

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

9^{2015 / XIII. ročník / 29. 9. 2015}

OBSAH

I.

JUDIKÁTY

3250. Správní trestání: zavinění přestupku; princip důvěry k dopravnímu značení 795
3251. Správní trestání: zásada *ne bis in idem*; společné řízení. 800
3252. Řízení před soudem: pravomoc soudu posuzovat odborné otázky novosti a vynálezecké činnosti . . . 805
3253. Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem. 815
3254. Řízení před soudem: odkladný účinek kasační stížnosti 819
3255. Řízení před soudem: doručování advokátovi (zástupci účastníka) do datové schránky 826
3256. Řízení před soudem: povinné zastoupení advokátem v řízení o kasační stížnosti 831
3257. Řízení před soudem: vymezení správního orgánu pro účely určení příslušnosti soudu. 836
3258. Řízení před soudem: místní příslušnost soudu v řízení o žalobě proti rozhodnutí orgánu inspekce práce 850
3259. Řízení před soudem: zajištění cizince; přezkum rozhodnutí samosoudcem. 853
3260. Daňové řízení: úrok z neoprávněného jednání správce daně. 859
3261. Daňové řízení: posouzení včasnosti uplatnění plné moci udělené daňovému poradci 865
3262. Daň z příjmů: stálá provozovna; smlouva o zamezení dvojího zdanění. 869
3263. Spotřební daň: zánik práva vyměřit spotřební daň; uplynutí prekluzivní lhůty 875
3264. Spotřební daň: minerální olej; osobní spotřeba 880
3265. Veřejné zakázky: doložení kvalifikačních předpokladů 887
3266. Regulace reklamy: nepřípustné využití motivu strachu 893
3267. Právo na informace: odepření informace
Léčiva: registrace léčivých přípravků. 898

Správní trestání: zavinění přestupku; princip důvěry k dopravnímu značení

k § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

Zavinění přestupku je nutno posuzovat také s ohledem na princip důvěry k dopravnímu značení. Jestliže je dopravní značení protichůdné [v tomto případě byla mezi dvěma přechody pro chodce přerušovaná čára (vodorovná dopravní značka V2), dovolující předjíždět, a na tuto bezprostředně navazoval přechod pro chodce, který nebyl označen žádnou svislou dopravní značkou (A11 nebo IP6)], pak řidiče nelze činit odpovědným za zavinění přestupku předjíždění na přechodu pro chodce a v jeho blízkosti, a to ani ve formě nevědomé nedbalosti podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 1. 2015, čj. 58 A 26/2012-140)*

Věc: Ing. Albín K. proti Krajskému úřadu Olomouckého kraje o uložení pokuty a zákazu činnosti.

Žalobce byl rozhodnutím Magistrátu města Olomouce, odboru agendy řidičů a motorových vozidel (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 28. 11. 2007, uznán vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích dle § 22 odst. 1 písm. f) bodu 7 zákona o přestupcích, a to tím, že dne 26. 7. 2007 v 11:35 v obci Olomouc v ulici Polská jako řidič vozidla Hyundai Accent předjížděl vozidlo Iveco (autoškola) na přechodu pro chodce. Tímto jednáním porušil § 17 odst. 5 písm. d) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), za což mu byla podle § 22 odst. 7 zákona o přestupcích uložena pokuta ve výši 5 500 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 6 měsíců se započtením lhůty ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

Proti rozhodnutí orgánu I. stupně podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 2. 2008 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Ostravě. Nezákonnost napadeného rozhodnutí spatřoval

žalobce v nesprávně zjištěném skutkovém stavu z důvodu, že správní orgány obou stupňů porušily svou povinnost uloženou § 50 odst. 3 správního řádu, neboť ze své povinnosti nezjistily skutečný stav věci a k řízení přistupovaly jako k řízení návrhovému, ve kterém by snad žalobce měl nést důkazní břemeno, což je v příkrém rozporu se zákonnou povinností uloženou správnímu orgánu, jakož i s principem presumpce nevinny. Konkrétně poukázal na vyslovený závěr žalovaného, že žalobce nenavrhol výsledků údajného svědka D. M. Žalobce dále namíтал, že ze svědeckých výpovědí plynou rozpory (rozdílný čas, kdy k přestupku mělo dojít, barva žalobcova vozidla, hustota provozu), a za použití toliko těchto důkazních prostředků prakticky nelze zjistit skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Žalobce dále namíтал, že správní orgány zcela rezignovaly na zjištění spolehlivého a úplného skutečného stavu věci, jestliže vyšly pouze z oznámení o přestupku, karty řidiče a protokolu o ústním jednání. Namíтал také, že mu byla uložena citelná sankce, která je způsobilá vážným způsobem ohrozit jeho profesní i rodinný život. V této souvislosti připomněl svou dosažnou bezúhonnost.

^{*) Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozhodnutí svým rozsudkem ze dne 16. 4. 2015, čj. 7 As 55/2015-29.}

Žalovaný k žalobě uvedl, že postupoval v souladu se zásadou objektivního a nestranného přístupu, jelikož splnil povinnost zjistit všechny rozhodné okolnosti, svědčící ve prospěch nebo neprospěch žalobce. Pokud jde o námitku týkající se údajného závěru žalovaného, že žalobce nenavrhol výslech svědka D. M., k tomuto žalovaný pouze uvedl, že se nejednalo o žádný závěr, ale pouze o konstatování skutečnosti, neboť žalobce měl, pokud to považoval za nezbytné, povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení, což však neučinil. Konstatování žalobce, že je zjevné, že správní orgány I. a II. stupně k řízení přistupovaly jako k řízení návrhovému, považoval žalovaný za zmatečné. K tomu dodal, že vyjma přestupků dle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích se veškeré přestupky projednávají zásadně z úřední povinnosti. Zahájení řízení, ať již z úřední povinnosti nebo na návrh, nemá na postup správního orgánu během řízení žádný vliv, neboť tento je vždy vázán zásadami správního řízení. Nelze však na správní orgán přenášet práva a povinnosti účastníka řízení, jako podávat návrhy na dokazování, případně označit konkrétní důkazy na podporu svých tvrzení. Povinnost správního orgánu opatřovat důkazy nestranně nebyla v řízení, které je předmětem žaloby, porušena. Pochybnosti o skutkových zjištěních, které žalobce uvedl, považoval žalovaný za subjektivní názor žalobce, který nemá oporu ve spisovém materiálu a lze ho označit za výklad ryze účelový. Námitkou ohledně rozporů ve výpovědích se žalovaný zabýval již v odvolacím řízení, když tyto údajné rozpory dostatečně odůvodnil. Důkaz - výslech svědka nadporučíka Ing. O. N. - považoval žalovaný za nadbytečný, neboť tento se nenacházel na místě přestupku. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout.

Krajský soud přiznal usnesením ze dne 30. 4. 2008 k návrhu žalobce žalobě odkladný účinek, neboť shledal předpoklady pro vyhovění návrhu na jeho přiznání. Rozsudkem ze dne 28. 11. 2011, čj. 58 Ca 15/2008-70, pak žalobu zamítl.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce kasační stížnost, na jejímž základě Nej-

vyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud přisvědčil krajskému soudu v tom, že skutkový závěr nebyl v nesouladu s důkazy obsaženými v předložených spisech. Dílčí nesrovnalosti ve výpovědích svědků nezpochybňují jejich shodnost, že předjížděcí manévr byl ukončen na přechodu pro chodce, a podstatné je, že oba nezávislí svědci Z. a N. osvědčili provádění předjížděcího manévru, resp. jeho ukončení na přechodu pro chodce. Tento závěr není s to bez dalšího vyvrátit ani svědectví spolujezdkyně žalobce H. N. Dále Nejvyšší správní soud přisvědčil krajskému soudu i s ohledem na vyložení vztahu vodorovných dopravních značení přechodu pro chodce (V7) a svislých dopravních značení (A11), se závěrem, že řidič nesmí bez ohledu na to, zda vodorovné dopravní značení přechodu pro chodce není doplněno svislou výstražnou značkou, předjíždět na přechodu nebo bezprostředně před ním. Nejvyšší správní soud však krajskému soudu vytkl, že se nezabýval skutkovou otázkou, kterou chtěl žalobce objasnit, a to, v jakém stavu bylo v inkriminovanou dobu vodorovné dopravní značení na ulici Polská v Olomouci, tedy zda bylo toto dopravní značení dostatečně výrazné, či se jednalo o odůvodněný případ pro obligatorní použití značky A11, která tam však v inkriminovanou dobu ještě nebyla. Protichůdnost vodorovného dopravního značení před přechodem Polská a Domovina mohl objasnit navrhovaný svědek nadporučík Ing. O. N. nebo případně ohledání místa spáchání přestupku ve správním řízení. Dále Nejvyšší správní soud uvedl, že nelze ani vyloučit, že v případě, kdy by přerušovaná vodorovná čára bezprostředně navazovala na vodorovnou značku přechod pro chodce, by tato skutečnost mohla mít za následek aplikaci § 2 odst. 2 zákona o přestupcích. Takto vadně provedené vodorovné značení by bylo nejen protichůdné, ale pokud by jej účastníci silničního provozu dodržovali, nutně by se dopouštěli téhož přestupku, jaký je přičítán žalobci. Je-li totiž zakázáno předjíždět bezprostředně před přechodem, lze si jen stěží představit a předvídat, že zde bude současně i povoleno předjíždění vodorovnou

dopravní značkou (V7). Jinak řečeno, lze jen stěží dovozovat a předvídat, že je-li vodorovným značením povoleno předjíždění vozidel, že na toto značení bude bezprostředně navazovat vodorovné značení přechodu pro chodce, kde se nutně při realizaci předjíždění manévru jedná o porušení zákona o silničním provozu. Krajský soud se tedy nezabýval skutkovými okolnostmi věci, které mohly ve svém důsledku vést k aplikaci § 2 odst. 2 zákona o přestupcích. Žalobce se oprávněně domáhal provedení svědecké výpovědi nadporučíka Ing. O. N. za účelem objasnění dopravní situace v místě, v němž mělo dojít ke spáchání přestupku. Nejvyšší správní soud tedy zavázal krajský soud k doplnění skutkových zjištění ohledně stavu pozemní komunikace a jejího dopravního značení. Poté se měl krajský soud znovu zabývat zaviněním žalobce s tím, zda v předmětné věci byly či nebyly dány okolnosti, které by zavinění žalobce vylučovaly.

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

Z odůvodnění:

[8] V intencích pokynu Nejvyššího správního soudu byl u jednání krajského soudu dne 29. 1. 2015 slyšen svědek nadporučík Ing. O. N., který se na žádost žalobce dne 10. 8. 2009, jako vedoucí oddělení DI Olomouc, písemně vyjádřil ke stavu značení v ulici Polská v Olomouci. V tomto vyjádření bylo uvedeno, že si prohlédl místní dopravní situaci a konstatuje vadu v dopravním značení, která mnohé řidiče musela uvádět v omyl, a proto následně cestou dopravního inženýra byla vada oznámena správci komunikace, který provedl opatření k zabránění předjíždění vozidel v daném úseku ulice Polská plnou středovou čarou, neboť přechody následují krátce za sebou. Vada spočívala v tom, že po odbočení vpravo z ulice Rooseveltova na ulici Polskou, ve směru k ulici Domovina, žalobce přešel v křižovatce Rooseveltova a Polská přes chodecký přechod označený svislým (IP6) i vodorovným značením (V7). Pokračoval dál v jízdě po ulici Polská, přičemž přerušovaná středová čára mu umožňovala předjet

pomalou jedoucí vozidlo autoškoly. Vzápětí, cca po 100 metrech, následoval další chodecký přechod na křižovatce Polská a Domovina, který však nebyl označen svislým značením IP6, ale pouze vodorovným značením V7. V danou dobu bylo vodorovné značení obou přechodů i středové čáry částečně sjeté, a tudíž méně viditelné. U jednání krajského soudu tento svědek vypověděl, že toto vyjádření vyhotovil a v té funkci působil ještě jako vedoucí oddělení DI Olomouc. Dále uvedl, že ho žalobce seznámil se situací a on se za 2 – 3 dny šel na popsané místo podívat. Potvrdil, že mezi dvěma přechody byla přerušovaná vodorovná čára a označení přechodu vodorovnou značkou bylo špatně čitelné, neboť „zebra“ byla sjetá. Svislá dopravní značka byla umístěna jen u prvního přechodu a nikoliv u druhého, a když byl na místě, tak si uvědomil, že daná situace je pro řidiče nepřehledná. Z tohoto důvodu oslovil dopravního inženýra a byla sjednána náprava. Asi do půl roku došlo k nápravě, mezi přechody bylo obnoveno vodorovné dopravní značení, a to nepřerušovaná čára, a došlo k usazení dopravní značky přechod pro chodce.

[9] Z obsahu správního spisu krajský soud zjistil, že oznámením a předvoláním ze dne 25. 9. 2007 správní orgán I. stupně žalobci oznámil zahájení daného přestupkového řízení na základě oznámení přestupku Policie ČR ze dne 26. 7. 2007 a předvolal žalobce k ústnímu jednání na 17. 10. 2007. Dne 17. 10. 2007 bylo ústní jednání v dané věci provedeno za přítomnosti žalobce a čtyř svědků. Žalobce uvedl, že uvedeného dne v obci Olomouc na ulici Polská řídil vozidlo Hyundai Accent a jel od světelné křižovatky u prodejny Mountfield směrem k ulici Polská, přičemž před železničním přejezdem dojel nákladní vozidlo autoškoly, které jelo rychlostí cca 15 km/hod. Auto autoškoly i on odbočili do ulice Polská, a když minuli první přechod pro chodce, poté, co zjistil, že vozovka je volná, předjel žalobce vozidlo autoškoly. Vozidlo policie bylo v době předjetí vozidla autoškoly za tímto vozidlem a nemělo volný výhled ve směru jízdy. Předjíždění dokončil ještě před druhým přechodem a pak odbočil vpravo. Je-

likož stačil odbočit vpravo, musel předjížděcí manévr dokončit před přechodem, neboť jinak by nestihl odbočit, protože přechod se nachází bezprostředně před ulicí vedoucí doprava, do které odbočoval. Dále žalobce poukázal na situaci, že mezi přechody je přerušovaná čára, která umožňuje předjíždění. Svědek nstržm. P. uvedl, že kolem poledne uvedeného dne spolu s dalšími dvěma kolegy projížděli ulicí Rooseveltova, odbočili do ulice Polská a před nimi jelo vozidlo Hyundai Accent, které započalo předjížděcí manévr před přechodem pro chodce na křižovatce ulic Polská a Domovina. Poté zapnuli výstražné znamení, vozidlo dojeli v jednosměrné ulici a zde proběhla kontrola vozidla žalobce. Svědek M. Z., zkušební komisař, který byl členem posádky vozidla autoškoly, uvedl, že na přechodu pro chodce u křižovatky Polská a Domovina byli předjížděcí vozidlem, přičemž však není schopen říci, kdy započal předjížděcí manévr. Vozidlo bylo zastaveno příslušníky policie v jednosměrné ulici vedoucí k ulici 17. listopadu. Dále uvedl, že blíž nemůže vozidlo identifikovat. Svědek N., rovněž člen posádky automobilu autoškoly, uvedl, že v rámci provádění zkoušky s nákladním vozidlem je na přechodu pro chodce předjíždělo osobní vozidlo, které se zařadilo před ně a následně bylo zastaveno policií v jednosměrné ulici vedoucí k ulici 17. listopadu. Oni pokračovali dál a řešení přestupku nevěnovali pozornost. Asi za 30 - 40 minut byl telefonicky kontaktován příslušníkem policie, zda by byli ochotni potvrdit přestupek, kterého byli svědky. Dle jeho názoru samotné předjíždění bylo nebezpečné vzhledem k hustotě provozu. Dále uvedl, že nesledoval situaci ve zpětném zrcátku, a proto nemůže uvést, kdy byl započat předjížděcí manévr, ale ví jistě, že k předjíždění došlo na přechodu pro chodce a vozidlo autoškoly bylo rovněž na úrovni přechodu pro chodce. K dotazu žalobce, v kolik hodin došlo k přestupku, odpověděl, že v dopoledních hodinách, pravděpodobně mezi 9. a 10. hodinou, možná i později. Svědkyně H. N., která jela jako spolujezdkyně na předním sedadle ve vozidle s žalobcem, uvedla, že zhruba 100 metrů před železničním přejezdem dojeli nákladní vozid-

lo, které jelo velmi pomalu, bylo to méně než 20 km/hod. Pokračovali za tímto nákladním vozidlem až na křižovatku s ulicí Polská, kde za nákladním vozidlem odbočili vpravo. Minuli první přechod pro chodce u křižovatky ulic Rooseveltova a Polská, a jelikož nákladní vozidlo jelo pomalu, předjeli je mezi dvěma přechody pro chodce. Bylo kolem 12:00 a hustota provozu byla nulová a v daném místě se nenacházeli ani žádní chodci. Svědkyně uvedla, že si nevzpomíná, kdy byl započat předjížděcí manévr, ale určitě to bylo za prvním přechodem a byl ukončen před druhým přechodem. Vozidlo policie zaregistrovala, až je předjíždělo a policisté měli zapnutý maják.

[10] Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 zákona s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

[11] Podle § 22 odst. 1 písm. f) bodu 7 zákona o přestupcích se přestupku „*dopustí ten, kdo v provozu na pozemních komunikacích při řízení vozidla předjíždí vozidlo v případech, ve kterých je to podle zvláštního právního předpisu zakázáno*“.

[12] Podle § 17 odst. 5 písm. d) zákona o silničním provozu „*[ř]idič nesmí předjíždět na přechodu pro chodce a bezprostředně před ním*“.

[13] Krajský soud měl na základě obsahu správního spisu a tam založených výpovědí svědků a dalších písemností za prokázáno, že žalobce v obci Olomouc na ulici Polská dne 26. 7. 2007 jako řidič vozidla Hyundai Accent odbočil z ulice Rooseveltova, přičemž ještě na ulici Rooseveltova před železničním přejezdem dojel nákladní vozidlo s označením autoškola. Obě vozidla, jak nákladní vozidlo, tak vozidlo žalobce, odbočila do ulice Polská. Na ulici Polská v 11:35 začal žalobce vozidlo autoškoly předjíždět, přičemž tento manévr prováděl těsně před a i na přechodu pro chodce, na křižovatce ulic Polská a Domovina. Následně bylo vozidlo zastaveno příslušníky policie v jednosměrné ulici vedoucí k ulici 17. listopadu. Správní orgán I. stupně uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku

proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Pokud se týká dopravního značení v inkriminované době, pak není pochybnosti o tom, že první přechod byl kromě vodorovné dopravní značky V7 označen i svislou dopravní značkou. Na základě výpovědi svědka nadporučíka Ing. O. N. soud vzal dále za prokázané, že mezi oběma přechody byla pozemní komunikace značena přerušovanou podélnou čarou, dopravní značkou V2, přičemž první přechod byl označen jak vodorovnou dopravní značkou V7, tak i svislou dopravní značkou IP6, a druhý přechod jen vodorovnou dopravní značkou V7, která navíc nebyla dostatečně znatelná z důvodu opotřebovanosti. Krajský soud přisvědčil žalovanému, že žalobce byl povinen vodorovné značení respektovat, neboť řidič nesmí předjíždět na přechodu nebo bezprostředně před ním. Jak již krajský soud ve svém předcházejícím rozsudku uvedl, čemuž Nejvyšší správní soud přisvědčil, vodorovné dopravní značení přechod pro chodce (V7) nemusí být vždy doplněno svislou výstražnou značkou (A11) či alespoň informativní (IP6). Dopravní značka A11 „Pozor, přechod pro chodce“ upozorňuje předem v obci řidiče v odůvodněných případech, například v nepřehledném úseku pozemní komunikace, na přechod pro chodce. Informativní dopravní značka IP6 „Přechod pro chodce“ označuje přechod pro chodce vyznačený značkou V7 zejména tam, kde by jej řidič jinak neočekával, například mimo křižovatku. Za popsané situace v dopravním značení, kdy mezi přechody, které byly nedaleko od sebe, cca něco přes 100 metrů, byla podélná čára přerušovaná (V2), která dovoluje předjíždění, a na tuto bezprostředně navazovala pouze dopravní značka V7, když navíc nebyla současně umístěna ani svislá dopravní značka A11 či alespoň IP6, nutno tuto situaci dopravního značení v inkriminovaném místě a v inkriminovanou dobu vyhodnotit jako navzájem si odporující.

[14] Podle § 2 odst. 1 zákona o přestupcích je přestupkem „zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti

a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postížitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin“. Uvedené žalobcovo jednání je zákonem přímo za přestupek označeno, neboť podle § 22 odst. 1 písm. f) bodu 7 zákona o přestupcích v rozhodném znění se přestupku „dopustí ten, kdo v provozu na pozemních komunikacích při řízení vozidla předjíždí vozidlo v případech, ve kterých je to podle zvláštního právního předpisu zakázáno“. Pro naplnění skutkové podstaty uvedeného přestupku je však nezbytné určení zavinění jakožto obligatorního znaku jeho subjektivní stránky. Zavinění přestupku je tak nutno posuzovat také s ohledem na princip důvěry k dopravnímu značení. Není sporné, že žalobce byl povinen respektovat značení V7 a na přechodu pro chodce a v jeho blízkosti nepředjíždět. K odpovědnosti za přestupek postačuje zavinění z nedbalosti (§ 3 zákona o přestupcích) a zájem společnosti na dodržování dopravního značení a pravidel provozu na pozemních komunikacích upravený zákonem. V případě žalobce, s ohledem na protichůdnost dopravního značení, jak uvedeno v bodu [13] tohoto rozsudku, začal-li mezi přechody předjíždět, což mu umožňovalo dopravní značení V2, nemohl v dostatečném předstihu předjímat, že na toto značení bude bezprostředně navazovat přechod pro chodce, který nebyl žádnou svislou dopravní značkou (A11 nebo IP6) osazen, navíc dopravní značení V7 bylo sjeté. Žalobce tak v důvěře v dopravní značení podélné přerušované čáry (V2) za prvním přechodem předjížděl vozidlo autoškoly, poněvadž mu to dopravní značení V2 dovolovalo a dopravním značením nebyl v dostatečném předstihu o následném přechodu pro chodce informován, jestliže toto postrádalo svislou dopravní značku. Z důvodů, jež byly výše popsány, nutno dojít k závěru, že žalobce nelze činit odpovědným za zavinění předmětného přestupku, a to ani ve formě tzv. nevědomé nedbalosti podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích.

Správní trestání: zásada *ne bis in idem*; společné řízení

k § 83 odst. 1 písm. b) 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., ve znění zákonů č. 320/2002 Sb. a č. 226/2006 Sb.)*

k § 2 odst. 1 a § 57 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

k § 125c odst. 1 písm. a) bod 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákona č. 133/2011 Sb.

k § 140 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

I. Je-li podnikající fyzická osoba současně řidičem a provozovatelem vozidla a vozidlo řídí na pozemní komunikaci bez registrační značky, je její protiprávní jednání postižitelné jako správní delikt podle § 83 odst. 1 písm. b) zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, což v souladu s vymezením pojmu „přestupek“ (§ 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) vylučuje, aby bylo postiženo jako přestupek podle § 125c odst. 1 písm. a) bod 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích [řízení vozidla v provozu na pozemních komunikacích, na němž v rozporu s jiným právním předpisem (zákon č. 56/2001 Sb.) není umístěna tabulka státní poznávací značky].

