zjistí, zda je správní orgán povinen vydat určitý akt z vý-

še uvedené množiny taxativně vymezených aktů, jak jsou uvedeny v § 79 odst. 1 s. ř. s. Pokud shledá, že tomu tak je, uloží správnímu orgánu takový akt vydat. Jedná-li se o akt přezkoumatelný na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, soud správnímu orgánu neuloží, jaký obsah má dotýčný akt mít, nýbrž toliko povinnost jej vydat. Obsahová stránka takového aktu pak může být přezkoumána poté, co bude vydán, v případném následném řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.“ V daném případě stěžovatel v podstatě brojí proti tomu, že mu byla odepřena dotace, na níž má podle svého názoru nárok. Podmínkou, aby se však mohl proti tomuto postupu účinně bránit, je vydání formalizovaného rozhodnutí, proti němuž lze následně podat žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s. Přitom právní

úprava, podle níž má správní orgán povinnost vydat na základě řízení podle správního řádu soudem přezkoumatelné rozhodnutí pouze v případech, kdy žádosti, na jejíž uspokojení je při splnění zákonných podmínek právní nárok, plně nevyhoví, není v českém právním řádu ojedinělou záležitostí. Lze ukázat např. na postup povinného subjektu podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Za situace, kdy žalovaný odmítl poskytnout část požadované dotace, aniž by o tom však vydal jakýkoliv formalizovaný a soudem přezkoumatelný akt, je tedy nezbytné poskytnout stěžovateli soudní ochranu proti nečinnosti žalovaného spochybující v nevydání takového rozhodnutí, samozřejmě za předpokladu, že jsou k tomu splněny veškeré zákonem stanovené podmínky.

## 2783

### Kompetenční spory: testování historických vozidel

k § 79b zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb.

k § 6 vyhlášky č. 355/2006 Sb., o stanovení způsobu a podmínek registrace, provozu, způsobu a podmínek testování historických a sportovních vozidel a způsobu a podmínek testování silničního vozidla, které je registrováno v registru silničních vozidel, ve znění vyhlášky č. 144/2012 Sb.

k § 80 písm. c) občanského soudního řádu ve znění účinném od 1. 7. 2009

**Z § 79b zákona č. 56/2001 Sb., o provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve spojení s § 6 vyhlášky č. 355/2006 Sb. vyplývá, že testování historických vozidel provádí právnická osoba soukromého práva – tzv. národní autorita (Federace klubů historických vozidel, o. s.) svým jménem prostřednictvím jí zřízených testovacích komisí. Způsob organizace této činnosti spadá výlučně do autonomie národní autority; vznikne-li o výkon oprávnění k testování historických vozidel spor, pak je sporem soukromoprávním, proti němuž se lze bránit žalobou podle § 80 písm. c) o. s. ř.**

*(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 15. 11. 2012, čj. Konf 31/2012-5)*

**Věc:** Spor o pravomoc mezi Městským soudem v Praze a Obvodním soudem pro Prahu 10, za účasti žalobce občanského sdružení 1st Veteran US Car Club Praha v ČR a žalovaného občanského sdružení Federace klubů historických vozidel ČR, ve věci oprávnění testovat historická vozidla.

Podáním doručeným dne 23. 4. 2012 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, navrhl Městský soud v Praze jako soud ve správním soudnictví tomtu senátu rozhodnutí sporu o pravomoc podle § 1 odst. 1 písm. a) citovaného zákona, který vznikl mezi ním a Obvodním soudem pro Prahu 10 ve věci žaloby na určení, že klubová testovací komise zřízená občanským sdružením 1st Veteran US Car Club Praha v ČR je oprávněna ke klubovému testování historických vozidel.