II. Speciální úprava řízení o přestupcích podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, obsahující v § 57 odst. 1 rovněž úpravu společného řízení, brání projednání přestupku a správního deliktu ve společném řízení podle § 140 správního řádu z roku 2004.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2015, čj. 6 As 106/2014-25)

Prejudikatura: č. 1038/2007 Sb. NSS a č. 1865/2009 Sb. NSS; rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 2. 2009, Zolotukhin proti Rusku (stížnost č. 14939/03, Reports 2009).

Věc: Mgr. Jiří M. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím Magistrátu města Ostravy, odboru dopravně správních činností, ze dne 30. 5. 2012, čj. SMO/181735/12/DSČ/Sad, byl žalobce uznán vinným, že dne 13. 11. 2011 ve 20:00 užil jako řidič v provozu na pozemních komunikacích v Ostravě – Mariánských Horách, na ulici Rubová, ve směru jízdy od ulice Daliborova k ulici Bendlova, motorové vozidlo tovární značky Chevrolet, na kterém nebyla umístěna zadní tabulka registrační značky. Tím měl žalobce porušit povinnosti stanovené v § 7 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích v ná-

vaznosti na § 28 odst. 3 vyhlášky č. 243/2001 Sb., o registraci vozidel**), čímž měl spáchat správní delikt podle § 83a odst. 1 písm. c) zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 7. 2012, čj. MSK 89504/2012, zamítl a potvrdil rozhodnutí I. stupně (současně došlo k nepodstatné formulační změně výroku).

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Ostravě, kte-

*) S účinností od 1. 1. 2014 změněn zákonem č. 239/2013 Sb.

**) S účinností od 1. 1. 2015 nahrazena vyhláškou č. 343/2014 Sb., o registraci vozidel.

rou se domáhal zrušení napadeného rozhodnutí pro nezákonnost a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Žalobce předně tvrdil, že svým jednáním nenaplnil znaky skutkové podstaty správního deliktu podle § 83a odst. 1 písm. c) zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích. Dále byla podle žalobce napadeným rozhodnutím porušena zásada *ne bis in idem*. Žalobce byl již v jiném řízení pravomocně uznán vinným z přestupku podle § 125c odst. 1 písm. a) bodu 1 zákona o silničním provozu, spočívajícího v tom, že téhož dne, tedy 13. 11. 2011, v tutéž hodinu, tedy ve 20:00, na tomtéž místě řídil totéž vozidlo, ačkoli na vozidle nebyla zadní tabulka registrační značky. Rozlišování postavení žalobce v případě přestupku jako řidiče a v případě správního deliktu jako provozovatele je podle žalobce bezvýznamné, neboť se pořád jedná o tutéž osobu a totéž jednání, a toto předcházející rozhodnutí brání tomu, aby byl potrestán znovu.

Krajský soud rozsudkem ze dne 24. 4. 2014, čj. 22 A 32/2014-24 (58 A 48/2012), rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Podle krajského soudu není rozhodný subjekt konkrétního sankcionovaného deliktu (řidič vs. provozovatel), rozhodný je následek přestupku a deliktu, tedy porušení právem chráněného zájmu, který je podle krajského soudu v obou případech stejný. K porušení zásady *ne bis in idem* tedy došlo. Zabránit porušení této zásady lze podle krajského soudu v případě jednočinného souběhu přestupku a jiného správního deliktu, majících tentýž objekt, tím, že správní orgán povede společné řízení podle § 140 správního řádu a za tím účelem bude případně dosaženo změny příslušnosti podle § 131 odst. 2 písm. b) správního řádu a při ukládání sankce bude správní orgán postupovat podle zásad trestání jednočinného souběhu podle § 12 odst. 2 zákona o přestupcích. Správní orgány však takto nepostupovaly a porušení zásady *ne bis in idem* tak nezabránilo.

Kasační stížností se žalovaný (stěžovatel) domáhal zrušení napadeného rozsudku krajského soudu pro jeho nezákonnost. Stěžova-

tel nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že skutkové podstaty přestupku podle § 125c odst. 1 písm. a) bodu 1 zákona o silničním provozu a správního deliktu podle § 83a odst. 1 písm. c) zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, jsou identické. Liší se jak v subjektu, kdy subjektem přestupku je řidič – fyzická osoba a subjektem správního deliktu je podnikající fyzická osoba, tak v chráněném zájmu (umístění registrační značky vs. umístění registrační značky na vozidle provozovaném), a dále též v druhu a závažnosti sankce (u řidiče to je pokuta a vyloučení řidiče z provozu na pozemních komunikacích, u správního deliktu pouze pokuta, ovšem až v pětinasobné výši oproti řidiči). S poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, čj. 1 As 125/2011-163, zdůraznil, že při posuzování toho, zda jde o tentýž skutek, nepostačuje shoda skutečností *de facto*, ale *de iure*, tedy souhrn trestněprávně relevantních skutečností. Dále podle stěžovatele nelze vést společné řízení o přestupku a jiném správního deliktu, neboť to vylučuje definice přestupku a správního deliktu. Pro přestupek tak nelze vést společné správní řízení podle § 140 odst. 1 správního řádu a naopak, pro jiný správní delikt nelze vést společné přestupkové řízení podle § 57 odst. 1 zákona o přestupcích; obě řízení se zásadně liší. Neexistuje-li jednotná procesní úprava pro přestupek a jiný správní delikt, je podle stěžovatele společné řízení vyloučeno. Pokud by Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o totožnosti obou skutkových podstat, požadoval stěžovatel, aby současně uvedl pravidla pro aplikaci procesních předpisů. Pokud by Nejvyšší správní soud dospěl ve shodě se stěžovatelem k tomu, že skutkové podstaty jsou identické, ale nelze vést společné řízení pro přestupek a jiný správní delikt, pak stěžovatel požadoval, aby Nejvyšší správní soud podal návrh Ústavnímu soudu na zrušení § 83 odst. 1 písm. b) a d) a § 83a odst. 1 písm. c) a l) zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích.

Žalobce navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Poukázal na to, že svým jednáním nenapl-

nil znaky skutkové podstaty správního deliktu podle § 83a odst. 1 písm. c) zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, k čemuž se však krajský soud blíže nevyjádřil, neboť dospěl k závěru, že na projednávaný případ je plně aplikovatelná zásada *ne bis in idem*. S tímto názorem by žalobce souhlasil v případě, že by svým jednáním naplnil všechny znaky skutkové podstaty správního deliktu podle výše citovaného ustanovení – pak by projednání správního deliktu bránila zásada *ne bis in idem*, neboť skutek, který byl v řízení před žalovaným, vedeným pod čj. MSK 89504/2012, projednán, je totožný se skutkem, pro který byl žalobce postihnut v řízení pod sp. zn. S-SMO/376019/11/DSC a pro který byl pravomocně uznán vinným z přestupku podle § 125c odst. 1 písm. a) bod 1 zákona o silničním provozu, neboť řídil vozidlo, na němž v rozporu s jiným právním předpisem (tedy zákonem o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích) nebyla umístěna tabulka registrační značky. O totožnosti subjektu žalobce nemá žádné pochybnosti. Podle žalobce je v posuzovaném případě jen jedna a táž osoba, osoba, která vystupuje v postavení řidiče, a osoba, která vystupuje v postavení provozovatele. V daném případě se nejedná o dva rozdílné subjekty, ale o jednu a tutéž fyzickou osobu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [15] Zásada *ne bis in idem* – tedy právo nebyť souzen nebo potrestán dvakrát za týž čin – je na ústavní úrovni zakotvena v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Povinnost ctít uvedenou zásadu dále plyne z mezinárodních závazků České republiky, zejména z čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“), podle něž „[n]ikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení

podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu“. Ačkoliv uvedená ustanovení hovoří pouze o „trestním stíhání“ či „trestním řízení“, danou zásadu je třeba vztáhnout i na řízení o přestupcích a o správních deliktech, jak již Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, čj. A 6/2003-44, č. 1038/2007 Sb. NSS, nebo ze dne 11. 1. 2012, čj. 1 As 125/2011-163).

[16] Článek 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě ani žádné jiné ustanovení Úmluvy nijak blíže nespecifikuje totožnost činu („*idem*“). Evropský soud pro lidská práva proto přistoupil ke sjednocení své vnitřně rozporné judikatury k dané otázce rozsudkem velkého senátu ze dne 10. 2. 2009, *Zolotukhin proti Rusku*, stížnost č. 14939/03, Reports 2009, v němž po shrnutí judikатурních linií odmítl přístup vycházející z právní kvalifikace deliktu s tím, že takový přístup je příliš restriktivní vůči právům jednotlivce. Podle Evropského soudu pro lidská práva tak čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě zakazuje stíhání pro druhý „trestný čin“, pokud je tento druhý trestný čin založen na totožném či v podstatných rysech totožném skutku (srov. zejména body 81 a 82 citovaného rozsudku).

[17] Jak je třeba ve světle rozsudku *Zolotukhin proti Rusku* přistupovat k výkladu zásady *ne bis in idem*, vymezil Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku čj. 1 As 125/2011-163. Vycházel přitom z české trestněprávní doktríny, která tradičně při interpretaci uvedeného pojmu za podstatu skutku považuje právně relevantní jednání pachatele a jím zapříčiněný právně významný následek. Momentem, který dělí pachatelovo jednání na různé skutky, je tedy následek významný z hlediska (trestního) práva a rozlišuje mezi skutkem *de facto* a skutkem *de iure*. Skutek *de facto* představuje skutkový děj, zahrnující skutkové okolnosti konkrétního případu „*tak jak se stal*“, bez ohledu na jejich trestněprávní relevanci. Skutkem *de iure* je naopak souhrn trestněprávně relevantních skutečností odli-

šitelný od jiného skutku *de iure* téhož pachatele. Při posuzování totožnosti skutku je pak určující skutek *de iure*. Nejvyšší správní soud se k tomuto trestněprávnímu pojetí jednoty skutku v citovaném rozsudku přiklonil, ačkoliv velký senát Evropského soudu pro lidská práva v rozsudku *Zolotukhin proti Rusku* uvedl, že při posuzování zásady *ne bis in idem* odmítá přístup kladoucí důraz na právní kvalifikaci deliktu. Nejvyšší správní soud přesto za rozhodný komparátor pro stanovení prvku *idem* považuje skutek *de iure*.

[18] K obdobným závěrům Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 10. 2. 2011, čj. 9 As 67/2010-74, v němž se rovněž zabýval výkladem rozhodnutí velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Zolotukhin proti Rusku*. Na jeho podkladě konstatoval, že *stíhání jednoho a téhož skutku podle dvou skutkových podstat je přípustné tehdy, pokud se tyto od sebe navzájem liší v podstatných prvcích (okolnostech). Naopak tam, kde panuje alespoň částečná shoda v podstatných okolnostech skutku, půjde ve vztahu k aplikaci článku 4 Protokolu č. 7 Úmluvy o uplatnění zásady ne bis in idem (zvýraznění podtržením provedl nyní Nejvyšší správní soud).*

[19] Z uvedených závěrů vyplývá, že čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě zakazuje stíhání pro druhý trestný čin (včetně deliktu trestněprávní povahy), pokud je tento druhý trestný čin založen na totožném či v podstatných rysech totožném skutku. Podstatou skutku je přitom právně relevantní jednání pachatele a jím zapříčiněný právně významný následek. K tomu, aby bylo možné postihnout pachatele na základě totožného jednání za dva různé delikty, nestačí samotná existence dvou formálně odlišných skutkových podstat deliktu. Teprve odlišnost v právně významném následku jednání zakládá existenci dvou samostatných skutků, o nichž je možné vést samostatná řízení.

[20] Na základě výše uvedených závěrů přistoupil Nejvyšší správní soud k posouzení, zda došlo k porušení principu *ne bis in idem* v nyní posuzované věci, a dovodil, shodně jako krajský soud, že totožnost skutku je dána.

Mezi oběma rozhodnutími totiž panuje soulad mezi popisem skutku ve výrokových částech obou rozhodnutí, konkrétní skutkové okolnosti se týkají téhož obviněného (stěžovatele), jsou neoddelitelně spjaty v čase a místě. V obou případech byl stěžovatel sankcionován za to, že vozidlo, jehož byl řidičem a současně provozovatelem, nebylo při provozu na pozemní komunikaci opatřeno zadní registrační značkou, a to ve stejném časovém okamžiku a na stejném místě. Jednání obviněného (stěžovatele) se tedy v podstatných rysech shoduje z hlediska obou skutkových podstat.

[21] Právně významným následkem se rozumí porušení či ohrožení chráněného zájmu. Chráněným zájmem (objektem) je v případě obou posuzovaných ustanovení zájem na možnosti identifikace vozidla a jeho provozovatele. Tím, že stěžovatel řídil a provozoval předmětné vozidlo bez zadní registrační značky, porušil zájem na možnosti identifikovat vozidlo a jeho provozovatele; následek jeho jednání je tedy podle obou ustanovení totožný.

[22] Je-li totožné jak právně relevantní jednání, tak jím zapříčiněný právní následek, lze uzavřít, že i skutek *de iure* je v obou případech stejný. Odlišnosti, kdy u přestupku podle § 125c odst. 1 písm. a) bodu 1 zákona o silničním provozu je pachatelem fyzická osoba – řidič a u správního deliktu podle § 83a odst. 1 písm. b) zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích je pachatelem provozovatel – podnikající fyzická osoba, nejsou za situace, kdy je řidič a provozovatel tatáž osoba, natolik významné, aby z nich bylo možno dovodit, že se skutky liší. Krajský soud proto správně uzavřel, že bylo-li jednání stěžovatele posouzeno jako jednání naplňující skutkovou podstatu přestupku podle § 125c odst. 1 písm. a) bodu 1 zákona o silničním provozu a byl-li stěžovatel za tento přestupek pravomocně odsouzen, brání toto předchozí rozhodnutí odsouzení stěžovatele v nyní posuzované věci.

[23] Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že podle úpravy zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích platné od 1. 1. 2014 je předmětný

správní delikt upraven v § 83a odst. 1 písm. c) takto: „*Právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že jako provozovatel silničního vozidla v rozporu s § 38 odst. 1 písm. c) provozuje na pozemních komunikacích silniční vozidlo, na němž není způsobem umožňujícím identifikaci vozidla umístěna tabulka s registrační značkou, přidělenou k tomuto vozidlu obecním úřadem obce s rozšířenou působností nebo příslušným orgánem jiného státu.*“ I novelizovaná úprava chrání shodný zájem jako úprava obsažená v § 125c odst. 1 písm. a) bodu 1 zákona o silničním provozu, tedy zájem na tom, aby u vozidel, provozovaných na pozemních komunikacích, bylo možno tato vozidla a jejich provozovatele kdykoliv identifikovat, a shoda právního následku protiprávního jednání, tedy jednání v rozporu s oběma ustanoveními, je za nynější úpravy ještě markantnější.

[24] Nejvyšší správní soud však nemůže přisvědčit závěru krajského soudu, že v posuzovaném případě „*aby nebyla porušena zásada ne bis in idem, je třeba v případě jednočinného souběhu přestupku a jiného správního deliktu majících tentýž objekt vést společně řízení podle § 140 [správního řádu] a za tím účelem případně i dosáhnout změny příslušnosti podle § 131 odst. 2 písm. b) [správního řádu]. Při ukládání sankce pak správní orgán postupuje podle zásad trestání jednočinného souběhu podle § 12 odst. 2 [zákona o přestupcích]*“ (viz s. 8 – 9 rozsudku).

[25] Shora uvedený závěr o totožnosti skutku totiž vylučuje aplikaci úpravy jednočinného souběhu a zásadu absorpce sankce podle § 12 odst. 2 zákona o přestupcích. Pokud stěžovatel jedním jednáním porušil či ohrozil jeden chráněný zájem, tedy se dopustil jednoho skutku *de iure*, nemohl se současně dopustit jednočinného souběhu s jiným skutkem *de iure*. Jednočinný souběh znamená, že pachatel správního deliktu jedním jednáním způsobí ohrožení či porušení více chráněných zájmů, tedy jedno jednání má více (různých) právních následků, a dopustí se tím více skutků *de iure*. Posouzení „*idem*“, te-

dy totožnosti, nejen podle skutkového děje „*jak proběhl o sobě*“, ale i jeho právních následků, umožňuje odlišit, zda – i při existenci formálně odlišných skutkových podstat – došlo ke spáchání více samostatných skutků *de iure*, o nichž lze vést samostatná řízení (popř. společná řízení, umožňuje-li to procesní úprava), nebo zda i při existenci více formálně odlišných podstat došlo ke spáchání pouze jednoho skutku, o kterém lze vést pouze jedno řízení; úvahy o společném řízení, at už podle § 140 správního řádu nebo podle § 57 odst. 1 zákona o přestupcích, jsou v takovém případě vyloučeny.

[26] Zda se v konkrétním případě bude jednat o přestupek podle § 125c odst. 1 písm. a) bodu 1 zákona o silničním provozu nebo o správní delikt podle § 83 odst. 1 písm. b) zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, upravuje § 2 odst. 1 zákona o přestupcích, podle kterého „[p]řestupkem je *zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin*“ (zvýraznění provedl Nejvyšší správní soud). Je-li řidič současně provozovatelem vozidla a vozidlo řídí na pozemní komunikaci bez registrační značky, tedy aniž by na provozované vozidlo umístil registrační značku, je jeho protiprávní jednání jako správní delikt postižitelný podle zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, což vylučuje, aby bylo postiženo jako přestupek podle zákona o silničním provozu. Pokud však již v posuzovaném případě bylo toto jednání navzdory citovanému § 2 odst. 1 zákona o přestupcích pravomocně postiženo jako přestupek podle zákona o silničním provozu, *zásada ne bis in idem* brání opětovnému odsouzení nebo potrestání žalobce za správní delikt podle zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích.

[27] Co se týká možnosti vést společně řízení o přestupku a jiném správním deliktu, Nejvyšší správní soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že speciální úprava řízení o pře-

stupcích podle zákona o přestupcích, podle které jsou přestupky projednávány, obsahující v § 57 odst. 1 zákona o přestupcích rovněž úpravu společného řízení, brání projednání přestupku a správního deliktu ve společném řízení podle § 140 správního řádu, který je vůči zákonu o přestupcích zákonem obecným, použitelným pouze v případě absence zvláštní úpravy (§ 51 zákona o přestupcích). Pokud by jednáním pachatele byla v jednorázovém souběhu naplněna skutková podstata jak správního deliktu, tak přestupku, byl by správní orgán povinen uplatnit zásadu absorpce podle § 12 odst. 1 zákona o přestupcích, i když tyto nebudou projednávány ve společném řízení [srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 12. 1995, sp. zn. 6 A 216/93, podle kterého „[j]e-li jedním protiprávním jednáním či opomenutím naplněna skutková podstata více správních deliktů (souběh), k jejichž projednání je příslušný

týž správní orgán, postupuje tento správní orgán analogicky podle § 12 odst. 2 [zákona o přestupcích] a uloží sankci ve výměře nejprísnejši trestného sbihajícího se deliktu (zásada absorpční), nestanoví-li zvláštní zákon jinak“. Obdobně uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 6. 2009, čj. 1 As 28/2009-62, že *nevedl-li správní orgán v rozporu s § 57 odst. 1 zákona o přestupcích společné řízení o více přestupcích téhož pachatele, není takový postup vadou řízení, je-li z odůvodnění následného rozhodnutí zřejmé, že ve věci byla aplikována zásada absorpční, zakotvená v § 12 odst. 2 citovaného zákona pro ukládání trestu za souběh přestupků*.

[28] Vzhledem k tomu, že vztah mezi § 57 odst. 1 zákona o přestupcích a § 140 správního řádu lze vyložit ústavně konformně, nepředložil Nejvyšší správní soud podle návrhu stěžovatele jím nastíněnou otázku Ústavnímu soudu. (...)

3252

Řízení před soudem: pravomoc soudu posuzovat odborné otázky novosti a vynálezecké činnosti

k § 6 odst. 1 zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech a zlepšovacích návrzích

Posouzení, zda je vynález nový a zda je výsledkem vynálezecké činnosti (§ 6 odst. 1 zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech a zlepšovacích návrzích), je otázkou právní a vychází ze skutkového stavu věci zjištěného na základě hodnocení důkazů. Správní uvážení se zde neuplatní. Skutkový i právní závěr správního orgánu o těchto otázkách soud přezkoumává v rámci námitek uplatněných v žalobě v plném rozsahu; vyjde-li v řízení najevo potřeba posouzení odborných otázek, může si soud vyžádat odborné vyjádření nebo znalecký posudek.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2015, čj. 7 As 69/2014-50)

Prejudikatura: č. 416/2004 Sb. NSS, č. 526/2005 Sb. NSS, č. 628/2005 Sb. NSS, č. 906/2006 Sb. NSS, č. 1275/2007 Sb. NSS, č. 2916/2013 Sb. NSS, č. 2929/2013 Sb. NSS, č. 3073/2014 Sb. NSS a č. 3174/2015 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 57/2007 Sb., č. 82/2013 Sb., sp. zn. II. ÚS 459/14, sp. zn. I. ÚS 1251/14 a usnesení Ústavního soudu I. ÚS 1171/09; rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 6. 1981, Le Comp, Van Leuven a De Meyere proti Belgii (stížnost č. 6878/75, Series A, č. 54), ze dne 24. 10. 1986, Agosi proti Spojenému království (stížnost č. 9118/80, Series A, č. 108), ze dne 8. 7. 1987, O. proti Spojenému království (stížnost č. 9276/81, Series A, č. 136-A), H. proti Spojenému království (stížnost č. 9580/81, Series A, č. 120), W. proti Spojenému království (stížnost č. 9749/82, Series A, č. 121), B. proti Spojenému království (stížnost č. 9840/82, Series A,

č. 121), R. proti Spojenému království (stížnost č. 10496/83, Series A, č. 121) a ze dne 20. 11. 1995, British-American Tobacco Company Ltd. proti Nizozemí (stížnost č. 19589/92, Series A, č. 331).

Věc: Petr K. proti Úřadu průmyslového vlastnictví o zrušení patentu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný dne 1. 7. 2009 zrušil žalobcuv patent č. 299 791 s názvem „*Uspořádání systému samoobslužného sázkového terminálu*“ (dále jen „patent“) podle § 23 odst. 1 písm. a) zákona o vynálezech a zlepšovacích návrzích. Rozhodnutí žalovaného vycházelo především ze tří cizojazyčných dokumentů: US patent 6783456 zveřejněný dne 19. 6. 2003 (dále jen „D1“), patentová přihláška EP 1199690 zveřejněná dne 24. 4. 2002 (dále jen „D2“) a mezinárodní patentová přihláška WO 0067215 zveřejněná dne 9. 11. 2000 (dále jen „D3“).

Předseda žalovaného dne 4. 12. 2009 zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí žalovaného.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 3. 4. 2014, čj. 8 A 28/2010-153, zamítl žalobu podanou žalobcem proti výše uvedenému rozhodnutí předsedy žalovaného. Městský soud v rozsudku (mimo jiné) za prvé neshledal skutečnost, že dokumenty D1, D2 a D3 nebyly přeloženy do českého jazyka důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. K tomu odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, ze které je zřejmý příklon k názoru o přípustnosti důkazu cizojazyčnou listinou ve správním řízení.