Žalobce i žalovaný jsou občanskými sdruženími založenými v souladu se zákonem č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, zapsanými v seznamu občanských sdružení vedeným Ministerstvem vnitra. Žalovaný je současně právnickou osobou, která má udělené oprávnění podle § 79b odst. 1 zákona č. 56/2001 Sb. Žalobci bylo dne 5. 5. 2010 uděleno Asociací Veteran Car Clubů AČR pověření č. 043 k ustavení klubové testovací komise a testování vozidel na historickou původnost platné 1 rok od data podpisu.

Podle žalobního tvrzení sdělil žalovaný přípisem ze dne 21. 3. 2011 žalobci, že z oznámení Autoklubu České republiky vyplývá, že od 17. 3. 2011 není žalobce oprávněn testovat historická vozidla. Z tohoto důvodu žalovaný vyřadil žalobce z celostátní evidence klubů a klubových testovacích komisařů, kteří mají oprávnění testovat historická vozidla podle vyhlášky č. 355/2006 Sb. Současně žalovaný žalobci uložil, aby okamžitě vrátil razítko pro klubovou testovací komisi vystavené žalovaným.

Následně žalobce přípisem ze dne 4. 4. 2011 žalovaného vyzval k okamžitému ukončení nezákonných kroků a k nápravě závadného právního stavu, na kterém se žalovaný, který má zákonné zmocnění k testování historických vozidel, podílí. Podle žalobce došlo při jeho vyřazení z celostátní evidence klubů a testovacích komisařů k překročení zákonného zmocnění. Zákon a prováděcí vyhláška č. 355/2006 Sb. umožňuje odejmout klubové testovací komisi oprávnění pouze v případě, že komise nesplňuje podmínky stanovené v příloze č. 6 vyhlášky č. 355/2006 Sb.; žádné

jiné důvody pro vznik (ani zánik) oprávnění testovat historická vozidla vyhláška ani zákon neukládá. Vnitřní předpisy žalovaného ani metodické pokyny nemohou ukládat subjektům více podmínek, než vyžaduje zákon. Ustanovení § 6 vyhlášky č. 355/2006 Sb. i čl. 4 přílohy č. 6 předpokládají, že klubová testovací komise může pozbýt oprávnění testovat historická vozidla, pouze pokud odpadne některý ze zákonných požadavků pro získání statutu klubové testovací komise. Zákon č. 56/2001 Sb. ani předmětná vyhláška však klubům historických vozidel neukládají povinnost členství v právnické osobě, která má zákonné zmocnění k testování historických vozidel. Vyřazení žalobce z celostátní evidence klubových testovacích komisařů tak bylo podle jeho názoru nezákonné.

Vzhledem k tomu, že žalovaný na přípis žalobce ze dne 4. 4. 2011 nereagoval, podal žalobce dne 22. 4. 2011 žalubu k Obvodnímu soudu pro Prahu 10, jíž se domáhal určení, že klubová testovací komise zřízená žalobcem je ve smyslu vyhlášky č. 355/2006 Sb. oprávněná k testování historických vozidel; ve své žalobě zopakoval výše uvedenou argumentaci. Obvodní soud pro Prahu 10 přípisem ze dne 3. 8. 2011, čj. 7 C 97/2011-8, účastníkům řízení sdělil, že má za to, že je dána věcná příslušnost Městského soudu v Praze, a umožnil jim vyjádřit se k tomuto postupu soudu ve lhůtě 15 dnů od doručení přípisu. Poté Obvodní soud pro Prahu 10 usnesením ze dne 21. 11. 2011, čj. 7 C 97/2011-10, vyslovil podle § 104b odst. 2 věty druhé o. s. ř. svou věcnou nepříslušnost a věc postoupil Městskému soudu v Praze jako soudu věcně příslušnému. Podle obvodního soudu se žalobce v projednávané věci domáhá ochrany před nezákonným zásahem právnické osoby, jíž bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Citované usnesení obvodního soudu neobsahovalo odůvodnění s odkazem na § 169 odst. 2 o. s. ř.

Městský soud v Praze, jako soud ve správním soudnictví, následně podal zvláštnímu senátu návrh k rozhodnutí negativního kompetenčního sporu. Poukázal na § 68 písm. b) s. ř. s., podle něhož je žaloba ve správním



soudnictví nepřipustná, jedná-li se o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu. Dále zmínil i § 244 odst. 1 o. s. ř., podle kterého lze v občanském soudním řízení projednat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve věci týkající se občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů. Městský soud uzavřel, že žalobce se nedomáhá ani přezkumu správního rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., ochrany proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. ani ochrany před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s., ale domáhá se určení právního vztahu podle § 80 písm. c) o. s. ř.; pojem určovací žaloba soudní řád správní neupravuje ani nezna. Z popsaných důvodů městský soud navrhl, aby zvláštní senát vyslovil, že k projednání a rozhodnutí věci je příslušný Obvodní soud pro Prahu 10.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci určení, že klubová testovací komise zřízená žalobcem je oprávněná ke klubovému testování historických vozidel, je soud v občanském soudním řízení.

### Z odůvodnění:

(...)

Podle § 79b odst. 1 zákona č. 56/2001 Sb. „*lze historické vozidlo provozovat na pozemních komunikacích, pokud splnilo podmínky testování, kterým se nahrazuje technická prohlídka vozidla.*“ Z odstavce 2 citovaného ustanovení vyplývá, že „[t]estování historického vozidla **provádí právnická osoba, která má udělené oprávnění Mezinárodní federací historických vozidel** (Fédération Internationale des Véhicules Anciens) **nebo Mezinárodní automobilovou federací. Výsledek testování vyznačí právnická osoba v průkazu historického vozidla. Výsledek testování platí nejdéle do 31. května kalendářního roku následujícího po kalendářním roce, ve kterém se testování historického vozidla provedlo**“ (zvýraznění doplněno). Ze sedmého odstavce citovaného ustanovení dále vyplývá, že podmínky provozu historického a sportovního vozidla, způsob a podmínky testování historického a sportovního vozidla a vzor žádosti o provedení testování historického

a sportovního vozidla stanoví prováděcí právní předpis.

Prováděcím právním předpisem je v dané věci vyhláška č. 355/2006 Sb., jejíž § 6 stanoví, že „[t]estování historického vozidla provádí právnická osoba, která má oprávnění udělené Mezinárodní federací historických vozidel podle Mezinárodního technického kódu Mezinárodní federace historických vozidel – FIVA, International Technical Code (dále jen ‚mezinárodní technický kód‘) nebo Mezinárodní automobilovou federací podle přílohy K Mezinárodních sportovních řádů – FIA, Appendix K to the International Sporting Code (dále jen ‚mezinárodní sportovní řády‘), a to v rozsahu uděleného oprávnění, **prostřednictvím svých testovacích komisí** (odstavec 1; zvýraznění doplněno). „**Právnická osoba, která má oprávnění udělené Mezinárodní federací historických vozidel nebo Mezinárodní automobilovou federací (dále jen ‚právnická osoba‘) poskytne místně příslušnému úřadu seznam členů svých testovacích komisí s jejich podpisovými vzory a doloží rozsah oprávnění pro testování historických vozidel**“ (odstavec 2). „**Právnická osoba zajišťuje odborné školení členů klubových a krajských testovacích komisí pro testování historických vozidel**“ (odstavec 3).

Testování historických vozidel se skládá ze dvou dílčích testování. První část testování historických vozidel je klubové testování historických vozidel, při kterém se kontroluje historická původnost vozidla. Druhou částí je testování historických vozidel krajskou testovací komisí, která kontroluje technickou způsobilost historického vozidla k provozu na pozemních komunikacích. Část klubového testování musí vždy předcházet části testování historického vozidla krajskou testovací komisí. Mezi jednotlivými částmi testování nesmí uplynout doba delší než 30 kalendářních dnů. Krajská testovací komise kontroluje stav historického vozidla, např. stav přední a zadní nápravy, funkčnosti řízení, osvětlení, brzd, bezpečnostních pásů, případně stav opotřebených pneumatik (§ 6 odst. 4 vyhlášky č. 355/2006 Sb.).