Za druhé se městský soud ztotožnil se závěrem žalovaného o chybějícím prvku vynálezecké činnosti s tím, že předmět nároků žalobce vyplývá zřejmým způsobem ze stavu techniky (dokumenty D1 a D2), a není tudíž výsledkem žalobcovy vynálezecké činnosti, jak ji definuje § 6 odst. 1 zákona o vynálezech a zlepšovacích návrzích.

Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti namítal nezákonnost obou těchto závěrů městského soudu.

Při předběžném posouzení věci sedmý senát k první otázce (A), zda správní orgán může provádět dokazování cizojazyčnými listinami, shledal, že existují v judikatuře Nej-

vyššího správního soudu názorové rozpory. Provedení důkazu cizojazyčnou listinou ve správním řízení připouští šestý senát v rozsudku ze dne 17. 7. 2008, čj. 6 As 41/2007-74, a v rozsudku ze dne 27. 10. 2011, čj. 6 As 20/2011-230.

Naproti tomu čtvrtý senát v rozsudku ze dne 30. 9. 2011, čj. 4 As 12/2011-100, vyjádřil právní názor, že správní orgán nemůže provádět cizojazyčnou listinou důkaz, aniž by si opatřil její oficiální překlad do českého jazyka. Takový postup shledal v rozporu s § 16 odst. 1 správního řádu a vadou řízení, k níž soud přihlíží i bez návrhu.

Sedmý senát se v této otázce přiklonil k právnímu názoru vyslovenému čtvrtým senátem a uvedl důvody, které jej vedly k tomuto závěru. Rozšířenému senátu proto předložil otázku, zda může správní orgán provádět ve správním řízení dokazování cizojazyčnou listinou bez jejího úředně ověřeného překladu.

Za druhé (B) sedmý senát uvedl, že zamýšlí zavázat městský soud názorem týkajícím se způsobu přezkumu závěru žalovaného o naplnění pojmu „*vynálezecká činnost*“.

Sedmý senát předeslal, že nejde o přezkum správního uvážení žalovaného (jak vyjádřil městský soud) a jeho názor nekoliduje s dosavadní judikaturou. Pouze v otázce rozsahu soudního přezkumu závěru žalovaného o novosti určitého předmětu či činnosti, avšak napříč různými kategoriemi průmyslového vlastnictví, lze v judikatuře nalézt názorové rozdíly; viz rozsudky ze dne 24. 9. 2008, čj. 2 As 33/2008-215, a ze dne 14. 6. 2012, čj. 9 As 88/2011-254. Jakkoli městský soud svůj právní názor považuje za souladný s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu (konkrétně odkazuje na rozsudky ze dne 26. 8. 2013, čj. 8 As 70/2011-239, č. 2929/2013 Sb. NSS, ze dne 14. 6. 2012, čj. 9 As 88/2011-254, a ze dne 18. 12. 2003,

čj. 5 A 139/2002-46, č. 416/2004 Sb. NSS), sedmý senát má za to, že z těchto rozsudků názor zastávaný městským soudem neplyne.

Městský soud však bude muset dle sedmého senátu při plném přezkumu závěrů žalovaného posoudit, zda řešení obsažené v napadeném patentu pro odborníka vyplývá zřejmým způsobem z dokumentů D1, D2 a D3. Tuto odbornou otázku ale bude moci soud vyřešit pouze na základě odborného vyjádření nebo znaleckého posudku. Podle § 127 odst. 1 věty první a druhé o. s. ř. (za použití § 64 s. ř. s.), „[z]ávisí-li rozhodnutí na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, vyžádá soud u orgánu veřejné moci odborné vyjádření. Jestliže pro složitost posuzované otázky takový postup není postačující nebo je-li pochybnost o správnosti podaného odborného vyjádření, ustanoví soud znalce.“ Zatímco samotný výklad některých zákonných pojmů, jako „*vynálezecká činnost*“ či „*stav techniky*“, je otázkou právní, hodnocení, nakolik určité řešení pro odborníka vyplývá zřejmým způsobem z konkrétních podkladů, je již otázkou odbornou. Sám soud se nemůže stavět do role odborníka, který by mohl takovou otázku hodnotit.

Vyslovený právní názor, kterým sedmý senát zamýšlí zavázat městský soud, je však odlišný od právního názoru implicitně vyjádřeného ve shora citovaném rozsudku osmého senátu čj. 8 As 70/2011-239, který v daném případě otázku, zda by odborník dospěl k určitému závěru bez využití vynálezecké činnosti, sám vyhodnotil. Osmý senát tak učinil hodnocení, zda řešení vyplývalo pro odborníka zřejmým způsobem z předložených dokumentů. Citované závěry jsou tedy výlučně závěry soudu učiněné na základě obsahu posuzovaných dokumentů a na základě úvah soudu o tom, co by podle něj odborník z nich vyvodil.

Vzhledem k tomu, že se sedmý senát při hodnocení této právní otázky hodlá odchýlit od právního názoru vyjádřeného osmým senátem, rozšířenému senátu k posouzení předkládá rovněž otázku, zda může pro účely posouzení naplnění pojmu „*vynálezecká činnost*“ sám soud vyhodnotit, nakolik určité ře-

šení pro odborníka vyplývá zřejmým způsobem z konkrétních podkladů.

Sedmý senát z uvedených dvou důvodů proto předložil věc rozšířenému senátu. Otázky, jež jsou v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu řešeny rozdílně, zní: (A) Může správní orgán provádět ve správním řízení dokazování cizojazyčnou listinou bez jejího úředně ověřeného překladu? (B) Může pro účely posouzení naplnění pojmu „*vynálezecká činnost*“ sám soud vyhodnotit, nakolik určité řešení pro odborníka vyplývá zřejmým způsobem z konkrétních podkladů?

Žalovaný ve svém vyjádření k předložení věci rozšířenému senátu k druhé otázce (B) poukázal na model udělování a zrušování ochrany průmyslového vlastnictví „*patentovými*“ úřady a následného soudního přezkumu, který převládá v Evropě. Dále také na historický vývoj právní úpravy, ze které je dle žalovaného zřetelné, že posuzování splnění podmínky „*vynálezecké činnosti*“ je v působnosti žalovaného již od roku 1919. V České republice neexistují specializované soudy pro průmyslové vlastnictví (kromě obchodního úseku městského soudu, který však rozhoduje ve sporech z porušení práv z průmyslového vlastnictví a ve věcech protinávrhů na neplatnost ochranné známky Společenství a průmyslového vzoru Společenství, nikoliv ve věcech ochrany poskytnuté národní cestou, popřípadě pokud je pro zrušení třeba speciálních technických znalostí). Závěr, že řešení pro odborníka nevyplývá zřejmým způsobem ze stavu techniky, je založen na skutkových zjištěních o stavu techniky a abstraktní úvaze o úrovni znalostí, jež mohl odborník v době podání přihlášky mít a zda při využití těchto znalostí a stavu techniky v době podání přihlášky mohl k řešení dojít. Složitost posuzování spočívá v nutnosti znát nejen současný stav techniky, ale také určit, jaké vědomosti mohl mít odborník v dané oblasti např. před 10 lety.

Otázka tedy je, v jakém rozsahu mají být rozhodnutí žalovaného jako správního orgánu přezkoumávána, když v České republice neexistují zvláštní správní soudy pro oblast poskytování průmyslové ochrany. Posuzová-

ní předložené otázky totiž není reálné ani na základě znaleckých posudků. Potom by totiž rozhodovali záviselo především na mínění znalců, jichž však v České republice není dostatek, a mnohdy nejsou znalecké posudky ani dostatečně kvalitní, odůvodněné apod. Znalec navíc vychází pouze z podkladů a znalostí, jež mu poskytl soud, a není povinen sledovat vývoj posuzování vynálezecké činnosti. Jde jen o posouzení věci *ad hoc*.

Žalovaný odkázal na judikaturu soudů ve Slovenské republice, dle které soudy přezkoumávají pouze úvahy správního orgánu, v nichž nedochází k posouzení technického stavu věci, tedy jen ty, které se týkají právních otázek a dodržení zákonných mezí. Dle žalovaného je třeba aplikovat výlukou dle § 70 písm. d) s. ř. s., kdy správní úvahy týkající se vynálezecké činnosti, při nichž nutně dochází k technickému posouzení věci, mají být soudy přezkoumávány jen v rozsahu jejich úplnosti a logické správnosti. Pokud by z hlediska technických znalostí nevybavené senáty správních soudů rozhodovaly při posouzení technických otázek jen na základě znaleckého posudku, pak by se vytvořila praxe ve světě zcela unikátní (stejně jako u pořizování úředních překladů cizojazyčných listin).

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že posouzení, zda je vynález nový a zda je výsledkem vynálezecké činnosti, je otázkou právní a vychází ze skutkového stavu věci zjištěného na základě hodnocení důkazů. Správní uvážení se zde neuplatní. Skutkový i právní závěr správního orgánu o těchto otázkách soud přezkoumává v rámci námitek uplatněných v žalobě v plném rozsahu; vyjde-li v řízení najevo potřeba posouzení odborných otázek, může soud vyžádat odborné vyjádření nebo znalecký posudek. Věc byla vrácena k projednání a rozhodnutí sedmému senátu.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1 Právomoc rozšířeného senátu

[18] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc rozhod-

nout v předložené věci ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

[19] Právomoc rozšířeného senátu rozhodnout první otázku (A) přípustnosti dokazování cizojazyčnou listinou ve správním řízení již není dána, neboť o téže otázce již rozhodl v plném rozsahu usnesením ze dne 14. 4. 2015, čj. 9 As 12/2014-60, na které tímto odkazuje.

[20] Ohledně druhé otázky (B), zda samotnému soudu přísluší při posouzení právní otázky naplnění pojmu „*vynálezecká činnost*“ hodnotit i otázky technické, tj. nakolik určité řešení pro odborníka vyplývá zřejmým způsobem ze stavu techniky (konkrétně z podkladů, z nichž žalovaný vycházel), sedmý senát zastává názor, že nejde o přezkum správního uvážení žalovaného. V tomto je jeho názor v souladu s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu (shora citované rozsudky čj. 8 As 70/2011-239, čj. 9 As 88/2011-254 a čj. 5 A 139/2002-46). Připomíná pouze, že v otázce rozsahu soudního přezkumu závěru žalovaného o **novosti** určitého předmětu či činnosti, avšak napříč různými kategoriemi průmyslového vlastnictví, lze v judikatuře nalézt názorové rozdíly (viz citované rozsudky čj. 2 As 33/2008-215 a čj. 9 As 88/2011-254).

[21] Důvodem položení druhé otázky rozšířenému senátu je, že sedmý senát hodlá zavázat městský soud názorem, že k posouzení, zda řešení pro odborníka vyplývá zřejmým způsobem z konkrétních podkladů, je třeba odborných znalostí ve smyslu § 127 odst. 1 o. s. ř., jež přesahují širší rámec obecné zkušenosti (zprostředkovatelné soudu například i studiem) a k nimž je potřebná určitá odborná znalost a zkušenost. Soud proto není oprávněn odbornou otázku posoudit sám, a to i tehdy, má-li sám potřebné odborné znalosti, tj. v případě, že pronikne hlouběji do posuzované problematiky, ale musí hodnotit takové otázky pouze na základě odborného vyjádření nebo znaleckého posudku.

[22] Oproti tomu osmý senát v citovaném rozhodnutí čj. 8 As 70/2011-239 tuto otázku sám vyhodnotil, a to na základě předložených dokumentů. Tím implicitně vyjádřil právní

názor, že soud sám může učinit takový závěr, aniž by odborným vyjádřením či znalečným posudkem disponoval.

[23] Pravomoc rozšířeného senátu dle § 17 odst. 1 s. ř. s. ohledně druhé otázky (B) je tedy dána.

III.2 Posouzení věci

[24] Rozšířenému senátu byla předložena otázka, zda může pro účely posouzení naplnění pojmu „*vynálezecká činnost*“ sám soud vyhodnotit, nakolik určité řešení pro odborníka vyplývá zřejmým způsobem z konkrétních podkladů, nebo zda vždy pro posouzení odborných otázek musí postupovat podle § 127 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. Z obsahu předkládacího usnesení však vyplývají související problémy, které jsou s otázkou rozsahu a způsobu soudního přezkumu v případech ochrany práv duševního vlastnictví spojeny. Žalovaný zpochybňuje i samotnou přípustnost *posouzení odborné otázky soudem*.

[25] Z uvedených důvodů se rozšířený senát neomezil toliko na položenou otázku, ale považuje za vhodné ji posoudit v širších souvislostech.

a) Právo na spravedlivý proces

[26] Přiznání formálně právní ochrany v oblasti průmyslových práv duševního vlastnictví, např. udělení patentu na vynález, znamená, že jeho majitel, nebo původce vynálezu, který jej vytvořil vlastní tvůrčí prací, má výlučné právo užívat předmět vynálezu a disponovat s ním (§ 8, § 11 a § 13 zákona o vynálezech a zlepšovacích návrzích). Do tohoto práva nesmí být (až na výjimky zákonem předvídané) zasaženo. Zrušení patentu na vynález se proto bezprostředně dotýká tohoto výlučného práva (právní sféry) majitele patentu a musí být ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“) pod soudní ochranou.

[27] Od roku 1981 (rozhodnutí ze dne 23. 6. 1981, *Le Comp, Van Leuven a De Meyere proti Belgii*, stížnost č. 6878/75, Series A, č. 54) Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) zastává názor, že není v rozporu

s Úmluvou, je-li věc posouzena správními orgány, které nenaplní požadavky článku 6, ale existuje možnost přezkumu těchto rozhodnutí soudem, který uvedeně předpoklady článku 6 splňuje. Rozsah přezkumu ze strany správních soudů musí naplnit požadavek plné jurisdikce, nepostačí proto, aby soud přezkoumával toliko soulad procesních postupů správních orgánů se zákonem, ale předmětem přezkumu musí učinit i podstatu věci (např. rozhodnutí ze dne 8. 7. 1987, *O. proti Spojenému království*, stížnost č. 9276/81, Series A, č. 136-A, *H. proti Spojenému království*, stížnost č. 9580/81, Series A, č. 120, *W. proti Spojenému království*, stížnost č. 9749/82, Series A, č. 121, *B. proti Spojenému království*, stížnost č. 9840/82, Series A, č. 121, a *R. proti Spojenému království*, stížnost č. 10496/83, Series A, č. 121, a naopak rozhodnutí ze dne 24. 10. 1986, *Agosi proti Spojenému království*, stížnost č. 9118/80, Series A, č. 108). ESLP aplikovatelnost článku 6 Úmluvy ve věcech patentu vyjádřil přímo v rozsudku ze dne 20. 11. 1995, *British-American Tobacco Company Ltd. proti Nizozemí*, stížnost č. 19589/92, Series A, č. 331, bod 67: „*It was accepted by those appearing before the Court that the patent application proceedings in question concerned the determination of civil rights and obligations. The Court sees no reason to differ and, accordingly, finds that Article 6 para.1(art.6-1) is applicable.*“ (ve věci nucené licence.)

[28] Plnou jurisdikcí je nutno rozumět posouzení otázek jak právních, tak skutkových. Podstatné je, že v případě České republiky vnitrostátní procesní úprava zakotvuje pravomoc správního soudu k plnému meritornímu přezkumu, byť založenému na kasačním principu, jak výslovně vyplývá z § 75 odst. 1 s. ř. s. („*Při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.*“) a z § 77 odst. 2 s. ř. s. („*V rámci dokazování může soud zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak. Soud jím provedené důkazy hodnotí jednotlivě i v jejich souhrnu*

is důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a ve svém rozhodnutí vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného.“)

[29] Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 10. 2011, čj. 3 Ads 128/2011-125, „*úprava obsažená v soudním řádu správním (§ 77 odst. 2) je faktickou transpozicí požadavku tzv. ‚plně jurisdikce‘, coby atributu práva na spravedlivý proces, dovozovaného judikaturou [ESLP] z obsahu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Tento požadavek lze stručně vyjádřit tak, že soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co nalezl správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení ze známých hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Soud zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění nebo tak učiní sám. Pokud soud zruší rozhodnutí správního orgánu ve věci, v níž sám prováděl dokazování, zahrne správní orgán v dalším řízení tyto důkazy mezi podklady pro nové rozhodnutí (§ 78 odst. 6 s. ř. s.). Ustanovení § 77 odst. 2 s. ř. s. tedy zakládá právo soudu dokazováním ujasnit nebo upřesnit skutkový stav věci, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, ale také právo soudu důkazy provedenými a hodnocenými nad rámec zjistit jiný skutkový stav jako podklad pro rozhodování a porovnat jej s užitou právní kvalifikací, kdy soud není vázán ani důkazními návrhy. Může tak provést i další důkazy k úplnému přezkoumání i co do stavu skutkového. Nejvyšší správní soud ve svém předchozím rozsudku rovněž zdůraznil, že nepřipustnost provedení a vyhodnocení důkazu, který nebyl proveden již ve správním řízení, nelze dovodit ani z § 75 odst. 1 s. ř. s. Smyslem tohoto ustanovení je pouze vyloučit provedení takových důkazů, které by směřovaly k prokázání skutečností, které nastaly až v době po vydání přezkoumávaného správ-*

ního rozhodnutí. Není vyloučeno provést důkaz nový, může-li jím být prokázána skutečně sporná skutečnost, z níž při svém rozhodování vycházel správní orgán.“ (K tomu srov. i rozsudek ze dne 28. 3. 2007, čj. 1 As 32/2006-99, č. 1275/2007 Sb. NSS). Jedno ze základních pravidel Úmluvy – efektivní ochrana jedince před libovůlí – je naplněno.

[30] Tato právní úprava koresponduje s požadavkem směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/48/ES o dodržování práv duševního vlastnictví, implementované zákonem č. 221/2006 Sb., o vymáhání práv z průmyslového vlastnictví a o změně zákonů na ochranu průmyslového vlastnictví (zákon o vymáhání práv z průmyslového vlastnictví). Jím došlo jednak ke změně zákona o vynálezech a zlepšovacích návrzích, a výslovně v § 63 odst. 3 (oproti i dříve platné generální klauzuli § 65 s. ř. s.) bylo zakotveno právo podat proti pravomocnému rozhodnutí žalovaného žalobu podle soudního řádu správního. Současně § 6 tohoto zákona zakotvil zvláštní úpravu působnosti městského soudu ve věcech průmyslového vlastnictví, mj. i k přezkoumání rozhodnutí žalovaného, a to specializovanými senáty složenými z předsedy a dvou soudců (byť toliko s právníckým vzděláním).

b) Podmínky udělení/zrušení patentu na vynález

[31] Podmínky udělení/zrušení patentu jsou na území Evropy regulovány jednotně, a to na základě multilaterální mezinárodní Úmluvy o udělování evropských patentů (Evropské patentové úmluvy, č. 69/2002 Sb. m. s.)*, k níž postupně přistoupily další země, a v současné době pokrývá úmluva prakticky celé území Evropy. Česká republika je členským státem od 1. 7. 2002.

[32] Patenty se udělují na vynálezy, které jsou nové, jsou výsledkem vynálezecké činnosti a jsou průmyslově využitelné (článek 52 Evropské patentové úmluvy; § 3 až § 7 zákona o vynálezech a zlepšovacích návrzích); tyto tři podmínky musí být splněny kumulativ-

* S účinností od 13. 12. 2007 nahrazena Revizním aktem Evropské patentové úmluvy (č. 86/2007 Sb. m. s.).

ně. Vynález je nový, není-li součástí stavu techniky; tím je vše, co bylo zveřejněno nebo veřejně používáno a známo až do okamžiku podání přihlášky patentu. Vynález musí být výsledkem vynálezecké činnosti, tzn., že odborník v dané oblasti přihlašované řešení nechápe jako samozřejmé řešení existujícího problému s ohledem na stav techniky. Vynález musí být současně průmyslově využitelný, tj. předmět vynálezu může být vyráběn nebo jinak využíván v průmyslu, zemědělství nebo jiných oblastech hospodářství.

[33] Obdobné podmínky stanoví právní úprava i pro užitný vzor, kterým je technické řešení, které je nové, přesahuje rámec pouhé odborné dovednosti a je průmyslově využitelné.

[34] Definice novosti technického řešení jako podmínka jeho formální ochrany platí v oblasti průmyslových práv duševního vlastnictví obecně. Je otázkou právní a její posouzení (zjištění její existence) odvislé od skutkových zjištění obsahu stavu techniky. Zjištění o obsahu stavu techniky vychází zpravidla z listin vypovídajících o jiných technických řešeních daného problému, která jsou pod formální ochranou (ať již v podobě patentu, či užitého vzoru aj.).

[35] Ve vztahu k těmto podkladům o dosavadním známém stavu techniky se rovněž posuzuje, zda pro odborníka v dané oblasti je přihlašované řešení zřejmé, anebo má „*přidanou hodnotu*“, protože z dosavadního známého stavu techniky nevyplývá, a je tak výsledkem vynálezecké činnosti.

[36] Klíčovou otázkou dokazování před žalovaným a následně i soudem je, jakým způsobem provedl porovnání nároků podle dané přihlášky s nároky v (namítaných) dokumentech. Zda je z nich zřejmá totožnost technického řešení na základě srovnání obsahu nároků těchto dokumentů, které vymezují předmět ochrany, případně za zohlednění dalšího popisu obsaženého v dokumentu (jakkoliv nelze jít při tomto zohlednění nad rámec vymezený zněním nároku na ochranu). V druhém kroku pak, zda rozdíl v technickém řešení přihlášeném oproti řešení, které vyplývá ze stavu techniky a které mohl

odborník využít, je pro takového odborníka zřejmé, nebo naopak představuje onen tvůrčí přínos.

[37] Jde o zjištění skutkového stavu věci na základě provedení dokazování, jehož výsledkem je závěr o splnění podmínek patentovatelnosti přihlášeného řešení. Pro případ nesplnění podmínek nemá úřad volbu, zda patent udělit, či nikoli, resp. jej zrušit. Správní uvážení, ve smyslu diskrečního oprávnění úřadu, zde proto nemá místa (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006, nebo ze dne 22. 4. 2014, čj. 8 As 37/2011-154, č. 3073/2014). Otázka, zda určité řešení pro odborníka vyplývá (popř. nevyplývá) zřejmým způsobem ze stavu techniky, je otázkou výkladu právních pojmů v právní normě a aplikace normy na skutkový stav. Opačný přístup podporuje z citované judikatury jen již citovaný rozsudek čj. 2 As 33/2008-215 („*Jak správně poukazuje městský soud v napadeném rozsudku na s. 15, úvaha o tom, zda jsou napadené průmyslové vzory nové, je správním uvážením správního orgánu, který je provede na základě volného hodnocení důkazů, jež musí být vyjádřeno v odůvodnění rozhodnutí.*“). Zde se však zjevně jedná pouze o terminologický nedostatek.

[38] K otázce dokazování před soudem ohledně odborných (technických) otázek lze na tomto místě odkázat na dosud využitelné stanovisko Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 28. 11. 1988, Cpj 17/88, uveřejněné ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek NS, sv. 9-10, ročník 1989, s. 432, č. 22/1989 Sb. NS. Již z něho je patrné (i když nelze odhlédnout od rozdílů nyní platné právní úpravy oproti zákonu č. 84/1972 Sb. o objevech, vynálezech, zlepšovacích návrzích a průmyslových vzorech, účinného do 31. 12. 1990, kdy neexistoval institut správního soudnictví), že dokazování odborných otázek v rámci tehdy zakotvené pravomoci soudů podle § 124 uvedeného zákona v občanskoprávní agendě soud prováděl za využití odborných vyjádření a znaleckých posudků (dle zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících).

[39] Přípustnost posouzení odborných otázek a skutkových závěrů ve věcech průmyslových práv je bez ohledu na konkrétní obsazení soudů dána. Argumentace žalovaného, že v České republice nejsou specializované patentové soudy, a ani specializované senáty soudů rozhodujících ve správním soudnictví nejsou svým obsazením vybaveny k posouzení odborných otázek, neobstojí.

[40] V oblasti soudního přezkumu ve věcech patentů se právní úprava v jednotlivých členských zemích Evropské unie různí. V některých státech existuje specializovaný soud pro věci patentů (soud prvního stupně v Německu), jinde rozhodují v patentových věcech obecné soudy s tím, že v příslušných senátech jsou zastoupeni i odborníci s technickými znalostmi jako laičtí soudci (soud prvního stupně i odvolací soud v Rakousku), případně se jedná o senáty složené výhradně ze soudců, kteří se však specializují na průmyslová práva (Francie a odvolací soud v Německu). Právní předpisy jednotlivých zemí však zásadně umožňují posuzovat skutkovou stránku věci a soudem ustanovit znalce, je-li to nutné, resp. pokud sám není s to (a to i při obsazení odborně-technicky kvalifikovaným soudcem) náročnou odbornou otázku posoudit.

[41] Pro řízení před vznikajícím Jednotným patentovým soudem (srov. Dohoda o Jednotném patentovém soudu, Úř. věst. 2013, C-175) je sice stanoven požadavek, aby posouzení technické stránky věci bylo zajištěno na prvním místě soudci s odbornými znalostmi pro danou (řešenou) oblast, nicméně Dohoda o Jednotném patentovém soudu nevyklučuje možnost předložení znaleckých posudků, a to jak z podnětu stran, tak i samotného soudu. Během předběžného řízení se mohou konat přípravná jednání se svědky a znalci, být vyžádány další podání znalců, při ústním jednání mohou být znalci a svědci vyslechnuti a soudci jim mohou klást otázky. Hodnocení technické stránky případu přitom nebude vyloučeno ani z odvolacího řízení, neboť i v něm bude existovat možnost přezkumu skutkových otázek. Ve výlučné pravomoci tohoto soudu bude (stejně jako u městského soud) jednak posuzování občan-

skoprávních sporů z porušování patentových práv, jednak i rozhodování o žalobách proti rozhodnutím Evropského patentového úřadu; národní soudy si zachovávají pravomoci, které nebudou spadat do výlučné pravomoci tohoto Jednotného patentového soudu.

[42] Důkazní prostředky (odborné vyjádření, znalecký posudek) k přezkoumání skutkového stavu věci zjištěného žalovaným a napadeného žalobou jsou i v dispozici soudů dle české právní úpravy (§ 127 o. s. ř.). Rovněž i soudy ve správním soudnictví přísluší oprávnění opakovat nebo provést důkazy, jimiž může být prokázán skutkový stav věci k datu rozhodování správního orgánu (§ 77 odst. 2 s. ř. s.). Neexistence specializovaného patentového soudu (s ohledem i na množství sporů tohoto druhu v České republice) a ani sama absence obsazení soudů soudci kvalifikovanými v příslušných technických oborech není podle rozšířeného senátu na újmu řádného zjištění stavu věci.

[43] V tomto směru lze odkázat na dosavadní řešení sporů v patentových či obdobných věcech před městským soudem a Nejvyšším správním soudem. V již citovaném rozsudku čj. 9 As 88/2011-254 (předmětem byl užitý vzor) Nejvyšší správní soud rovněž posoudil otázku technického řešení, aniž by nutnou podmínkou byl znalecký posudek. K návrhu, aby byl znalecký posudek vyžádán, uvedl: „*V závěru kasační stížnosti stěžovatel zdejšímu soudu navrhl, aby si v případě potřeby zajistil i znalecký posudek k posouzení výhod balkonu stěžovatele oproti nedostatkům původních balkonů a na posouzení podstatné odlišnosti obou řešení. Zdejší soud neuznal za vhodné takový posudek vyžadovat, jelikož v daném případě k posouzení, zda podstatné znaky stěžovatelova technického řešení balkonu se vyskytují již v dřívějším řešení, jehož technický výkres je obsahem spisu, nebylo třeba zvláštních odborných znalostí. V dané věci šlo v zásadě o porovnání, zda předmět nároku na ochranu v přihlášce užitého vzoru je obsažen v technickém výkresu dříve známého řešení; k tomuto nebylo v dané věci třeba zvláštních odborných znalostí.*“

[44] Konečně nelze přehlédnout, že i v konkrétní předložené věci již i městský soud vycházel ze znaleckých posudků, kterých se stran odborné otázky dovolával žalobce již v řízení před žalovaným.

[45] Nemůže proto obstát pochybnost vyslovená žalovaným, zda vůbec soud, je-li třeba odborných znalostí, je povolán k tomu, aby posuzoval splnění podmínky „*vynálezecké činnosti*“ a aplikoval případně § 127 o. s. ř. Tím méně pak jeho tvrzení, že je již historicky dáno, že je to právě a jen žalovaný (mj. i dle zákona č. 14/1993 Sb., o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví), komu bylo svěřeno toto odborné posouzení a že rozsah přezkumu (neexistuje-li soustava zvláštních soudů) by měl být omezen jen na úplnost a logickou správnost „*úvahy*“, protože za reálné nepovažuje posuzování předmětných otázek ani na základě znaleckých posudků.

[46] Výlučka ze soudního přezkumu dle § 70 písm. d) s. ř. s. na řešený případ nedopadá. Výlučky z přezkumu rozhodnutí soudem je nutno vykládat restriktivně, neboť představují odmítnutí soudní ochrany (k tomu srov. náleží pléna Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 15/12, č. 82/2013 Sb.). Již vůbec nelze tuto výlučku vytvořit způsobem, jehož se dovolává žalovaný ve svém vyjádření, totiž jako výlučku dílčí, a to „*části správní úvahy týkající se existence vynálezecké činnosti, při níž nutně dochází i k technickému posouzení věci*“, a podrobit tak soudnímu přezkumu tuto úvahu jen „*v rozsahu její úplnosti a správnosti*“. Takový postup soudu by vybočil z mezí uvedeného ustanovení, které vylučuje z přezkumu jen úkony (tam vymezené). Současně by byl i v rozporu s výslovným zněním § 63 odst. 3 zákona o vynálezech a zlepšovacích návrzích, které právo podat žalobu k soudu podle soudního řádu správního výslovně zakládá. Aplikaci uvedeného ustanovení nemůže poskytovat legitimní důvod ani skutečnost, že nejsou konstituovány „*speciální patentové soudy s technicky kvalifikovanými soudci*“.

c) Řešení vlastní sporné otázky

[47] Rozšířený senát již z uvedených důvodů dospěl k závěru, že soud je oprávněn

odbornou otázku posoudit sám, nevyjde-li v řízení najevo nutnost pro posouzení takové otázky vyžádat odborné vyjádření nebo znalecký posudek.

[48] V posuzovaném případě je rozhodující právní úpravou zákon o vynálezech a zlepšovacích návrzích, § 3 odst. 1: „*Patenty se udělují na vynálezy, které jsou nové, jsou výsledkem vynálezecké činnosti.*“ a § 6 odst. 1: „*Vynález je výsledkem vynálezecké činnosti, jestliže pro odborníka nevyplývá zřejmým způsobem ze stavu techniky.*“ Argumentem opaku z toho plyne, že patent nelze udělit, pokud posuzované řešení pro odborníka vyplývá zřejmým způsobem ze stavu techniky.

[49] V praxi mohou nastat tři relevantní situace:

a) Řešení nevyplývá pro odborníka zřejmým způsobem ze stavu techniky.

b) Řešení vyplývá pro odborníka zřejmým způsobem ze stavu techniky, avšak neodborník by nebyl schopen je dovést.

c) Řešení vyplývá zřejmým způsobem ze stavu techniky i pro neodborníka.

[50] Zatímco k vyslovení závěru a) a b) je třeba odborných znalostí, kterými soud zřejmě disponovat nebude, některá řešení budou svým provedením vyplývat ze stavu techniky tak zřejmým způsobem, že je dokáže zhodnotit i laik. Bezpochyby na posledně uvedené řešení nelze udělit patent ve smyslu zákona o vynálezech a zlepšovacích návrzích a bylo by neúčelným a neekonomickým hodnotit je znaleckými posudky nebo odborným vyjádřením. Přitom i zde může jít o odbornou otázku.

[51] Vyplývá-li řešení zřejmým způsobem ze stavu techniky pro neodborníka, tím spíše bude toto řešení vyplývat ze stavu techniky zřejmým způsobem pro odborníka.

[52] Rozšířený senát se proto neztotožnil s názorem sedmého senátu, že „*[a]čkoliv se totiž mohou soudu v takovém případě jevit určité skutečnosti zřejmé, nemůže se nikdy vyvarovat nesprávného posouzení odborné otázky. Skutečnost, která se může laikovi, byť s hlubšími odbornými znalostmi, zdát*

nasnadě, může být ve skutečnosti značně komplikována různými souvisejícími okolnostmi, kterým laik nebude přikládat váhu nebo o nichž vůbec nebude vědět.“ Pokud totiž je některá skutečnost komplikována různými odbornými okolnostmi, pak pravděpodobně nebude možné hodnotit ji jako zcela zřejmou. Nesdílí proto skepsi sedmého senátu vůči schopnosti soudu rozeznat, kdy může věc posoudit a kdy musí z důvodu komplikovanosti řešení přizvat na pomoc odborníka.

[53] Soud při přezkoumání rozhodnutí správních orgánů postupuje podle soudního řádu správního. Vůči žádnému ze správních orgánů, který je stranou žalovanou, není vázán výjimkou či výlukou, která by omezovala rozsah přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí jen na některé skutkové či pouze právní otázky. Rozsah přezkumu je v konkrétní věci vymezen žalobou, možnost posouzení její důvodnosti je určující pro to, zda a v jakém směru dokazování doplnit. Soud hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění správního orgánu, jsou-li žalobou napadena, a může vytknout správnímu orgánu vadný postup při provádění a hodnocení důkazů [§ 76 odst. 1 písm. a), b), c) s. ř. s.]. Smyslem soudního přezkumu však není nahrazovat činnost správního orgánu. Doplnění dokazování soudem musí vždy směřovat k osvědčení skutkového stavu v době rozhodování správního orgánu; ke skutkovým novotám se zásadně nepřihlíží.

[54] Soud bude v řízení vycházet z důkazů provedených správním orgánem, bude posuzovat jejich hodnocení ze strany spoluúčastníků řízení. Lze rovněž předpokládat jejich aktivní účast při obhajování jimi zastávaných stanovisek, poskytnutí vysvětlení potřebných technických souvislostí k tomu, v čem podle nároků v přihlášce vynález spočívá, jaký byl podle přihlašovatele oproti správnímu orgánu dosavadní stav techniky apod. Kasační princip soudního přezkumu vylučuje, aby soud rozhodl ve věci samé, je nadán toliko napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit správnímu orgánu se závazným

právním názorem. Konečné rozhodnutí ve věci tak bude vždy rozhodnutím správního orgánu, který následně důkazy provedené soudem zahrne mezi podklady pro své rozhodnutí (§ 78 odst. 6 s. ř. s.).

[55] Jde o standardní postup soudu, aplikovaný ve všech řízeních, v nichž rozhodnutí správních orgánů je vystavěno na zjištění skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí. Stejným způsobem soud postupuje např. v případech rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví, resp. Státního ústavu pro kontrolu léčiv (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, čj. 4 Ads 35/2013-65, č. 3174/2015 Sb. NSS, nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 36/05, č. 57/2007 Sb., ze dne 23. 2. 2015, sp. zn. I. ÚS 1251/14, a ze dne 14. 4. 2015, sp. zn. II. ÚS 459/14). Obdobně je tomu v případech, kdy rozhodnutí správního orgánu závisí na posouzení zdravotního stavu (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, čj. 5 Ads 34/2003-82, č. 526/2005 Sb. NSS, a ze dne 10. 5. 2013, čj. 6 Ads 12/2013-22), a to nejen v případě sporu přiznání invalidního důchodu či příspěvků na péči, ale i např. při propuštění ze služebního poměru z důvodu ztráty způsobilosti k výkonu činnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2013, čj. 6 Ads 19/2013-35, č. 2916/2013 Sb. NSS). Otázky technických vlastností a funkce výrobků soud posuzuje i při přezkoumání rozhodnutí celních orgánů o celním zařazení zboží (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2004, čj. 2 As 59/2003-70, č. 628/2005 Sb. NSS). Skutečnost, že ne vždy vyvstává potřeba, aby správní orgán, potažmo soud k posouzení odborných otázek ustanovil znalce, byla potvrzena i Ústavním soudem (usnesení ze dne 25. 11. 2009, sp. zn. I. ÚS 1171/09), např. v případech posouzení, zda vysíláním konkrétního pořadu došlo k „*ohrožení fyzického, psychického a mravního vývoje dětí a mladistvých*“ dle § 32 odst. 1 písm. g) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání. (...)

Rízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem

k § 4 odst. 1 písm. a) a § 83 a násl. soudního řádu správního

I. Skutečnost, že poskytování zdravotních služeb je regulováno veřejným právem, ještě neznamená, že se mezi pacientem a zdravotnickým zařízením jedná o veřejnoprávní vztah a že se poskytovatel zdravotních služeb tímto dostává do pozice správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

II. Žalobu proti tvrzenému nezákonnému zásahu spočívajícímu v neschválení operace zdravotnickým zařízením soud odmítne podle § 46 odst. 2 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2015, čj. 4 Azs 256/2014-29)

Prejudikatura: č. 427/2005 Sb. NSS a č. 625/2005 Sb. NSS.

Věc: Abdelkader R. proti Zdravotnickému zařízení Ministerstva vnitra o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřoval v tom, že mu žalovaný neschválil operaci kýly a nezajistil tuto operaci jiným způsobem v „brzké době“ v souladu s doporučením lékařky Oblastní nemocnice v Mladé Boleslavi ze dne 14. 5. 2014. Žalobce popsal, že byl na základě rozhodnutí Policie České republiky ze dne 11. 3. 2014 zajištěn za účelem správního vyhoštění. Následně však podal žádost o udělení mezinárodní ochrany v České republice, tudíž Ministerstvo vnitra uložilo žalobci povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců. Dne 13. 6. 2014 Ministerstvo vnitra zamítlo žádost žalobce o udělení mezinárodní ochrany; proti tomuto rozhodnutí podal žalobce včas žalobu ke Krajskému soudu v Praze, je proto na něj nutné hledět jako na žadatele o mezinárodní ochranu. K věci samé uvedl, že dne 27. 3. 2014 byl vyšetřen lékařem Oblastní nemocnice v Mladé Boleslavi kvůli přetrvávajícím potížím s kýlou; závěr lékaře byl takový, že žalobcův aktuální zdravotní stav nevyžaduje akutní zásah. Následně se však žalobcův zdravotní stav zhoršoval, přičemž závěry další lékařky byly zcela jiné, neboť uvedla, že „*potíže, které pacient má, jsou velké a jsou indikací k plánovanému výkonu v brzké době*“. Doporučila proto zažádat o povolení k operaci kýly. Žalovaný však na tuto skutečnost nijak nereagoval. Proti postu-

pu žalovaného ve věci poskytování zdravotní péče podal žalobce dvě stížnosti, avšak k nápravě nebylo přistoupeno. Postupem žalovaného se žalobce tedy cítí dotčen na svých právech, protože neschválení operace kýly či její nezajištění v brzké době jiným způsobem porušuje čl. 15 odst. 1 směrnice Rady 2003/9/ES, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl, ve spojení s článkem 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“). Za zásah ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu považuje žalobce to, že i přes závěry lékařky ze dne 14. 5. 2014 o nepříznivém zdravotním stavu žalobce žalovaný v tomto směru neučinil ničeho. Žalovaný přitom měl podle § 88 odst. 5 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, a podle § 176 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, zajistit poskytování zdravotní služby, byť za primární základ pro svůj nárok žalobce považuje směrnice Evropské unie. Žalobce tedy z právní úpravy dovodil, že bylo povinností žalovaného poskytnout mu zdravotní péči, a to v rozsahu služeb hrazených ze zdravotního pojištění. Žalobce vyslovil rovněž přesvědčení, že ve svém důsledku je právní úprava obsažená v § 88 zákona o azylu diskriminační. Žalobce proto navrhol, aby městský soud určil, že zásah žalovaného spočívající v neschválení operace kýly či nezajištění této operace jiným způsobem

v „*brzké době*“ v souladu s doporučením lékařky byl nezákonný.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě popřel, že by byl správním orgánem, protože jeho činnost se neřídí správním řádem a nevzdává správní rozhodnutí. K věci samé popsal jednotlivá vyšetření, která byla žalobci provedena, a příslušné závěry. Rovněž vysvětlil, že stížnost, které se žalobce dovolává ve své žalobě, nebyla původně přečtena z důvodu technických obtíží při jejím zpracování. K tvrzení žalobce, že právní úprava je v jeho případě diskriminační, žalovaný namítal, že tuto otázku nelze řešit prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, ale jinými prostředky na legislativní úrovni. Žalovaný totiž poskytuje zdravotní péči všem klientům, kteří spadají do jeho kompetence, na stejné úrovni a ve stejném rozsahu, při zohlednění toho, že hospodaří se státními prostředky. Ve vztahu k žalobci bylo učiněno individuální rozhodnutí v tom smyslu, že jeho zdravotní stav nevyžaduje akutní chirurgický výkon. Žalobce svou argumentaci staví na závěru vyplývajícím z jedné lékařské zprávy, avšak nebere v potaz další okolnosti související s jeho zdravotním stavem.

Městský soud usnesením ze dne 5. 12. 2014, čj. 11 A 139/2014-28, žalobu odmítl. V odůvodnění usnesení přisvědčil argumentaci žalovaného, že není v řízení pasivně legitimován, neboť není správním orgánem. Žalovaný byl totiž zřízen jako organizační složka Ministerstva vnitra k poskytování zdravotní péče žadatelům o udělení mezinárodní ochrany a k plnění úkolů v oblasti poskytování zdravotní péče. V rámci této kompetence – poskytování zdravotní péče – však žalovaný nečinil úkon jako správní orgán a již vůbec nerozhodoval na úseku veřejné správy. Svým úkonem pouze vyjádřil, že neshledal podmínky pro provedení chirurgického zákroku, přičemž tento závěr učinil na základě odborného vyšetření žalobce a posouzení výsledku tohoto vyšetření. Tímto úkonem žalovaný nezískal postavení správního orgánu, který by rozhodoval v oblasti veřejné správy. Vzhledem k tomu, že žalovaný není správním orgánem ve smyslu § 83 s. ř. s., nebyla splněna

podmínka řízení, neboť žalovaný není ve věci pasivně legitimován, tudíž městský soud musel žalobu odmítnout.

Proti tomuto usnesení městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Stěžovatel tvrdil, že městský soud porušil čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), protože činnost žalovaného ve vztahu k cizincům umístěným v zařízení pro zajištění cizinců je nutné považovat za uplatňování státní moci, čímž je založena jeho pasivní legitimace v tomto řízení. Vztah mezi stěžovatelem a žalovaným v oblasti poskytování zdravotní péče není horizontální, jako je tomu v případě vztahu mezi pacientem a nemocnicí, a to z toho důvodu, že stěžovatel byl rozhodnutím státního orgánu zbaven osobní svobody. Stát proto má vůči němu řadu povinností, a to včetně poskytnutí přiměřeného standardu zdravotní péče. Odpovědnost za její neposkytnutí se nemůže zbavit tím, že rozhodování o jeho zajištění přenesl na jiný orgán, který nadto sám za tímto účelem zřídil. Nedostatečné poskytnutí zdravotní péče může potenciálně vést k porušení řady práv, které zaručuje i Úmluva, tudíž je nutné zajistit soudní přezkum. Ostatně ani městský soud nevysvětlil, jakým jiným způsobem by stěžovatel za účelem ochrany svých práv měl postupovat.

Nejvyšší správní soud usnesením Městského soudu v Praze zrušil a žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

II.

Posouzení kasační stížnosti

(...) [7] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Stěžovatel ve své kasační stížnosti podřadil důvod podání kasační stížnosti pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., pod který je podřaditelná i námitka zmatečnosti řízení – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud je v takovém případě v řízení o kasační stížnosti oprávněn zkoumat pouze

to, zda rozhodnutí městského soudu a důvody, o které se toto odmítavé rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není věcně přezkoumávat, zda správní orgány v dané věci pochybily či nikoli. Nejvyšší správní soud tedy zdůrazňuje, že rozsah přezkumu rozhodnutí soudu v řízení o kasační stížnosti je vymezen povahou a obsahem přezkoumávaného rozhodnutí. Jestliže městský soud žalobu odmítl a věc samu neposuzoval, může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti pouze přezkoumat, zda městský soud správně posoudil podmínky pro odmítnutí žaloby, nemůže se však již zabývat námitkami týkajícími se „*merita věci*“, tedy toho, zda žaloba je důvodná (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, čj. 1 Azs 24/2004-49, č. 427/2005 Sb. NSS; ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS; či ze dne 5. 1. 2006, čj. 2 As 45/2005-65).

[8] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, nikoliv však z hlediska námitek uplatněných stěžovatelem v kasační stížnosti, nýbrž z důvodů, k nimž musel soud podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlídnout z úřední povinnosti nad rámec uplatněných důvodů.

[9] Za stěžejní pro posouzení věci považuje Nejvyšší správní soud to, že stěžovatel v petitu své žaloby vymezil předmět řízení jako nezákonný zásah, který spatřoval v neschválení operace kýly či nezajištění této operace jiným způsobem v brzké době. Tímto petitum je přitom správní soud vázán – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, čj. 7 Aps 2/2009-197. Předmětem řízení tedy není omezení osobní svobody stěžovatele, ať už na základě zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo zákona o azylu.

[10] Stěžovatel se tedy bránil tomu, jakým způsobem mu žalovaný poskytl, resp. neposkytl zdravotní péči. Nejvyšší správní soud přitom pro posouzení věci nepovažuje za podstatné, jestli byl stěžovatel v době, kdy požadoval provedení lékařského zákroku, omezen na svobodě v důsledku rozhodnutí orgánu veřejné moci, jež by bylo po splnění příslušných podmínek přezkoumatelné správními

soudy, ale v souladu s názorem městského soudu vnímá jako stěžejní to, že se stěžovatel domáhá soudní ochrany před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., jež spatřuje v neposkytnutí adekvátní zdravotní péče.

[11] Pokud by totiž Nejvyšší správní soud akceptoval názor stěžovatele, že jakákoli činnost státních orgánů vůči osobě, která je na základě zákona rozhodnutím příslušného orgánu omezena na svobodě, je výkonem veřejné moci, vůči které by se mohla bránit žalobou dle soudního řádu správního, vedlo by to ke zcela absurdním závěrům, kdy by správní soudy např. musely přezkoumávat i lékařem zvolený způsob léčby, výběr léků, ale i jiné běžné soukromoprávní vztahy. Určujícím je tedy podle názoru Nejvyššího správního soudu to, čemu se žalobce podanou žalobou brání, čeho chce dosáhnout, nikoli to, zda je omezen na svobodě.