Pravidla pro jednotné testování historických vozidel stanoví příloha 6 vyhlášky

č. 355/2006 Sb. Podle jejího bodu 1 jsou pravidla závazná pro práci klubových i krajských testovacích komisí. Testování historických vozidel na historickou původnost, které provádějí klubové testovací komise, se provádí podle mezinárodního technického kódu před zapsáním vozidla do registru historických vozidel a pak v pravidelných ročních intervalech. Jako historické vozidlo lze schválit mechanicky poháněné vozidlo minimálně 30 let staré, které je uchováno a udržováno v historicky autentickém stavu (bod 3 přílohy 6). Klubová testovací komise může být zřízena v klubu historických vozidel po splnění následujících náležitostí: a) v klubu jsou minimálně 3 odborně proškolené osoby pro testování historických vozidel podle § 6 odst. 3 této vyhlášky a na základě absolvování odborného školení jim byl vydán průkaz technického komisaře, b) předseda klubu historických vozidel nahlásí právnické osobě složení klubové testovací komise a předloží podpisové vzory všech členů komise (bod 4 přílohy 6).

Z metodického pokynu Ministerstva dopravy č. 2/2006 vydaného dne 19. 9. 2006 k zabezpečení jednotného postupu při registraci historických vozidel, je zřejmé, že „[o]právnění testovat historická vozidla na historickou původnost pro vydání ‚Průkazu historického vozidla‘ má právnická osoba, která je národní autoritou Mezinárodní federace historických vozidel FIVA (dále jen FIVA) prostřednictvím svých testovacích komisí. Oprávnění od FIA je v rozsahu přílohy K mezinárodních sportovních řádů FIA a týká se používání historických vozidel pro závody. Potvrzení o příslušném oprávnění a o národní autoritě eviduje Ministerstvo dopravy, odbor schvalování vozidel a předpisů. V sou-

časné době je doloženo, že národní autoritou FIVA je Federace klubů historických vozidel ČR (dále jen FKHV ČR) s uděleným oprávněním od FIVA pro testování historických vozidel na historickou původnost. Národní autoritou FIA a držitelem oprávnění FIA pro testování podle přílohy K mezinárodních sportovních řádů FIA je Autoklub České republiky (AČR).“

Zvláštní senát v projednávané věci posuzoval, zda Federace klubů historických vozidel, o. s., při sestavování klubových testovacích komisí oprávněných k provádění testování historických vozidel ve smyslu § 79b zákona č. 56/2001 Sb. ve spojení s § 6 vyhlášky č. 355/2006 Sb. vystupuje v soukromoprávním nebo veřejnoprávním postavení.

Z § 79b zákona č. 56/2001 Sb. ve spojení s § 6 vyhlášky č. 355/2006 Sb. zřetelně vyplývá, že testování historických vozidel provádí právnická osoba soukromého práva – tzv. národní autorita (Federace klubů historických vozidel, o. s.), která má oprávnění udělené Mezinárodní federací historických vozidel, prostřednictvím svých testovacích komisí. Dikce výše citovaných právních předpisů předpokládá, že testování historických vozidel provádí žalovaný svým jménem prostřednictvím jím zřízených testovacích komisí. Způsob organizace této činnosti spadá výlučně do autonomie žalovaného; děje se tedy v rovině soukromého práva. Úkolem žalovaného je nastavit vlastní pravidla pro kreaci svých testovacích komisí při respektování požadavků stanovených právními předpisy. Vznikne-li o výkon oprávnění k testování historických vozidel spor, pak je sporem soukromoprávním. (...)