[12] Podstatné pro posouzení věci je zjištění, zda se stěžovatel může úspěšně bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu dle § 82 a násl. správního řádu, který spatřuje v neprovedení lékařského zákroku žalovaným zdravotnickým zařízením. Přezkum toho, zda bude osobě poskytnuta zdravotní péče a v jakém rozsahu, se však zjevně vymyká z přezkumné pravomoci správních soudů, neboť posuzování zdravotního stavu, stanovování léčebných diagnóz a určování způsobů léčby nepředstavuje výkon veřejné moci, a nejedná se tudíž o veřejnou správu, ale o otázku ryze odbornou, medicínskou, závislou na odborných znalostech poskytovatele zdravotní péče. Předmětem činnosti žalovaného zdravotnického zařízení je poskytování zdravotnické péče fyzickým osobám, přičemž v rámci této kompetence žalovaný činil úkon, který stěžovatel pokládá za nezákonný zásah. Žalovaný jej však nečinil jako správní orgán a v žádném případě jej nečinil (nerozhodoval) na úseku veřejné správy. Skutečnost, že poskytování zdravotních služeb je regulováno veřejným právem, ještě neznamená, že se mezi pacientem a zdravotním zařízením jedná o veřejnoprávní vztah a že se poskytovatel zdravotních služeb tímto stává orgánem veřejné moci. Závěr městské-

ho soudu o tom, že žalovaný není správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a že nemůže být proto pasivně legitimován v tomto řízení, což brání tomu, aby žaloba byla věcně projednána, je tudíž správný.

[13] Výše uvedený závěr však stěžovateli nebrání v přístupu k soudu, a není mu tak odírána možnost požadovat přezkoumání jeho zdravotního stavu a přehodnocení léčebného postupu. Stěžovatel se totiž může obrátit se stížností podle § 93 a násl. zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), na příslušný nadřízený orgán. Z povahy věci rovněž nejsou vyloučeny žaloby na ochranu osobnosti projednávané civilními soudy v případě tvrzeného zásahu do osobnostních práv stěžovatele a další žaloby podle soukromého práva, jak bude uvedené dále.

[14] Závěr o tom, že předmětná žaloba není projednatelná správními soudy dle soudního řádu správního, nezakládá podle názoru Nejvyššího správního soudu porušení čl. 36 odst. 1 Listiny. Soudní ochrana práv stěžovatele je totiž zaručena, byť nikoli prostřednictvím správního soudnictví. Věcně totiž stěžovatel brojí proti způsobu (ne)poskytnutí zdravotní péče žalovaným v situaci, kdy byl omezen na svobodě. Podle § 81 odst. 2 občanského zákoníku z roku 2012 ochrana osobnosti člověka zahrnuje především život, důstojnost a zdraví člověka. Podle § 82 odst. 1 občanského zákoníku z roku 2012 pak „[č]lověk, jehož osobnost byla dotčena, má právo domáhat se toho, aby bylo od neoprávněného zákroku upuštěno nebo aby byl odstraněn jeho následek“. Z judikatury civilních soudů potom vyplývá, že v rámci žalob na ochranu osobnosti je poskytována soudní ochrana proti tvrzenému nesprávnému způsobu poskytování zdravotní péče (*non lege artis*), a to i u osob omezených na osobní svobodě, srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 5. 2013, sp. zn. 30 Cdo 3223/2011. Žalovaný v tomto případě nevystupuje jako

správní orgán, nýbrž jako organizační složka státu a poskytovatel zdravotních služeb, tedy osoba pasivně legitimovaná ve věci žalob na ochranu osobnosti v souvislosti s tvrzeným nesprávným postupem při ošetření stěžovatele. V takovém případě je však založena pravomoc soudů rozhodujících v civilním řízení. Závěr městského soudu o tom, že žalovaný není správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., je správný, jak ostatně Nejvyšší správní soud konstatoval výše, a to z toho důvodu, že mezi stěžovatelem a žalovaným není veřejnoprávní vztah, ale soukromoprávní vztah, v jehož důsledku je pojmově vyloučeno, aby žalovaný měl pozici správního orgánu.

[15] Nejvyšší správní soud je proto přesvědčen, že městský soud se dopustil pochybení, pokud za této situace, kdy se jedná o soukromoprávní věc, nevyvodil z toho příslušné procesní závěry. Žalobu proto neměl odmítnout podle § 46 odst. 1 s. ř. s., ale podle § 46 odst. 2 s. ř. s., a stěžovatele v tomto směru náležitě poučit o tom, že může podat žalobu u příslušného soudu rozhodujícího v občanskoprávním řízení.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[16] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou, byť nad rámec uplatněných námitek, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené usnesení městského soudu zrušil. Podle téhož ustanovení platí, že pokud pro takový postup byly důvody již v řízení před krajským soudem, rozhodne Nejvyšší správní soud současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu i o odmítnutí návrhu. Jak již bylo uvedeno, stěžovatel se podanou žalobou domáhal rozhodnutí ve věci, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení. Vzhledem k tomu, že již v řízení před krajským soudem byly důvody pro takový postup, rozhodl tedy Nejvyšší správní soud rovněž o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 2 s. ř. s. – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, čj. 5 As 70/2011-111.

Rízení před soudem: odkladný účinek kasační stížnosti

k § 66 odst. 2, § 73 odst. 2 a § 107 odst. 1 soudního řádu správního ve znění zákonů č. 303/2011 Sb. a č. 275/2012 Sb.

Při rozhodování o odkladném účinku kasační stížnosti podané osobou zúčastněnou na řízení podle § 107 odst. 1 ve spojení s § 73 odst. 2 s. ř. s. proti rozhodnutí, kterým krajský soud rozhodl o žalobě podané nejvyšším státním zástupcem podle § 66 odst. 2 téhož zákona, je třeba vždy zkoumat, zda by výkon nebo jiné následky rozhodnutí znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká může vzniknout přiznáním odkladného účinku jiným osobám, a to vše pak poměřovat s existencí důležitého veřejného zájmu. Obsah pojmu „důležitý veřejný zájem“ v § 73 odst. 2 s. ř. s. přitom nelze považovat za totožný s obsahem pojmu „závažný veřejný zájem“ v § 66 odst. 2 téhož zákona.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2015, čj. 2 As 103/2015-128)

Prejudikatura: č. 1455/2008 Sb. NSS a č. 1698/2008 Sb. NSS.

Věc: Nejvyšší státní zástupce proti Energetickému regulačnímu úřadu, za účasti společnosti s ručením omezeným FVE III Tuchlovice, o udělení licence na výrobu elektřiny, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 20. 12. 2010 (dále jen „napadené rozhodnutí“) byla osobě zúčastněné na řízení udělena licence na výrobu elektřiny na dobu 25 let pro provozovnu fotovoltaické elektrárny FVE Tuchlovice III (dále jen „FVE Tuchlovice“). Žalobce podal proti napadenému rozhodnutí žalobu u Krajského soudu v Brně, kterou se domáhal také zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 2. 2011, kterým žalovaný napadené rozhodnutí změnil (v části adresy sídla osoby zúčastněné na řízení). Krajský soud rozsudkem ze dne 27. 3. 2015, čj. 62 A 96/2013-226 (dále jen „napadený rozsudek“), napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Návrhu žalobce na zrušení rozhodnutí ze dne 17. 2. 2011 nevyhověl.

Proti napadenému rozsudku podala osoba zúčastněná na řízení (stěžovatelka) kasační stížnost. Současně navrhla, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek. Uvedla, že sice disponuje rozhodnutím žalovaného ze dne 16. 4. 2013, které považovala za nové rozhodnutí o povolení k provozování FVE Tuchlovice, avšak nelze vyloučit, že žalovaný bude zastávat odlišný názor a stěžovatelku až do vy-

řešení věci (tj. do zrušení napadeného rozsudku nebo do vydání nové licence stěžovatelce) donutí, aby přerušila provozování FVE Tuchlovice. Rovněž nelze vyloučit, že osoby pověřené státem k vyplácení podpory za výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů (společnosti ČEZ Prodej, s. r. o., nebo OTE, a. s.) stěžovatelce vyplácení této podpory s odkazem na napadený rozsudek omezí či přeruší, což by pro stěžovatelku mohlo být v období několika měsíců naprosto likvidační. Oproti tomu přiznáním odkladného účinku nevznikne újma jiným osobám.

Stěžovatelka svůj návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti doplnila několika podáními. V podání ze dne 30. 4. 2015 uvedla, že jí společnost ČEZ Prodej dopisem doručeným téhož dne sdělila, že za elektřinu vyrobenou ve FVE Tuchlovice od 14. 4. 2015 nebude vyplácet státní podporu a za elektřinu vyrobenou od 30. 4. 2015 nebude poskytovat vůbec žádné platby. V podání ze dne 12. 5. 2015 stěžovatelka konstatovala, že podle sdělení zástupců společnosti ČEZ Prodej na jednání dne 11. 5. 2015 je třeba na stěžovatelku pohlížet jako na osobu, která, dodává-li

elektřinu do elektrizační soustavy České republiky, postupuje neoprávněně, resp. protiprávně. Tento postoj však stěžovatelku staví do situace, kdy z provozování FVE Tuchlovice nemá žádný příjem, a dokonce ji nutí tuto elektrárnu v zájmu zamezení případných sankcí odpojit, resp. přerušit její provozování. V podání ze dne 25. 5. 2015 stěžovatelka vyjádřila názor, že FVE Tuchlovice představuje navzdory napadenému rozsudku zdroj uvedený do provozu v roce 2011, resp. že je oprávněna k výrobě elektřiny ve FVE Tuchlovice na základě rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 4. 2013. Stěžovatelka uvedla, že žalovaný s ní v návaznosti na napadený rozsudek vede správní řízení, v němž bude postaveno najisto, zda má k výrobě elektřiny potřebné veřejnoprávní oprávnění. Na základě sdělení společnosti ČEZ Prodej je však dle stěžovatelky pravděpodobné, že tato společnost i v případě nového rozhodnutí žalovaného nebude stěžovatelce do doby meritorního rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vyplácet podporu, a bude ji tak i nadále vystavovat riziku úpadku. Pokud by byl přiznán odkladný účinek „s odloženými účinky ke dni vydání některého z rozhodnutí“ žalovaného, nevznikne veřejným rozpočtům žádná újma.

Žalobce ve svých vyjádřeních k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a k jeho doplněním uvedl, že je primárně na stěžovatelce, aby sama učinila opatření k odstranění hrozících škod. V nyní posuzované věci se stěžovatelka může domáhat, aby žalovaný rozhodl o udělení licence znovu. Stěžovatelka by tak mohla ve své podnikatelské činnosti pokračovat, byť za jiných finančních podmínek. Nelze pominout, že výroba elektřiny podle výpisu z obchodního rejstříku není jediným předmětem podnikání stěžovatelky. Tvrzení stěžovatelky, že důsledky napadeného rozsudku jsou pro ni likvidační, je neurčitě, neboť z něj nevyplývá, zda tím míní neschopnost splácet své závazky anebo reálnou možnost svého zániku. Eventuální úpadek stěžovatelky nebude automaticky znamenat její konkurs, v úvahu totiž připadají i sanační řešení úpadku, např. reorganizace. Podpora výroby elektřiny z obnovitelných

zdrojů je financována dílem ze státního rozpočtu a dílem koncovými odběrateli, kteří ji hradí v rámci pravidelného příspěvku na obnovitelné zdroje energie. Napadený rozsudek tak pozitivně zasáhl do sféry třetích osob, přičemž přiznání odkladného účinku kasační stížnosti by jim přirozeně přivodilo újmu, která by byla s ohledem na složitý způsob financování podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů „*nereparovatelná*“. Žalobce upozornil na to, že v nyní posuzované věci se jedná o případ žaloby podané nejvyšším státním zástupcem z důvodu závažného veřejného zájmu, které krajský soud vyhověl. S poukazem na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2014, čj. 6 As 173/2014-90, konstatoval, že by přiznání odkladného účinku kasační stížnosti bylo v rozporu s veřejným zájmem, tj. fakticky by znamenalo prodloužení nezákonného stavu, který byl vyvolán neoprávněným získáním licence pro provozování elektrárny stěžovatelky. Žalobce tedy navrhl kasační stížnosti stěžovatelky odkladný účinek nepřiznat.

Při posuzování návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 odst. 1 ve spojení s § 73 odst. 2 s. ř. s. rozhodující druhý senát nejprve poměřoval újmu, která hrozí stěžovatelce, s újmou, která by případně vznikla přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti jiným osobám. S ohledem na stěžovatelkou předložené kopie dokumentů rozhodující druhý senát neměl důvod zpochybňovat tvrzení stěžovatelky, že zrušení licence k výrobě elektřiny pro ni bude mít likvidační následky. Přiznání odkladného účinku se naopak nemůže zásadním způsobem dotknout jiných osob, neboť v nyní posuzovaném případě jde především o otázku finančního plnění z veřejných prostředků, obdobně jako tomu je např. v žádosti o přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutím správních orgánů o uložení sankce. Rozhodující druhý senát tedy shrnul, že výkon nebo jiné právní následky napadeného rozsudku mohou pro stěžovatelku znamenat nepoměrně větší újmu, než jaká může přiznáním odkladného účinku vzniknout jiným osobám.

Následně rozhodující druhý senát přistoupil k hodnocení, zda přiznání odkladného účinku kasační stížnosti „*nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem*“, a při předběžné poradě dospěl k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru jiného senátu Nejvyššího správního soudu. V usnesení ze dne 31. 7. 2014, čj. 6 As 173/2014-90, šestý senát Nejvyššího správního soudu v obdobné věci konstatoval, že „*přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podané proti rozsudku krajského soudu, jímž bylo k žalobě nejvyššího státního zástupce, podané z důvodu závažného veřejného zájmu, zrušeno rozhodnutí správního orgánu, by se zpravidla ocitlo v rozporu s důležitým veřejným zájmem, z něhož nejvyšší státní zástupce podal žalobu, ledaže by došlo ke zjevnému vybočení z obsahu pojmu ‚veřejný zájem‘, anebo by byl shledán veřejný zájem jiný, stejně nebo více závažný*“. Šestý senát svůj názor odůvodnil tím, že v případě podání žaloby z důvodu závažného veřejného zájmu nejvyšším státním zástupcem a jejího úspěchu u krajského soudu (tj. pravomocného zrušení rozhodnutí správního orgánu, protože jeho vydáním byl závažný veřejný zájem dotčen) by přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (až na výjimky) fakticky znamenalo prodloužení nezákonného stavu, který měl být k žalobě nejvyššího státního zástupce, a to z důvodu závažného veřejného zájmu, odklizen. Šestý senát dodal, že v jím posuzovaném případě byl podáním žaloby nejvyšším státním zástupcem sledován cíl (závažný veřejný zájem), a to zabránit tomu, aby stěžovatel dále inkasoval jako součást výkupní ceny elektřiny od povinně vykupujícího též příspěvek na podporu elektřiny z obnovitelných zdrojů, jenž je hrazen z veřejných prostředků na základě rozhodnutí o licenci, které bylo vydáno v rozporu se zákonem; kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu umožňuje sledovaného cíle dosáhnout.

Druhý senát shora uvedený názor šestého senátu nesdílel, a to z následujících důvodů. Ustanovení § 66 s. ř. s. upravuje zvláštní žalobní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, která svědčí i sub-

jektům, jež nejsou k podání žaloby legitimovány podle obecného § 65 s. ř. s. Jedním z těchto subjektů je dle § 66 odst. 2 s. ř. s. i nejvyšší státní zástupce, který je oprávněn podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem. Pokud Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 27/2006-70, č. 1455/2008 Sb. NSS, vyslovil, že úvaha, zda je v konkrétní věci dán „závažný veřejný zájem“, je vyhrazena nejvyššímu státnímu zástupci, a nepodléhá tedy přezkoumání správními soudy, pak to dle druhého senátu znamená pouze to, že správní soudy nepřezkoumávají žalobní legitimaci nejvyššího státního zástupce, resp. že nemohou odmítnout jeho žalobu proti rozhodnutí správního orgánu pouze s odůvodněním, že byla podána neoprávněným subjektem. Ustanovení § 66 odst. 2 s. ř. s. upravuje toliko podmínky přípustnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (otázku procesní legitimace); po podání žaloby nevyplývají z citovaného ustanovení pro nejvyššího státního zástupce žádná zvláštní procesní či hmotněprávní oprávnění. Pokud šestý senát hovoří o „*zrušení rozhodnutí správního orgánu, protože jeho vydáním byl závažný veřejný zájem dotčen*“, pak lze konstatovat, že soudní řád správní takový důvod pro zrušení správního rozhodnutí nezná. „*Závažný veřejný zájem*“ ve smyslu § 66 odst. 2 s. ř. s. je tak dán toliko na samotném projednání žaloby nejvyššího státního zástupce ve správním soudnictví, naopak v obsahu jeho žaloby (jejím petitu či jejich důvodech) „závažný veřejný zájem“ shledat nelze.

Stěžovatelka ve svém vyjádření k předložení věci rozšířenému senátu předně uvedla, že neobstojí již závěr Nejvyššího správního soudu, podle něhož úvaha, zda je v konkrétní věci dán „závažný právní zájem“ na podání žaloby nejvyšším státním zástupcem podle § 66 odst. 2 s. ř. s., je vyhrazena nejvyššímu státnímu zástupci (srov. citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 27/2006-70). Tím by totiž nejvyššímu státnímu zástupci bylo umožněno, aby ingeroval i do ryze vertikálního vztahu (a o takový se mezi stěžovatel-

kou a Energetickým regulačním úřadem jako žalovaným jedná). Nejvyššímu státnímu zástupci by byla dána prakticky neomezená možnost (správního) uvážení nepodléhající přezkumu soudu ani žádného jiného orgánu státní moci. Již tato skutečnost je sama o sobě v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, konkrétně s usnesením rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, podle něhož každé správní uvážení má své meze a jejich dodržení podléhá soudnímu přezkumu.

Závěr zastávaný šestým senátem by ve svých důsledcích znamenal, že nepřezkoumatelná úvaha jedné fyzické osoby ohledně obecného a žádným právním předpisem ani judikaturou nikterak nedefinovaného pojmu „závažného veřejného zájmu“ by mohla vyústit v úpadek jednotlivce a ztrátu investic (v případě stěžovatelky v řádu stamilionů korun), ještě než soudní moc s konečnou platností posoudí, nebylo-li do sféry tohoto jednotlivce zasazeno neoprávněně. Stěžovatelka se proto ztotožnila s právním názorem druhého senátu. Měla za to, že posouzení, zda existuje důležitý veřejný zájem, který by přiznání odkladného účinku v kasační stížnosti ve smyslu § 107 odst. 1 ve spojení s § 73 odst. 2 s. ř. s. bránil, je v kompetenci soudu a nikoliv nejvyššího státního zástupce, a že pojmy „závažný veřejný zájem“ v § 66 odst. 2 s. ř. s. a pojem „důležitý veřejný zájem“ v § 73 odst. 2 s. ř. s. nejsou z hlediska obsahu vyjádřením téhož.

Pokud žalobce ve svých vyjádřeních k návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti namítal, že by jeho přiznání fakticky znamenalo prodloužení nezákonného stavu, který byl vyvolán neoprávněným získáním licence pro provozování elektrárny, pak tento argument neobstojí. Ve vztahu k návrhu na přiznání odkladného účinku je relevantní především to, že i kdyby platil závěr, že se žalovaný v příslušném správním (licenčním) řízení nevyvaroval nepřesností, byly to nepřesnosti na straně žalovaného, tj. na straně státní moci. V řízení u krajského soudu bylo *de facto* prokázáno, že se stěžovatelka v souvislosti s licenčním ří-

zením nedopustila žádného reprobovaného jednání.

S ohledem na výše uvedené se tak stěžovatelka domnívala, že nejenže neexistuje žádný, tím méně důležitý, veřejný zájem, který by přiznání odkladného účinku bránil, ale že naopak existuje důležitý veřejný zájem na tom, aby odkladný účinek soudem přiznán byl. Pokud by za daných okolností kasační stížnosti odkladný účinek přiznán nebyl, žádný jedinec, tím méně investor, by se v České republice nemohl spolehnout na to, že ho tentýž stát, který mu v jednu chvíli vydáním veřejnoprávního aktu osvědčil splnění podmínek k podnikání, i při jedincově řádném a s dobrou vírou vedeném chování v souladu s pravidly, odebráním téhož aktu nezničí.

Narušení důvěry v Českou republiku jako v právní stát by bylo o to větší, že stěžovatelka byla Českou republikou ke své investici *de facto* pobídnuta. Česká republika převzala mezinárodní závazek k zajištění určitého podílu obnovitelných zdrojů energie na svém území, výstavbu těchto zdrojů v odpovídajícím množství zřejmě nebyla s to naplnit vlastními silami, a proto investory (včetně stěžovatelky) nalákala k vynaložení potřebných prostředků zákonným příslibem podpory a návratnosti této investice. Stěžovatelka všechny podmínky splnila a investicí v řádu stamilionů korun přispěla ke zvýšení podílu obnovitelných zdrojů na území České republiky. Nejvyšší státní zástupce však nyní s otevřeným cílem přivození úpadku stěžovatelky proti ní užívá jinak prakticky vůbec nevyužívaný právní institut. V tomto úsilí ho žalovaný – tedy tentýž orgán, který stěžovatelce před takřka pěti lety splnění podmínek k vydání licence osvědčil – zcela zjevně podporuje, neboť bez přihlídnutí k novému rozhodnutí ze dne 16. 4. 2013 společnosti ČEZ Prodej dopisem sdělil, že stěžovatelka nemá platnou licenci v energetické oblasti. Stěžovatelka tak měla za to, že by „prodloužení nezákonného stavu“, jak namítal žalobce, nastalo naopak v případě, že by kasační stížnosti soudem odkladný účinek přiznán nebyl.

Žalovaný soudu sdělil, že rozhodnutím ze dne 12. 6. 2015 udělil stěžovatelce licenci

č. 111017339 na výrobu elektřiny s termínem zahájení výkonu licencované činnosti a vznikem oprávnění dnem nabytí právní moci rozhodnutí o udělení licence. Podle sdělení žalovaného toto rozhodnutí o udělení licence doposud nenabylo právní moci.

Žalobce se k předložení věci rozšířenému senátu nevyjádřil.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že při rozhodování o odkladném účinku kasační stížnosti podané osobou zúčastněnou na řízení podle § 107 odst. 1 ve spojení s § 73 odst. 2 s. ř. s. proti rozhodnutí, kterým krajský soud rozhodl o žalobě podané nejvyšším státním zástupcem podle § 66 odst. 2 téhož zákona, je třeba vždy zkoumat, zda výkon nebo jiné následky rozhodnutí by znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká může vzniknout přiznáním odkladného účinku jiným osobám, a to vše pak poměřovat s existencí důležitého veřejného zájmu. Obsah pojmu *důležitý veřejný zájem* v § 73 odst. 2 s. ř. s. přitom nelze považovat za totožný s obsahem pojmu *závažný veřejný zájem* v § 66 odst. 2 téhož zákona. Rozšířený senát vrátil věc k projednání a rozhodnutí druhému senátu.

Z odůvodnění:

V.

Pravomoc rozšířeného senátu

(...)

VI.

Posouzení věci rozšířeným senátem

[18] Podle § 66 odst. 2 s. ř. s. je žaloba „*oprávněn podat nejvyšší státní zástupce, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem*“. Důvodová zpráva k § 66 odst. 2 s. ř. s. k oprávnění nejvyššího státního zástupce podat žalobu, shledá-li závažný veřejný zájem, uvádí následující: „*Zvláštní žalobní legitimaci zákon světuje nejvyššímu státnímu zástupci k tomu, aby vlastním návrhem požadoval odstranění nezákonného rozhodnutí v delší lhůtě tam, kde pro to shledá závažný veřejný zájem a jiný způsob nápravy není možný. Může tu jít o případy nepřilíš časté, ale veřejnosti citlivě vnímané, napří-*

klad tam, kde nezákonného rozhodnutí bylo dosaženo úplatkem a není tu již jiná právní cesta, kterou by bylo možno takové rozhodnutí odstranit.“ (důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu, sněmovní tisk PSP ČR č. 1080/0, 3. volební období, dostupný na www.psp.cz) Ze shora uvedeného plyne, že se jedná o zvláštní aktivní procesní legitimaci nejvyššího státního zástupce, jejímž účelem je chránit veřejný zájem (srov. § 1 odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství).

[19] Nejvyšší státní zástupce má tedy právo podat žalobu, právní úprava nicméně stanoví, že k jejímu podání musí shledat „*závažný veřejný zájem*“. Tím se jeho právo k podání žaloby liší od veřejného ochránce práv (§ 66 odst. 3 s. ř. s.), který musí pro podání žaloby závažný veřejný zájem před soudem tvrdit i prokázat. Touto podmínkou se nejvyšší státní zástupce odlišuje rovněž od žalobců podle § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s., kteří hájí své vlastní zájmy proti tvrzenému zásahu do veřejných subjektivních práv, čímž není dotčeno, že co do důsledků jejich aktivita a ochrana vlastních subjektivních práv napomůže též zjednání ochrany veřejného zájmu (srov. Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 579).

[20] Judikatura Nejvyššího správního soudu přitom dovodila, že úvaha, zda je v konkrétní věci dán „*závažný veřejný zájem*“, je vyhrazena nejvyššímu státnímu zástupci, nepodléhá přezkumu správními soudy. Je tedy na žalobci, aby svého práva využíval pouze v případech, kdy to vyžaduje závažný veřejný zájem (srov. citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 27/2006-70). Soud se proto věcně zabývá každou žalobou nejvyššího státního zástupce, která jinak splňuje obecné náležitosti a byla podána v tříleté žalobní lhůtě (§ 72 odst. 2 s. ř. s.).

[21] V této souvislosti rozšířený senát uvádí, že v případě žalobní procesní legitimace nejvyššího státního zástupce se jedná toliko o „*procesní vstupenku*“ do řízení o žalobě za situace, kdy jiné osoby nechtějí, nemohou nebo už nemohou takové řízení vyvolat. V rámci tohoto řízení však nejvyšší státní zástupce již nemá oproti jiným žalobcům

zvláštní procesní postavení. Ačkoliv se tedy při podání žaloby nejvyšším státním zástupcem neuplatní obecné podmínky v podobě lhůt nebo požadavku na vyčerpání všech řádných opravných prostředků, po podání této žaloby, tj. zejména v případě rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku nebo na vydání předběžného opatření, soud již postupuje podle příslušných obecných ustanovení soudního řádu správního. Jinými slovy po podání žaloby nejvyšší státní zástupce své zvláštní procesní postavení ztrácí, a v řízení mu tak svědčí stejná práva a povinnosti jako ostatním žalobcům. Obdobný závěr se uplatní i v navazujícím řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí, kterým krajský soud rozhodl o žalobě podané nejvyšším státním zástupcem podle § 66 odst. 2 s. ř. s. I v tomto případě, rozhoduje-li Nejvyšší správní soud o návrhu na přiznání odkladného účinku (jako je tomu v projednávané věci) nebo na vydání předběžného opatření, postupuje podle obecných ustanovení soudního řádu správního.

[22] Podle § 107 odst. 1 s. ř. s. „[k]asační stížnost nemá odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat“; přitom užije přiměřeně § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. „[s]oud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem“.

[23] Z citovaných ustanovení přitom vyplývá, že zatímco § 66 odst. 2 s. ř. s. hovoří o *závažném veřejném zájmu* pro podání žaloby nejvyšším státním zástupcem, § 73 odst. 2 s. ř. s. jako jedno z kritérií pro přiznání odkladného účinku stanoví absenci rozporu s *důležitým veřejným zájmem*. Ve vymezení obsahu těchto pojmů přitom spočívá rozpor mezi dotčenými senáty. Šestý senát v citovaném usnesení čj. 6 As 173/2014-90 uvádí, že „zákonodárcem užitý pojem ‚závažný veřejný zájem‘ a pojem ‚důležitý veřejný zájem‘ shledal z hlediska obsahu vyjádřením téhož;

v opačném případě by se dopustil přepjatého formalismu. Ohledně nastolené otázky dospěl k závěru, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podané proti rozsudku krajského soudu, jímž bylo k žalobě nejvyššího státního zástupce, podané z důvodu závažného veřejného zájmu, zrušeno rozhodnutí správního orgánu, by se zpravidla ocitlo v rozporu s důležitým veřejným zájmem, z něhož nejvyšší státní zástupce podal žalobu, ledaže by došlo ke zjevnému vybočení z obsahu pojmu ‚veřejný zájem‘, anebo by byl shledán veřejný zájem jiný, stejně nebo více závažný.“ Oproti tomu druhý senát v předkládacím usnesení konstatuje, že „[z]ávažný veřejný zájem ve smyslu § 66 odst. 2 s. ř. s. je tak dán toliko na samotném projednání žaloby nejvyššího státního zástupce ve správním soudnictví, naopak v obsahu jeho žaloby (jejím petitu či jejích důvodech) ‚závažný veřejný zájem‘ shledat nelze. [...] I kdyby nejvyšší státní zástupce reprezentoval závažný (důležitý) veřejný zájem i po podání žaloby, jak naznačuje šestý senát, nelze tento veřejný zájem automaticky přenést do následného řízení o kasační stížnosti.“ (srov. body [13] a [15] citovaného usnesení.)

[24] Při řešení uvedené sporné otázky je podle rozšířeného senátu třeba vyjít z maximy vnitřní bezrozpornosti a konzistentnosti právního řádu. Jinými slovy je třeba předpokládat existenci tzv. racionálního zákonodárce, který použitím pojmu *důležitý veřejný zájem* v § 73 odst. 2 s. ř. s. namísto pojmu *závažný veřejný zájem*, jenž je použit v § 66 odst. 2 téhož zákona, nepochybně sledoval nějaký účel. Tímto účelem pak bylo přinejmenším to, aby obsah obou uvedených pojmů byl vymezen odlišně. Nelze v této souvislosti přehlédnout, že § 73 byl oproti původnímu znění soudního řádu správního podroben změně novelou zákona č. 303/2011 Sb. s účinností od 1. 1. 2012. Ustanovení bylo zásadně reformulováno a mimo jiné byl původně použitý pojem *veřejný zájem* doplněn o slovo *důležitý*. Stalo se tak v souladu s obecně deklarovaným záměrem zmíněné novely „rozvolnit“ podmínky pro přiznání odkladného účinku žaloby a upravit též rozhodování o předběž-

ném opatření tak, aby byla efektivně zvýšena ochrana veřejných subjektivních práv žalobců (srov. též body 23 – 25 a 38 důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona později publikovaného pod č. 303/2011 Sb. – sněmovní tisk PSP ČR č. 319/0 – a schválené znění zákona ve znění pozměňovacích návrhů Senátu Parlamentu ČR, sněmovní tisk č. 319/4, 6. volební období, jež bohužel nebyly důsledně odůvodněny). Rozšířený senát se tak (z důvodů dále uvedených) ztotožňuje s názorem druhého senátu, podle něhož obsah pojmu *důležitý veřejný zájem* v § 73 odst. 2 s. ř. s. nelze považovat za totožný s obsahem pojmu *závažný veřejný zájem* v § 66 odst. 2 téhož zákona.

[25] Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 107 odst. 1 s. ř. s. je absence rozporu s důležitým veřejným zájmem pouze jednou ze tří podmínek, jejichž splnění je pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nezbytné. Pokud by byl akceptován právní názor šestého senátu, tato zákonná podmínka by byla vyprázdněna, neboť přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podané proti rozsudku krajského soudu, jímž bylo k žalobě nejvyššího státního zástupce, podané z důvodu závažného veřejného zájmu podle § 66 odst. 2 s. ř. s., zrušeno rozhodnutí správního orgánu, by se zpravidla ocitlo v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[26] Takový výklad by však zasáhl do účelu (§ 2 s. ř. s.) a ústavních základů správního soudnictví. Aby správní soudnictví mohlo nezávisle plnit svůj úkol, tj. poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob, jsou soudy při svém rozhodování vázány toliko zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu (čl. 95 odst. 1 Ústavy), případně jinými soudními rozhodnutími, buď rozhodnutími vydanými v rámci správního soudnictví, nebo rozhodnutími soudů o tom, že byl spáchan trestný čin a kdo jej spáchal, jakož i rozhodnutím soudu o osobním stavu (§ 52 odst. 2 věta první s. ř. s.). O jiných otázkách si soud učiní úsudek sám (§ 52 odst. 2 věta druhá před středníkem s. ř. s.). Správní soudy nemohou být při svém rozhodování vázány názo-

rem jiného, od soudu odlišného orgánu veřejné moci (úvaha nejvyššího státního zástupce o existenci závažného veřejného zájmu by navíc nebyla vyslovena ve formě přezkoumatelného rozhodnutí s jednoznačnou výrokovou částí, ale správní soudy by ji musely dovozovat z obsahu jeho žaloby). Takový postup by byl nejen proti ústavním zásadám nezávislosti a nestrannosti soudů, ale nelze pro něj najít oporu ani v žádném (podústavním) zákonném ustanovení (soudní řád správní výslovně hovoří o nejvyšším státním zástupci pouze jednou, a to právě v § 66 odst. 2). Dle názoru rozšířeného senátu tak není dán důvod pro to, aby byl Nejvyšší správní soud při interpretaci a aplikaci neurčitého právního pojmu *důležitý veřejný zájem* v § 73 odst. 2 s. ř. s. jakýmkoli způsobem omezen v důsledku nedůvodné favorizace žalobce.

[27] Z povinnosti ústavně konformního výkladu § 73 odst. 2 s. ř. s. navíc vyplývá, že v případě kolize práva stěžovatele s veřejným zájmem nepostačí pro zamítnutí návrhu na přiznání odkladného účinku pouhá existence kolidujícího veřejného zájmu, nýbrž je nutné vážít intenzitu hrozícího zásahu do práva svědčícího stěžovateli a poměřovat ji s intenzitou narušení veřejného zájmu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2008, čj. 5 As 17/2008-131, č. 1698/2008 Sb. NSS).

VII. Závěr

[28] Na základě výše uvedených argumentů rozšířený senát shrnuje, že podání žaloby ve veřejném zájmu samo o sobě neodůvodňuje přiznání či nepřiznání odkladného účinku žaloby bez ohledu na splnění dalších zákonných podmínek. Obsah pojmu *důležitý veřejný zájem* v § 73 odst. 2 s. ř. s. totiž nelze považovat za totožný s obsahem pojmu *závažný veřejný zájem* v § 66 odst. 2 téhož zákona.

[29] V závislosti na rozhodnutí krajského soudu o žalobě se pak v následném řízení o kasační stížnosti mohou role i zájmy účastníků řízení (a s nimi případně projevovaná procesní aktivita) změnit. Přiznání odkladného

účinku kasační stížnosti může v řízení o ní navrhnout nejen osoba zúčastněná na řízení, jako je tomu v projednávané věci, ale i samotný nejvyšší státní zástupce (žalobce) nebo žalovaný.

[30] Při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podané osobou zúčastněnou na řízení podle § 107 odst. 1 ve spojení s § 73 odst. 2 s. ř. s. proti rozhodnutí, kterým krajský soud rozhodl o žalobě podané nejvyšším státním zástup-

cem podle § 66 odst. 2 téhož zákona, je tedy třeba vždy zkoumat, zda by výkon nebo jiné následky rozhodnutí znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká může vzniknout přiznáním odkladného účinku jiným osobám. Učiněná zjištění je nutno konfrontovat s (ne)existencí důležitého veřejného zájmu, a je-li shledán, poměřovat intenzitu zásahu do tohoto veřejného zájmu s intenzitou zásahu do práv stěžovatele.

3255

Řízení před soudem: doručování advokátovi (zástupci účastníka) do datové schránky

k § 51 soudního řádu správního

k § 4 a § 5 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění zákona č. 227/2009 Sb. (v textu jen „zákon o elektronických úkonech“)

Je-li účastník řízení zastoupen v soudním řízení advokátem, doručuje krajský soud výzvu podle § 51 s. ř. s. do datové schránky advokáta (datová schránka podnikající fyzické osoby ve smyslu § 4 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů), a nikoliv do datové schránky obchodní společnosti vykonávající advokacii (datová schránka právnické osoby ve smyslu § 5 téhož zákona).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2015, čj. 7 Afs 60/2015-32)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 6/1995 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 57/94), č. 12/1995 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 97/94) a č. 224/2013 Sb.

Věc: Společnost s ručením omezeným S METAL proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad pro Jihomoravský kraj, Územní pracoviště Brno III (správce daně), vydal dne 21. 7. 2014 rozhodnutí (dále jen „zajišťovací příkaz“), kterým bylo žalobkyni uloženo, aby okamžikem vydání zajišťovacího příkazu zajistila úhradu doposud nestanovené daně z přidané hodnoty za zdaňovací období červen 2014, a to složením jistoty ve výši 26 123 995 Kč na depozitní účet správce daně.

Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 22. 8. 2014 zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí správce daně.

Proti rozhodnutí žalovaného žalobkyně brojila u Krajského soudu v Brně. Ten svým

rozsudkem ze dne 12. 2. 2015, čj. 62 Af 75/2014-186, žalobu zamítl.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž namítala, že krajský soud porušil její procesní práva, jelikož rozhodl bez nařízení jednání. Podle stěžovatelky nebyly pro takový postup splněny podmínky, protože ho nenavrhovala, a ani jí nebyla doručena výzva k vyjádření jejího nesouhlasu s případným rozhodnutím ve věci bez jednání. I kdyby jí však výzva doručena byla, z dalších stěžovatelčiných procesních úkonů plyne, že na projednání věci, resp. na nařízení ústního jednání, trvala. Z podání ze dne 27. 10. 2014 jedno-

značně vyplývá, že se domáhala projednání věci. V dalším podání ze dne 23. 12. 2014 navrhla jako důkaz i svědeckou výpověď, kterou bez nařízení jednání provést nelze. Krajský soud proto rozhodl v rozporu se zájmem a právem stěžovatelky věc před soudem projednat, tj. se zájmem využít všechna práva procesní obrany. Stěžovatelka svá tvrzení, která chtěla projednat, resp. dokazovat, zaměřila právě na vyvrácení stanoviska žalovaného, podle kterého existovala důvodná obava, že stěžovatelka je součástí řetězce podvodu na dani z přidané hodnoty, přičemž z jejích ekonomických poměrů a fungování lze dovodit, že úhrada její daňové povinnosti může být v budoucnu zcela nebo částečně nedobytná. Krajský soud však zřejmě všechny žalobní námitky vyhodnotil jako směřující na subjektivní stránku věci, tj. znalost stěžovatelky o její účasti na řetězcových obchodech, a proto se těmito námitkami nezabýval a neprovedl navrhované důkazy. Podrobné odůvodnění tohoto postupu však v napadeném rozsudku chybí, stejně jako vymezení nadbytečných důkazních návrhů. Skutková podstata, ze které vycházely správní orgány a krajský soud, neměla podle stěžovatelky oporu ve správním spise.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud řádně odůvodnil, proč nebylo možno provést navrhované důkazy. K námitce stěžovatelky, že správní orgány a krajský soud vycházely ze skutkové podstaty, která neměla oporu ve spise, žalovaný uvedl, že správní spis obsahuje tzv. vyhledávací část, do které není stěžovatelka oprávněna nahlédnout, což jí ani nebylo umožněno. Podle žalovaného byly splněny podmínky pro postup ve smyslu § 51 s. ř. s.

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

Z odůvodnění:

Stěžovatelka v kasační stížnosti poukazovala na vadu řízení před krajským soudem, kterou spatřovala v tom, že bylo rozhodnuto bez nařízení jednání, ačkoliv pro takový postup nebyly splněny podmínky.

Nejvyšší správní soud se zabýval nejprve tímto stížným důvodem, jelikož by bylo předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek zatížen vadou řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé. (...)

Součástí soudního spisu je výzva krajského soudu ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s., která byla určena stěžovateli. Podle doručení krajský soud tuto výzvu doručoval dne 16. 12. 2014 prostřednictvím datové schránky, jejímž držitelem je právnická osoba – společnost Schlesinger a Martének, advokáti, v. o. s. Datová schránka této právnické osoby byla konkretizována identifikačním označením „9a5zf9u“ (dále jen „datová schránka společnosti“). Dne 20. 10. 2014 doručil krajskému soudu zástupce stěžovatelky Mgr. Jaroslav Martének podání označené „Doplnění žaloby ve věci a doplnění návrhu na vydání předběžného opatření“, a to prostřednictvím datové schránky, která je konkretizována na doručence identifikačním označením „9yygxc3“ a jeho jménem, tj. Mgr. Jaroslav Martének, advokát, ev. č. 10016 (dále jen „datová schránka zástupce stěžovatelky“). Dne 21. 10. 2014 byly tyto listiny doručeny krajskému soudu také osobně. Dále byl krajskému soudu doručen dne 29. 10. 2014 návrh stěžovatelky na přednostní vyřízení věci ze dne 27. 10. 2014, rovněž prostřednictvím datové schránky zástupce stěžovatelky. Dne 29. 12. 2014 byla krajskému soudu prostřednictvím společnosti České pošty, a. s., doručena písemnost stěžovatelky, která byla označena jako „II. doplnění žaloby a vyjádření [žalobkyně]“ ze dne 23. 12. 2014. Shodným způsobem bylo krajskému soudu doručeno dne 25. 2. 2015 „Oznámení zástupce [stěžovatelky] o změně v právním zastoupení“, ve kterém zástupce stěžovatelky krajskému soudu sděluje, že společnost Schlesinger a Martének, advokáti, vstoupila do likvidace a zastupování převzal Mgr. Jaroslav Martének jako advokát, jednatel společnosti advokátní kancelář Martének, s. r. o. Podle obsahu soudního spisu krajský soud doručoval písemnosti adresované zástupci stěžovatelky (výzva k doložení tvrzení ze dne 13. 10. 2014, usnesení ze dne 22. 10. 2014, čj. 62 Af 75/2014-108,

a výzva podle § 51 s. ř. s. ze dne 16. 12. 2014) pouze prostřednictvím datové schránky společnosti, nikoliv prostřednictvím datové schránky zástupce stěžovatelky. Také napadený rozsudek zaslal krajský soud dne 12. 2. 2015 do datové schránky společnosti a až následně po upozornění ze strany zástupce stěžovatelky dne 2. 3. 2015 do jeho datové schránky. Na napadeném rozsudku krajského soudu je vyznačena právní moc ke dni 2. 3. 2015.

Klíčovou otázkou v dané věci je, zda byla výzva ve smyslu § 51 s. ř. s. řádně doručena zástupci stěžovatelky, byla-li doručována prostřednictvím datové schránky společnosti a nikoliv datové schránky zástupce stěžovatelky, a to s ohledem na stížní námitku, že stěžovatelce nebyla tato výzva doručena, z čehož dovozuje, že nebyly splněny podmínky pro rozhodnutí ve věci bez nařízení jednání.

Datové schránky jsou upraveny v zákoně o elektronických úkonech. Podle důvodové zprávy k tomuto zákonu bylo jeho cílem přiblížení orgánů veřejné moci občanovi prostřednictvím elektronických nástrojů, zefektivnění komunikace mezi občanem a orgánem veřejné moci a komunikace mezi orgány veřejné moci. Citovaný zákon přitom upravuje čtyři druhy datových schránek: datové schránky fyzických osob (§ 3), datové schránky podnikajících fyzických osob (§ 4), datové schránky právnických osob (§ 5) a datové schránky orgánů veřejné moci (§ 6 citovaného zákona). Podle § 4 odst. 3 zákona o elektronických úkonech datovou schránku podnikající fyzické osoby zřídí ministerstvo vnitra bezplatně advokátu, daňovému poradci a insolvenčnímu správci. Datová schránka právnické osoby je upravena v § 5 citovaného zákona.

Z uvedeného je zřejmé, že datová schránka advokáta má povahu datové schránky podnikající fyzické osoby ve smyslu § 4 zákona o elektronických úkonech. Podle Nejvyššího správního soudu bylo přitom úmyslem zákonodárce zřídít datové schránky všem advokátům za účelem zefektivnění komunikace v rámci jejich činnosti, a to bez ohledu na způsob výkonu advokacie, tj. zda vykonávají advokacii samostatně, jako společníci společ-

nosti, členové sdružení nebo i jako zaměstnanci (§ 11 odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii).

Z plné moci ze dne 15. 9. 2014 založené v soudním spise krajského soudu vyplývá, že stěžovatelka zplnomocnila k zastupování advokáta Mgr. Jaroslava Marténka, jenž je v plné moci konkretizován číslem, pod kterým je veden v evidenci České advokátní komory, a také tím, že se jedná o společníka společnosti Schlesinger a Martének, advokáti. Plnou moc přijal Mgr. Jaroslav Martének, který tuto skutečnost potvrdil svým podpisem.

Podle § 35 odst. 2 s. ř. s., „[n]estanoví-li tento zákon jinak, může být účastník zastoupen advokátem, popřípadě jinou osobou, která vykonává specializované právní poradenství podle zvláštních zákonů, týká-li se návrh oboru činnosti v nich uvedených“.

Podle § 64 s. ř. s. „[n]estanoví-li tento zákon jinak, použijí se pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu“.

Podle § 25 o. s. ř. si účastník může zástupcem „vždy zvolit advokáta. Advokátu lze udělit pouze plnou moc pro celé řízení. Advokát je oprávněn dát se zastupovat jiným advokátem nebo, s výjimkou případů, v nichž je zastoupení advokátem podle tohoto zákona povinné, advokátním koncipientem nebo svým zaměstnancem jako dalším zástupcem.“

Ze zákona o advokacii vyplývá, že advokátem je pouze fyzická osoba (§ 5 odst. 1), která splňuje předpoklady pro výkon advokacie stanovené v § 4 až § 10 zákona o advokacii.

Na základě citovaných ustanovení Nejvyšší správní soud dovozuje, že zvoleným zástupcem stěžovatelky byl advokát Mgr. Jaroslav Martének, který měl na základě zákona o elektronických úkonech zřízenou datovou schránku podnikající fyzické osoby. Podle obsahu soudního spisu je zřejmé, že zástupce stěžovatelky komunikoval s krajským soudem prostřednictvím své datové schránky, tj. datové schránky podnikající fyzické osoby, prostřednictvím společnosti České pošty a rov-

něž osobně. Ke komunikaci s krajským soudem nevyužíval datovou schránku společnosti, ačkoliv do této datové schránky mu po celou dobu řízení o žalobě krajský soud doručoval. Nejvyšší správní soud se proto zabýval otázkou, zda krajský soud postupoval v souladu se zákonem.

Podle Nejvyššího správního soudu z § 42 s. ř. s. vyplývá, že soud je povinen doručovat písemnosti primárně do datové schránky, a pokud to není možné, může použít i jiné způsoby doručování. Citované ustanovení obsahuje odkaz na zákon o elektronických úkonech, který v § 17 odst. 1 stanoví, že „*má-li fyzická osoba, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba zpřístupněnu svou datovou schránku, orgán veřejné moci doručuje dokument této osobě prostřednictvím datové schránky, pokud se nedoručuje veřejnou vyhláškou nebo na místě*“. V daném případě měl zástupce stěžovatelky – advokát zřízenou datovou schránku na své jméno, tj. datovou schránku podnikající fyzické osoby, přičemž tato skutečnost musela být krajskému soudu zřejmá z jeho podání, která mu zasílal právě prostřednictvím této datové schránky. Krajský soud jako orgán veřejné moci byl za takových okolností povinen postupovat podle § 17 odst. 1 zákona o elektronických úkonech a doručovat písemnosti, včetně výzvy podle § 51 s. ř. s., do datové schránky zástupce stěžovatelky, nikoliv do datové schránky společnosti.

Pro podporu výše uvedených závěrů odkazuje Nejvyšší správní soud také na stanovisko ministerstva vnitra nazvané „*Datové schránky a činnost správních orgánů*“, ze dne 28. 6. 2010 (aktualizováno ke dni 31. 10. 2012 a dostupné online z www.mvcr.cz/soubor/datove-schranky-a-cinnost-spravnich-organu-pdf-68503.aspx). V tomto stanovisku se uvádí, že „*[d]oručuje-li se do datové schránky právnické osoby nebo do datové schránky orgánu veřejné moci, lze takto doručit pouze právnické osobě (případně orgánu veřejné moci) jako takové, nikoliv jednotlivému zaměstnanci či konkrétnímu členu statutárního orgánu apod. Právnická osoba a fyzická osoba jsou odlišné subjekty a nic na tom nemění ani to, je-li fyzická osoba jediným spo-*

lečníkem, statutárním orgánem apod. [...] Přestože advokacie může být vykonávána několika různými způsoby, zřizuje se každému advokátovi datová schránka podnikající fyzické osoby bez ohledu na to, zda se ve skutečnosti jedná o podnikající fyzickou osobu, či nikoliv. Dokumenty adresované advokátu je nutno doručovat výhradně do datové schránky podnikající fyzické osoby – advokáta, nikoliv do datové schránky právnické osoby, v níž vykonává advokacii (jako společník nebo zaměstnanec), či jiné datové schránky, která mu byla zřízena (např. datové schránky podnikající fyzické osoby – insolvenčního správce, datové schránky fyzické osoby). Opačný závěr by jednak vedl k faktické eliminaci přechodného ustanovení formulovaného v § 31 odst. 3 zákona [o elektronických úkonech], jednak by popíral konstrukci více druhů datových schránek, jejímž smyslem je důsledné rozlišování statusu adresáta. Má-li být každému advokátovi zřízena datová schránka podnikající fyzické osoby, má mu být doručováno do této datové schránky a nikoli do datové schránky právnické osoby (tam se bude doručovat pouze v případě, že adresátem bude samotná právnická osoba, např. v rámci daňového řízení). V případě doručení do datové schránky právnické osoby, které je advokát společníkem nebo zaměstnancem, není písemnost řádně doručena (i když se advokát měl následně možnost s obsahem písemnosti seznámit), neboť právnická osoba a advokát jsou odlišné právní subjekty.“

S uvedenými závěry se ostatně ztotožňuje i legislativní odbor České advokátní komory, který v stanovisku (dostupné online z www.cak.cz/scripts/detail.php?id=2887) uvádí, že „*úmyslem zákonodárce tedy bylo obdařit veškeré advokáty možností (resp. povinností) doručovat jim prostřednictvím datových schránek, a to bez ohledu na způsob výkonu advokacie. Z toho plyne, že má-li každý advokát zřízenou datovou schránku, doručuje se mu do této datové schránky, a nikoli do datové schránky právnické osoby – tam se bude doručovat pouze v případě, že adresátem bude samotná právnická osoba,*

např. v rámci daňového řízení atp., ovšem nikoli v případě, že adresátem je advokát, vykonávající advokacii jako společník této společnosti nebo její zaměstnanec.“

S výše uvedenými stanovisky koresponduje i názor vyslovený v usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 2. 2011, čj. 15 Co 41/2011-69, že „[s]oud doručuje písemnosti advokátu účastníka řízení prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky (§ 45 odst. 2 věta první o. s. ř.) výlučně postupem dle zákona [o elektronických úkonech], tj. pouze tehdy, má-li advokát datovou schránku zřízenou. Datovou schránkou advokáta není datová schránka právnické osoby, v níž advokát vykonává advokacii, byť sídlo advokáta je vždy totožné se sídlem této právnické osoby. Doručením písemnosti soudu do datové schránky právnické osoby, v níž advokát vykonává advokacii, nenastávají účinky doručení advokátu dle § 17 odst. 3 [citovaného] zákona.“

Pro úplnost je třeba zmínit také usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 3. 2014, sp. zn. 33 Cdo 2743/2013, ve kterém byla řešena otázka zaslání podání účastníkem řízení soudu. V daném případě byla do datové schránky Okresního soudu v Bruntále dodána datová zpráva s přílohami (plná moc udělená advokátovi a odpor proti platebnímu rozkazu), a to prostřednictvím datové schránky advokátní kanceláře. Okresní soud odmítl odpor proti platebnímu rozkazu s tím, že byl podán neoprávněnou osobou. Nejvyšší soud k této problematice odkázal na citované stanovisko ministerstva vnitra a uvedl, že „[i]nformační systém datových schránek neumožňuje soudu jako adresátovi datové zprávy identifikovat prostřednictvím identifikátoru elektronického podání osobu, která datovou zprávu vytvořila a která dokument nebo úkon provedla (§ 14 odst. 3 cit. zákona), nýbrž jen držitele datové schránky; údaj o tom, která osoba a v jakém postavení datovou zprávu vyhotovila a odeslala, je adresátu nepřístupný. Je-li jediným ‚viditelným‘ údajem o identitě odesílatele datové zprávy identifikace jeho datové schránky, nelze než závěr o fikci podpisu datové zprávy vztáhnout k osobě je-

jího držitele. Použil-li advokát datovou schránku právnické osoby – advokátní kanceláře, ve které vykonává jako společník advokacii, k odeslání datové zprávy ve věci svého klienta (účastníka občanského soudního řízení), nemůže se prosadit názor, že platí fikce podpisu toho, kdo datovou zprávu fiktivně vytvořil a odeslal a nikoli držitele datové schránky. Podepsal-li by advokát žalované přílohy datové zprávy svým zaručeným elektronickým podpisem založeným na kvalifikovaném certifikátu vydaným akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb, bylo by vyloučeno, aby nastala fikce podpisu držitele datové schránky – právnické osoby podle § 18 odst. 2 zákona [o elektronických úkonech]“. Podle Nejvyššího soudu je tedy nutno podání, které bylo odesláno prostřednictvím datové schránky advokátní kanceláře, považovat za podání této právnické osoby, nikoliv za podání advokáta. Pokud tedy advokát učiní podání prostřednictvím datové schránky advokátní kanceláře, je povinen k němu připojit svůj zaručený elektronický podpis, jinak bude na podání nahlíženo jako na podání právnické osoby.

Rovněž z § 19 správního řádu vyplývá priorita doručování písemností do datové schránky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2015, čj. 7 As 255/2014-36). Proto v řízení před správními orgány je nutno aplikovat zákon o elektronických úkonech, který v § 17 odst. 1 poslední větě stanoví, že „[d]oručuje-li se způsobem podle tohoto zákona, ustanovení jiných právních předpisů upravujících způsob doručení se nepoužijí“. S ohledem na toto ustanovení se proto ve správním řízení při doručování prostřednictvím datové schránky nepostupuje podle § 20 odst. 6 správního řádu, které stanoví, že „[j]estliže advokát vykonává advokacii jako společník veřejné obchodní společnosti, mohou písemnost určenou advokátu, včetně písemnosti doručované do vlastních rukou, přijmout rovněž ostatní společníci této společnosti, advokátní koncipienti nebo jiní její zaměstnanci“.

Podle konstantní judikatury nedodržení formy doručení samo o sobě neznamená, že

se doručení musí zopakovat. Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 6. 3. 2009, čj. 1 Afs 148/2008-73, uvedl, že „*řádné doručení písemností v praxi znamená, že se písemnost zašle nebo odevzdá tomu, komu je určena, a že existuje důkaz o tom, že daná osoba písemnost převzala. Důvodem existence právní úpravy doručení je jistě mimo jiné i potřeba zabezpečit, aby si doručující správní orgány či soudy mohly být jisty, že se písemnost dostala do rukou adresáta. Je-li totiž adresát s obsahem písemnosti obeznámen, potom otázka, zda bylo doručení vykonáno předepsaným způsobem, nemá význam. Nedodržení formy tedy samo o sobě neznamená, že se doručení musí zopakovat, rozhodující je, zda se daná písemnost dostala do rukou adresáta.*“ Ústavnost takového závěru nezpochybnil ani Ústavní soud, který v usnesení ze dne 28. 2. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3807/11, označil za podstatné, zda se i přes formálně nesprávný postup písemnost dostane do rukou adresáta, který se s ní mohl seznámit a zvolit další procesní postup. V dané věci však není zřejmé, že by se stěžovatelce dostala do dispozice výzva krajského soudu. Odhlédnout nelze ani od toho, že zástupce stěžovatelky komunikoval s krajským soudem prostřednictvím své datové schránky (včetně

zaslání návrhu na dokazování). Ostatně krajský soud poté, co zjistil, že společnost Schlesinger a Martének, advokáti, vstoupila do likvidace, doručoval rozsudek do datové schránky zástupce stěžovatelky. V souvislosti s nesprávným zasláním výzvy ve smyslu § 51 s. ř. s. účastníku řízení je třeba poukázat i na čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý „*právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům*“. Ustanovení § 51 s. ř. s. je výjimkou z tohoto obecného pravidla, přičemž jako ke každé jiné výjimce k ní musí být přistupováno restriktivně. Jen pokud jsou bezevšak splněny všechny zákonné podmínky, je možno rozhodnout věc bez nařízení jednání. V opačném případě nelze účastníkovi řízení upřít právo na veřejné projednání jeho věci v jeho přítomnosti včetně možnosti vyjádřit se k věci, jak je mu garantováno v čl. 38 odst. 2 Listiny (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2013, Pl. ÚS 31/10, č. 224/2013 Sb., ze dne 2. 2. 1995, sp. zn. I. ÚS 57/94, č. 6/1995 Sb. ÚS, ze dne 20. 2. 1995, sp. zn. IV. ÚS 97/94, č. 12/1995 Sb. ÚS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 3. 2006, čj. 2 Azs 190/2005-42).

3256

Řízení před soudem: povinné zastoupení advokátem v řízení o kasační stížnosti

k § 46 odst. 1 písmeno a), § 105 odst. 2 větě za středníkem a § 120 soudního řádu správního

Výjimka z povinného zastoupení advokátem v řízení o kasační stížnosti podle § 105 odst. 2 věta za středníkem s. ř. s. se neuplatní, pokud pověřený zaměstnanec, jenž má předepsané právnické vzdělání, za stěžovatele v řízení nejedná. Za jednání ve smyslu citovaného ustanovení zákona se přitom považuje nejen účast na jednání soudu, ale též písemná podání vůči němu učiněná. Absence úkonů pověřeného zaměstnance má za následek nedostatek podmínek řízení o kasační stížnosti podle § 46 odst. 1 písmeno a) s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2015, čj. 6 As 100/2014-72)

Prejudikatura: č. 402/2004 Sb. NSS; č. 11/2006 Sb. NS; usnesení Ústavního soudu č. 32/2000 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 43/2000).

Věc: Akciová společnost IFM GROUP proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o nahlednutí do správního spisu, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 8. 2012 nevyhověl žádosti žalobkyně o nahlédnutí do správního spisu. Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně rozklad, který předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 7. 1. 2013 zamítl. Proti rozhodnutí předsedy žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Brně, který žalobě rozsudkem ze dne 17. 4. 2014, čj. 62 Af 18/2013-112, vyhověl a zrušil jak rozhodnutí předsedy žalovaného, tak rozhodnutí I. stupně. Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost.

Kasační stížnost byla podepsána Ing. Petrem Rafajem, předsedou stěžovatele, a ke stížnosti bylo přiloženo pověření pro Mgr. Markétu Lavrinčíkovou, zaměstnankyni stěžovatele, k zastupování stěžovatele ve věci předmětné kasační stížnosti. Současně byl ke kasační stížnosti přiložen diplom o dosaženém vysokoškolském právnickém vzdělání Mgr. Markéty Lavrinčíkové na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci. Kasační stížnost však byla podepsána pouze Ing. Petrem Rafajem a ten byl i v záhlaví uveden jako osoba jednající za stěžovatele.

Stěžovatel svou kasační stížnost dále neodůvodnil s tím, že bude doplněna ve lhůtě stanovené soudem, což stěžovatel skutečně učinil a k výzvě Nejvyššího správního soudu ji doplnil dne 13. 6. 2014. Rovněž doplnění kasační stížnosti bylo podepsáno Ing. Petrem Rafajem, předsedou stěžovatele, a v záhlaví byl Ing. Petr Rafaj uveden jako osoba za stěžovatele jednající.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti, které bylo postoupeno stěžovateli k případné replice, mimo jiné namítla, že v řízení o kasační stížnosti není stěžovatel zastoupen advokátem nebo osobou s vysokoškolským právnickým vzděláním, jak předpokládá § 105 odst. 2 s. ř. s., neboť osoba, která za stěžovatele jedná, Ing. Petr Rafaj, není ani advokátem zapsaným v seznamu advokátů vedeném Českou advokátní komorou, ani není tvrzeno a prokazováno jeho vysokoškolské vzdělání.

Nejvyšší správní soud proto vyzval stěžovatele, aby za situace, kdy je zřejmé, že jedná prostřednictvím osoby Ing. Petra Rafaje, ne-

boť je takto uveden jak v hlavičce všech podání, tak i jako podepsaná osoba, což ovšem plně nevyhovuje zákonné podmínce uvedené v § 105 odst. 2 s. ř. s., neboť stěžovatel neprokázal, že osoba za něj jednající má právnícké vzdělání potřebné pro výkon advokacie, upřesnil, zda doplnění kasační stížnosti bylo vyřizováno Mgr. Markétou Lavrinčíkovou a pouze podepsáno předsedou stěžovatele, příp. aby kasační stížnost byla znovu doplněna formálně bezvadným podáním.

Na tuto výzvu stěžovatel reagoval sdělením ze dne 11. 8. 2014, v němž uvedl, že jak podání kasační stížnosti, tak doplnění kasační stížnosti ze dne 13. 6. 2014, byla sepsána Mgr. Markétou Lavrinčíkovou, zaměstnankyní stěžovatele. Podepsána a podána pak byla předsedou stěžovatele Ing. Petrem Rafajem, který je podle § 1 odst. 3 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, v čle Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, a podle § 33 odst. 5 s. ř. s. za něj jedná. Jak kasační stížnost, tak doplnění kasační stížnosti v čísle jednacím stěžovatele obsahují zkratku „MLr“. Stěžovatel jako zaměstnavatel určil zaměstnankyni Mgr. Markétě Lavrinčíkové zkratku „MLr“, kterou je povinna dle vnitřního předpisu a pokynu zaměstnavatele uvádět na podáních, která sepsala. Jmenovaná zaměstnankyně není z titulu svého funkčního zařazení (referent/tajemník) oprávněna podepisovat jménem zaměstnavatele –stěžovatele za něj činěná podání. Tento postup stěžovatele při uplatnění kasační stížnosti i jejího odůvodnění je postupem ustáleným a dlouhodobě aplikovaným, jenž byl dosud Nejvyšším správním soudem akceptován. Toto sdělení Nejvyššímu správnímu soudu je rovněž podepsáno Ing. Petrem Rafajem, předsedou stěžovatele, a Ing. Petr Rafaj je uveden jako osoba jednající za stěžovatele.

Nejvyšší správní soud proto vyzval stěžovatele opětovně usnesením ze dne 26. 5. 2015, čj. 6 As 100/2014-65, aby doplnil svou kasační stížnost podle usnesení ze dne 7. 5. 2014, čj. 6 As 100/2014-12, ve spojení s výzvou ze dne 29. 7. 2014, čj. 6 As 100/2014-39, tak, aby byla splněna podmínka vyplývající z § 105 odst. 2 s. ř. s., tedy buď aby byl žalovaný za-

stoupen advokátem a tento za něj v řízení jednal, nebo aby za něj jednal jeho zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované pro výkon advokacie a jeho vzdělání prokázal, a v případě, že vysokoškolské právnické vzdělání má osoba, která doposud za žalovaného jednala (Ing. Petr Rafaj), aby toto uvedl a předložil důkazy k prokázání dosažení požadovaného vzdělání. Současně poučil stěžovatele, že nebude-li uvedený nedostatek ve stanovené lhůtě odstraněn, Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Na tuto výzvu stěžovatel reagoval sdělením ze dne 8. 6. 2015, ve kterém zopakoval, že jak podání kasační stížnosti, tak doplnění kasační stížnosti ze dne 13. 6. 2014, byla sepsána Mgr. Markétou Lavrinčíkovou, zaměstnankyní stěžovatele. Podepsána a podána pak byla předsedou stěžovatele Ing. Petrem Rafajem, který podle § 33 odst. 5 s. ř. s. za něj jedná, přičemž pověřená zaměstnankyně není z důvodu svého funkčního zařazení oprávněna podepisovat podání činěná za stěžovatele. Toto sdělení Nejvyššímu správnímu soudu je rovněž podepsáno Ing. Petrem Rafajem, předsedou stěžovatele, a Ing. Petr Rafaj je uveden jako osoba jednajících za stěžovatele. Stěžovatel poukázal na řízení vedená dosud před Nejvyšším správním soudem, označená spisovou značkou, ve kterých byl postup stěžovatele, kdy za něj jednal jeho předseda Ing. Petr Rafaj, arobován tím, že v nich bylo meritorně rozhodnuto. Poukázal dále na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2009, čj. 8 Afs 95/2007-47, s tím, že v nyní posuzované věci je založen vysokoškolský diplom zaměstnankyně stěžovatele, která by za stěžovatele jednala např. u nařízeného ústního jednání. Náзор vyslovený ve výzvě k odstranění nedostatku povinného zastoupení je podle stěžovatele odchýlný od dosavadního ustáleného právního názoru Nejvyššího správního soudu, a pokud by chtěl šestý senát Nejvyššího správního soudu takto postupovat, i s ohledem na legitimní očekávání stěžovatele by bylo vhodné věc postoupit rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl.

Z odůvodnění:

[9] Podle § 105 odst. 2 s. ř. s. „[s]těžovatel musí být zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie“.

[10] Povinné zastoupení advokátem, vyplývající z citovaného § 105 odst. 2 první věty s. ř. s., je podmínkou řízení, která platí bez ohledu na to, zda stěžovatel podle vlastního přesvědčení právní zastoupení potřebuje, či nikoliv (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2007, čj. 6 Ans 13/2006-55, nebo rozsudek ze dne 30. 5. 2007, čj. 3 As 40/2007-64). Vyjadřoval se k němu opakovaně i Ústavní soud, který v zákoněm požadavku tzv. „advokátního přímusu“ neshledal porušení práva na přístup k soudu, vyplývajícího z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Svůj závěr vyjádřil např. v usnesení k návrhu na zrušení § 241 odst. 2 věty druhé o. s. ř., zakotvujícího povinné zastoupení advokátem pro mimořádný opravný prostředek dovolání v civilním řízení, ze dne 14. 9. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 43/2000, č. 32/2000 Sb. ÚS, podle kterého „Ústavní soud nepovažuje napadené ustanovení za vymykající se ústavně garantovanému právu na přístup jednotlivce k soudu zakotvenému v čl. 36 odst. 1 Listiny. V této souvislosti Ústavní soud připomíná, že povinné zastoupení advokátem v civilním řízení je institutem, který má své místo i v jiných evropských právních řádech, a i přes odlišnost jeho rozsahu se vždy vyžaduje u soudů vyšších instancí.“

[11] Ze zásady povinného zastoupení advokátem v řízení o kasační stížnosti umožňuje soudní řád správní pouze dvě výjimky. První výjimkou je případ, kdy sám stěžovatel má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované pro výkon advokacie. Druhou výjimkou je situace, kdy zaměstnanec stěžovatele nebo jeho člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje,

má požadované vysokoškolské vzdělání. Pro naplnění předpokladů druhé výjimky ze zásady povinného zastoupení tedy nestačí, že kterýkoliv zaměstnanec stěžovatele nebo jeho člen má vysokoškolské právnické vzdělání, ale musí jít o toho zaměstnance, popř. člena, který za stěžovatele jedná nebo jej zastupuje. Všechny tyto podmínky (požadované vzdělání, jednání stěžovatele osobou s tímto vzděláním a postavení této osoby vůči stěžovateli jako zaměstnanec nebo člen) musí být naplněny kumulativně.

[12] Stěžovatel v řízení uplatňuje druhou z výjimek z povinného zastoupení, tedy že za něj jedná zaměstnanec s požadovaným vzděláním. Nejvyšší správní soud proto ověřil, zda stěžovatel předpoklady této druhé výjimky ze zásady povinného zastoupení advokátem splňuje.

[13] Nejvyšší správní soud již v rozsudku z 31. 8. 2004, čj. 2 Afs 45/2003-118, č. 402/2004 Sb. NSS, dovodil, že *pro posouzení, která osoba jedná za správní orgán ve smyslu § 33 odst. 5 s. ř. s., je rozhodující identifikace osoby podepsané pod kasační stížností*. V posuzovaném případě za stěžovatele podepisuje všechna podání jeho předseda Ing. Petr Rafaj, který je uveden rovněž v záhlaví každého podání, a je tedy zřejmé, že je v tomto případě osobou za stěžovatele jednající.

[14] Ing. Petr Rafaj však nemá vysokoškolské právnické vzdělání, resp. jeho vysokoškolské právnické vzdělání nebylo ze strany stěžovatele k výzvě Nejvyššího správního soudu ani tvrzeno ani prokázáno. Stěžovatel proto spolu s kasační stížností předložil pověření pro svou zaměstnankyni, která vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované pro výkon advokacie má, čímž podle svého názoru splnil podmínku podle § 105 odst. 2 s. ř. s. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že pověřená zaměstnankyně je sice zaměstnankyní stěžovatele a má požadované právnické vzdělání, je nadto osobou oprávněnou za stěžovatele jednat na základě pověření k jednání (§ 33 odst. 5 s. ř. s.), nicméně tato pověřená zaměstnankyně v řízení za stěžovatele nejednala a nejedná, neboť nejde o osobu, jejíž projevy vůle jsou za stěžovatele vůči Nejvyššímu správnímu soudu adresovány, jinými slovy,

kteřá za stěžovatele jeho podání k Nejvyššímu správnímu soudu podepisuje. Ke splnění všech kumulativně požadovaných podmínek pro vznik výjimky ze zásady povinného zastoupení podle § 105 odst. 2 druhé věty s. ř. s. tak nedošlo.

[15] Stěžovatel ve svém podání ze dne 8. 6. 2015 namítl, že pověřená zaměstnankyně není podle svého funkčního zařazení oprávněna za stěžovatele podání podepisovat. Tuto skutečnost však Nejvyšší správní soud nemůže zkoumat, neboť vychází z předloženého pověření. Pokud se stěžovatel při udělení pověření této zaměstnankyni dopustil omylu v tom, že pověřil k jednání někoho, kdo podle jeho vnitřních předpisů navenek jednat nemůže, pak takový omyl na účinnost pověření vůči Nejvyššímu správnímu soudu nemá vliv, neboť podle § 41 o. s. ř. se procesní úkony posuzují pouze podle jejich projevu (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 11. 2003, sp. zn. 29 Odo 649/2001, č. 11/2006 Sb. NS, podle kterého *každý procesní úkon je nutno posuzovat podle toho, jak byl navenek projevten, nikoliv podle toho, jestli mezi projeveným procesním úkonem a vnitřní vůlí jednajícího je skutečný souhlas. Ani podstatný omyl účastníka mezi tím, co procesním úkonem projevtil, a tím, co jím projevtil chtěl, nemá na procesní úkon a jeho účinnost žádný vliv*). Nic nebránilo stěžovateli, aby svůj omyl napravil např. předložením pověření jinému svému zaměstnanci s vysokoškolským právnickým vzděláním, který by za stěžovatele jednat mohl.

[16] Úvaha stěžovatele, že *„jednáním zaměstnance“* se rozumí toliko jednání u nařízeného ústního jednání, je nesprávná, neboť nemá oporu ani v žádném zákonném ustanovení, ani v judikatuře, ani v právní teorii. Jednáním podle shora citovaného § 105 odst. 2 s. ř. s. se rozumí jednání v právním slova smyslu, jde tedy o právní skutečnost, se kterou právo spojuje vznik, změnu nebo zánik právních vztahů. Vzhledem k tomu, že před Nejvyšším správním soudem je ústní jednání nařizováno pouze výjimečně, bude mít jednání v řízení o kasační stížnosti zejména formu písemných úkonů vůči soudu (srov. citovaný

rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 45/2003-118).

[17] Stěžovatelem citované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 8 Afs 95/2007-47 na posouzení věci nedopadá, neboť v něm není řešena otázka splnění podmínky povinného zastoupení advokátem v řízení o kasační stížnosti a výjimky z této zásady, ale otázka, zda již kasační stížnost musí být za stěžovatele podána jeho zaměstnancem s vysokoškolským právnickým vzděláním, a otázka oprávnění k jejímu podpisu. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že soudní řád správní pro samotné podání kasační stížnosti povinné zastoupení advokátem nevyžaduje, to vyžaduje až pro následné řízení o kasační stížnosti.

[18] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že není pochyb o tom, že Ing. Petr Rafaj jako předseda stěžovatele je osobou oprávněnou za stěžovatele jednat podle § 33 odst. 5 s. ř. s. Nic to však nemění na závěru, že v řízení o kasační stížnosti platí specifický režim § 105 odst. 2 s. ř. s. Stěžovatel v jeho smyslu nesplnil zákonné podmínky pro povinné zastoupení, a není tak dána jedna z podmínek řízení, neboť podmínka povinného zastoupení (resp. splnění podmínek pro výjimku z ní) je podmínkou formální, bezvýjimečnou a soud nemá žádnou možnost soudního uvážení netrvat na jejím splnění v případě zvláštního zřetele hodného. Podmínku musí splnit kterýkoliv stěžovatel, který se na Nejvyšší správní soud obrátí s kasační stížností, a při jejím nesplnění kterýmkoliv stěžovatelem je jeho kasační stížnost odmítnuta, o čemž svědčí rozsáhlá dosavadní judikatura; za všechna lze zde uvést např. usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 8 Azs 125/2005-83, podle kterého *nedostatek zastoupení stěžovatele v řízení o kasační stížnosti je nedostatkem podmínek řízení. Nebyl-li odstraněn, Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítne* [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s.]. Bylo by v rozporu se zásadou rovnosti účastníků řízení, vyplývající z § 36 odst. 2 s. ř. s., která vychází z čl. 37 odst. 2 Listiny, pokud by soud pouze v případě stěžovatele jako správního orgánu na splnění této zákonem stanovené podmínky netrval.

[19] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s námitkou ustálené praxe vůči stěžovateli, podle které pro splnění podmínky podle § 105 odst. 2 s. ř. s. postačí u stěžovatele předložení pověření a vysokoškolského diplomu některého zaměstnance stěžovatele za současného jednání za stěžovatele jeho předsedou bez vysokoškolského právního vzdělání. Předně, takový právní názor nebyl v žádném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dosud vysloven a šestý senát se nyní neodchyluje od ustáleného výkladu, a není zde tedy důvod pro postup podle § 17 odst. 1 s. ř. s. a postoupení věci rozšířenému senátu. Naopak, přijatý výklad je v souladu s dosavadní judikaturou, shora v tomto usnesení citovanou. V řízeních, jejichž spisové značky stěžovatel ve svém podání uvedl, nebyla vznesena námitka porušení § 105 odst. 2 s. ř. s. a Nejvyšší správní soud se v nich na splnění této podmínky nezaměřil, což byl postup nenaplnující bezesbytku § 109 odst. 1 s. ř. s., v žádném případě z něj však nelze dovodit, že se na stěžovatele podmínka povinného zastoupení advokátem (respektive jednání zaměstnancem s vysokoškolským právnickým vzděláním vyžadovaným pro výkon advokacie) nevztahuje. To, jak se konkrétně zastupování správního orgánu nebo jednání za něj v řízení před správními soudy projevuje v písemném styku, podle judikatury plyne z již výše uvedeného, že *pro posouzení, která osoba jedná za správní orgán ve smyslu § 33 odst. 5 s. ř. s., je rozhodující identifikace osoby podepsané pod kasační stížností*, což musí stejně tak platit ve spojení s požadavkem § 105 odst. 2 s. ř. s.

[20] Stěžovatel byl s právním názorem Nejvyššího správního soudu na žalobkyní přednesenou otázku v tomto řízení opakovaně podrobně seznámen, naposledy citovaným usnesením čj. 6 As 100/2014-65, kde byl k odstranění nedostatku podmínky řízení vyzván s poučením o následcích nesplnění této výzvy, stěžovatel však výzvy soudu neuposlechl a setrval na svém - nesprávném - právním názoru, že postačí, aby k doplnění kasační stížnosti pouze přiložil pověření svého zaměstnance, který má dosaženo požado-

vané vzdělání, a za stěžovatele v řízení dále jednal jeho předseda bez příslušného právníkého vzdělání. Poté, co byl stěžovatel seznámen s právním názorem soudu na vznesenou námitku, nemohl být v legitimním očekávání, že soud bude jeho postup akceptovat.

[21] Za této situace Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá, než podle 46 odst. 1

písm. a) s. ř. s. kasační stížnost odmítnout pro nedostatek podmínky řízení spočívající v tom, že stěžovatel nesplňuje podmínky § 105 odst. 2 s. ř. s., neboť osoba za stěžovatele jednajícím nemá vysokoškolské právníké vzdělání vyžadované pro výkon advokacie a stěžovatel není zastoupen advokátem. Odmítnutím kasační stížnosti je řízení o kasační stížnosti skončeno.

3257

Řízení před soudem: vymezení správního orgánu pro účely určení příslušnosti soudu

k § 7 odst. 2 soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

k § 2 odst. 4 zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů (v textu jen „zákon o SPÚ“)

k § 19 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (v textu jen „pozemkový zákon“), ve znění účinném do 31. 12. 2012

I. Pojem správního orgánu je pro účely určení pravomoci a příslušnosti soudů ve správním soudnictví nutno vnímat především v rovině kompetenční – správním orgánem v tomto smyslu, tedy mimo jiné i ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s., jenž stanoví pravidla pro určení místní příslušnosti správních soudů, je svazek kompetencí určitého typu. Institucionální uspořádání či dokonce právní osobnost entity, jejíž součástí je uvedený svazek kompetencí, je pro posouzení, zda se u tohoto svazku jedná o správní orgán, zpravidla irelevantní či pouze pomocné kritérium.

II. Pobočky krajských pozemkových úřadů zřízené podle § 2 odst. 4 zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu, tedy podle zákonné úpravy účinné od 1. 1. 2013, jsou v případech, kdy rozhodují jako správní orgány prvního stupně v řízeních o pozemkových úpravách, správními orgány v kompetenčním smyslu s územní působností vymezenou organizačním řádem Státního pozemkového úřadu. Správními orgány v kompetenčním smyslu byly i pozemkové úřady podle § 19 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, ve znění účinném do 31. 12. 2012. V takových případech je třeba pobočku krajského pozemkového úřadu, resp. okresní pozemkový úřad, považovat za správní orgán prvního stupně, jehož sídlo je určující pro místní příslušnost krajského soudu dle § 7 odst. 2 s. ř. s.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2015, čj. Nad 288/2014-58)

Věc: Mgr. Jakub S. proti Státnímu pozemkovému úřadu o schválení komplexní pozemkové úpravy.

Žalobce podal dne 6. 6. 2013 u Městského soudu v Praze žalobu proti rozhodnutí žalo-

vaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Ministerstva zemědě-

ství, pozemkového úřadu Náchod ze dne 2. 8. 2012 o schválení komplexní pozemkové úpravy v k. ú. Brzice.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 12. 6. 2013, čj. 5 A 89/2013-14, postoupil věc s odkazem na § 7 odst. 2 s. ř. s. Krajskému soudu v Hradci Králové. Konstatoval, že rozhodnutí v I. stupni vydalo Ministerstvo zemědělství, pozemkový úřad Náchod, a to dne 21. 8. 2012, tedy ještě před účinností zákona o SPÚ, jímž byl změněn mimo jiné i pozemkový zákon. Ustanovení § 19 pozemkového zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 stanovilo, že soustavu pozemkových úřadů ministerstva jako organizační složky státu tvoří „a) pozemkové úřady, které se zřizují jako správní úřady pro výkon činností uvedených v § 20; jejich názvy a územní působnost jsou uvedeny v příloze k tomuto zákonu“ (podle přílohy odpovídá územní působnost pozemkového úřadu Náchod území okresu Náchod), „b) Ústřední pozemkový úřad, který vykonává činnosti podle § 22“. V § 20 odst. 1 písm. b) pozemkového zákona bylo určeno, že pozemkové úřady „rozhodují o pozemkových úpravách a organizují jejich provádění, popřípadě jejich nezbytnou projektovou část provádějí“.

Městský soud poukázal na to, že dne 1. 1. 2013 nabyl účinnosti zákon o SPÚ; podle jeho § 1 byl zřízen Státní pozemkový úřad „jako správní úřad s celostátní působností“; podle § 2 odst. 1 téhož zákona je „Státní pozemkový úřad [...] tvořen ústředím Státního pozemkového úřadu [...] a krajskými pozemkovými úřady“. Podle § 2 odst. 4 zákona o SPÚ „[j]ako orgán I. stupně rozhoduje ve správním řízení krajský pozemkový úřad jakožto vnitřní organizační jednotka Státního pozemkového úřadu podle územní působnosti; o odvolání proti jeho rozhodnutí rozhoduje ústředí, pokud jiný právní předpis nestanoví jinak“. Podle § 2 odst. 5 zákona o SPÚ „Státní pozemkový úřad zřizuje pro řízení o pozemkových úpravách podle [pozemkového zákona] pobočky krajských pozemkových úřadů, jejichž územní působnost odpovídá území jednoho nebo více okresů; tyto pobočky rozhodují v řízení o pozemkových úpravách

jako orgán I. stupně; o odvolání proti rozhodnutí pobočky rozhoduje ústředí“.

Městský soud uvedl, že ačkoli byl pozemkový úřad Náchod organizační složkou Ministerstva zemědělství, jeho příslušnost k rozhodování byla založena zákonem (to platí i pro krajské pozemkové úřady jakožto vnitřní organizační jednotky Státního pozemkového úřadu a pro pobočky krajských pozemkových úřadů dle zákona o SPÚ). Městský soud odkázal v této souvislosti, tj. stran kritéria příslušnosti k rozhodování v I. stupni, na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2012, čj. Nad 17/2012-46, usnesení ze dne 25. 4. 2012, čj. Nad 20/2012-31, a na další rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Pro určení místní příslušnosti krajského soudu ve správním soudnictví je dle městského soudu rozhodné nikoli sídlo Ministerstva zemědělství (na území hl. města Prahy), ale sídlo pozemkového úřadu Náchod rozhodujícího ve správním řízení podle územní působnosti. Toto sídlo se nachází, jak vyplývá z napadeného rozhodnutí, na adrese Palachova 1303, Náchod, tj. v obvodu Krajského soudu v Hradci Králové.

Dne 22. 7. 2014 Krajský soud v Hradci Králové vyjádřil nesouhlas s postoupením věci městským soudem a současně předložil Nejvyššímu správnímu soudu spisový materiál ve věci vedené u něj pod sp. zn. 30 A 41/2013 (původně vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 5 A 89/2013). V odůvodnění odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, čj. 6 As 40/2014-19, z něhož vyplývá, že Státní pozemkový úřad je správním úřadem s celostátní působností se sídlem v Praze, jehož organizační složky představují pouze dekoncentrované organizační složky s územní působností vymezenou územím samosprávných krajů; proto je místní příslušnost soudů ve správním soudnictví k projednání žaloby proti rozhodnutí o pozemkových úpravách dána sídlem Státního pozemkového úřadu, nikoli sídlem jeho pobočky. K tomu krajský soud dodal, že v daném případě rozhodoval Nejvyšší správní soud za situace, kdy jak správní orgán I. stupně, tak odvolací orgán rozhodovaly po 1. 1. 2013,

tedy již za účinnosti zákona o SPÚ, v předkládané věci však správní orgán I. stupně rozhodl dne 21. 8. 2012, tedy v době, kdy postavení a organizační strukturu pozemkových úřadů upravoval pozemkový zákon; o odvolání bylo rozhodnuto již po 1. 1. 2013, tedy za účinnosti zákona o SPÚ. Správním orgánem I. stupně, jehož sídlo je relevantní pro posouzení otázky, který krajský soud je místně příslušný k projednání věci, bylo Ministerstvo zemědělství, pozemkový úřad Náchod. Ze znění § 19 pozemkového zákona lze podle krajského soudu dospět k závěru, že rovněž pozemkové úřady dle tohoto ustanovení neměly povahu samostatných správních úřadů, ale byly pouze dekoncentrovanými organizačními složkami ministerstva zemědělství se sídlem v Praze. Dle krajského soudu by měl být k projednání věci místně příslušný Městský soud v Praze.

Pátý senát Nejvyššího správního soudu v rámci rozhodování podle § 7 odst. 5 s. ř. s. při předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že k otázce místní příslušnosti (§ 7 s. ř. s.) dekoncentrovaných složek orgánů veřejné správy existuje vícero rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v nichž byly vyjádřeny odlišné právní názory. Ať by tedy rozhodl jakýmkoli způsobem, odchýlil by se v každém případě od některého z právních názorů vyjádřených již v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a proto věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupil k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Pátý senát předsílá, že Krajský soud v Hradci Králové založil argumentaci svého nesouhlasu na rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, čj. 6 As 40/2014-19, z něhož vyplývá, že Státní pozemkový úřad je správním úřadem s celostátní působností se sídlem v Praze, jehož organizační složky představují pouze dekoncentrované organizační složky s územní působností vymezenou územím samosprávných krajů; proto je místní příslušnost soudu ve správním soudnictví k projednání žaloby proti rozhodnutí o pozemkových úpravách dána sídlem Státního pozemkového úřadu, nikoli jeho pobočky. Závěry, k nimž stran místní příslušnosti krajských soudů Nejvyšší správní soud v uvede-

ném rozsudku dospěl, jsou v rozporu s dosavadní judikaturou, která vycházela ze zákonem svěřené kompetence jednotlivých organizačních složek rozhodovat ve správním řízení v I. stupni.

Podle pátého senátu je mimo jakoukoli pochybnost, že Státní pozemkový úřad je správním úřadem s celostátní působností se sídlem v Praze, jehož organizační složky představují dekoncentrované organizační složky s územní působností vymezenou územím samosprávných krajů. Nelze však pominout § 2 odst. 4 zákona o SPÚ, podle kterého rozhoduje jeho dekoncentrovaná organizační složka, konkrétně krajský pozemkový úřad, ve správním řízení jako orgán I. stupně; má tak rozhodovací kompetenci výslovně svěřenou zákonem. O odvolání proti jeho rozhodnutí rozhoduje ústředí, pokud jiný právní předpis nestanoví jinak. Z uvedeného ustanovení zákona vyplývá, že jednotlivé krajské pozemkové úřady jsou sice organizačně začleněny v rámci Státního pozemkového úřadu, mají však zákonem svěřenou samostatnou rozhodovací pravomoc jako správní orgány I. stupně.

Nejvyšší správní soud v řadě svých rozhodnutí, jež předcházela rozsudku ve věci sp. zn. 6 As 40/2014, konstatoval, že organizační složka správního úřadu může být správním orgánem rozhodujícím v I. stupni pouze tehdy, svěruje-li jí právní předpis určité samostatné rozhodovací pravomoci. Takto bylo v mnoha případech rozhodováno v případě České obchodní inspekce (např. usnesení ze dne 23. 10. 2012, čj. Nad 86/2012-41), Státní veterinární správy (např. usnesení ze dne 31. 5. 2013, čj. Nad 22/2013-66, nebo ze dne 27. 9. 2012, čj. Nad 64/2012-68) či Státní zemědělské a potravinářské inspekce (např. usnesení ze dne 25. 4. 2012, čj. Nad 20/2012-31). V usnesení ze dne 12. 9. 2012, čj. Nad 66/2012-249, bylo takto rozhodnuto i v případě pozemkových úřadů, byť ve vztahu k předchozí právní úpravě (účinné do 31. 12. 2012). Podle pátého senátu však mezi novou organizační strukturou pozemkových úřadů a organizační strukturou „starých“ pozemkových úřadů nelze shledat žádný zásadní rozdíl, který by mohl odůvodňovat odlišný náhled na

to, zda je, či není krajský pozemkový úřad správním orgánem rozhodným pro určení místní příslušnosti krajského soudu, neboť vždy byla založena jeho rozhodovací činnost jakožto orgánu I. stupně.

Pátý senát má za to, že zásadní pro posouzení povahy organizační složky správního orgánu ve vztahu k určení místní příslušnosti krajského soudu dle § 7 odst. 2 s. ř. s. je skutečnost, zda se v tom kterém případě jedná o normu organizační, upravující pouze postavení správního orgánu v rámci hierarchie, která samostatnou rozhodovací činnost nepředpokládá, či o normu kompetenční, která upravuje pravomoc a působnost dané organizační složky (pobočky, pracoviště, kontaktního místa aj.) a ukládá jí mj. rozhodovací pravomoc ve správním řízení v I. stupni.

V této souvislosti lze podle pátého senátu *a contrario* poukázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, čj. 6 Ads 15/2011-143, z něhož plyne, že pro určení místní příslušnosti správního soudu ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s. je stěžejní sídlo správního orgánu; umístění jeho organizačních útvarů (poboček, odborů, pracovišť) není rozhodující (konkrétně šlo o to, že místní příslušnost krajského soudu v případě žaloby podané proti České advokátní komoře se řídí jejím sídlem, nikoli umístěním pobočky). Ve zmíněném rozsudku se uvádí: *„Z hlediska určení místní příslušnosti podle § 7 s. ř. s. je zcela irelevantní, který orgán v rámci České advokátní komory správně rozhodnutí vydal, resp. vyhotovil a doručoval. Za stěžejní Nejvyšší správní soud považuje to, že subjektem vystupujícím v soudním řízení před správními soudy je Česká advokátní komora jako celek. Česká advokátní komora tedy představuje správní orgán, podle jehož sídla v Praze je určována místní příslušnost správních soudů, konkrétně Městského soudu v Praze. Posouzení, který orgán či organizační součást správní rozhodnutí vydal, může mít případný vliv na posouzení zákonnosti takového aktu, nikoli na určení místní příslušnosti správních soudů. Zákon o advokacii zřídil jako jediný správní orgán ve smyslu s. ř. s. Českou advokátní komoru, a rozhodovací pravomocí stanovil předsedovi Komory.“*

Obdobně se Nejvyšší správní soud vyslovil např. v rozsudku ze dne 5. 1. 2012, čj. 2 As 141/2011-27.

Ke stejným závěrům lze dospět i výkladem § 12 a násl. zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, které upravují organizační strukturu Všeobecné zdravotní pojišťovny; v řízení o žalobách vedených před správními soudy vystupuje jako žalovaný správní orgán Všeobecná zdravotní pojišťovna se sídlem v Praze, místně příslušný je proto Městský soud v Praze.

Předkládající pátý senát sdílí závěry, k nimž dospěla judikatura Nejvyššího správního soudu k určení místní příslušnosti, která vycházela z toho, zda příslušná organizační složka státního orgánu s celostátní působností je nadána samostatnou rozhodovací pravomocí ve správním řízení, či nikoli. Pátý senát tedy považuje za správné, že Městský soud v Praze postoupil věc Krajskému soudu v Hradci Králové. Proto se chce odchýlit od právního názoru vysloveného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, čj. 6 As 40/2014-19.

Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., *„[d]ospělí senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu“*.

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, čj. 6 As 40/2014-19, je stran právní úpravy rozhodování ve věcech pozemkových úprav účinné od 1. 1. 2013 vyjádřen následující právní názor: *„Státní pozemkový úřad představuje koncentrovaný správní úřad s celostátní působností, jehož sídlem je Praha. Krajské pozemkové úřady nepředstavují samostatné správní úřady, nýbrž pouze dekoncentrované organizační složky s územní působností vymezenou územím krajů jako vyšších územních samosprávních celků ve smyslu ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávních celků, ve znění pozdějších předpisů. Tím méně pak mohou mít*

charakter samostatných správních úřadů pobočky krajských pozemkových úřadů, které rozhodují v řízení o pozemkových úpravách jako orgány prvního stupně, jak tomu bylo i v předmětné věci. Instanční vztahy mezi jednotlivými složkami tohoto správního úřadu jsou pouze záležitostí funkční příslušnosti.“

V usnesení ze dne 12. 9. 2012, čj. Nad 66/2012-249, vztahujícím se k právní úpravě rozhodování ve věcech pozemkových úprav účinné do 31. 12. 2012, se s odkazem na prejedikaturu, konkrétně na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2005, čj. Nad 25/2005-56, uvádí: „*Otázkou postavení pozemkových úřadů založených v reakci na reformu veřejné správy k 1. 1. 2003 [pozemkovým zákonem] se již Nejvyšší správní soud zabýval, a to v usnesení ze dne 30. 3. 2005, čj. Nad 25/2005-56. V něm vyslovil závěr, že ačkoli jde o pozemkové úřady ministerstva, je jim podle § 19 písm. a) [pozemkového zákona] přiznáno postavení správního úřadu pro výkon činností uvedených v § 20 tohoto zákona, s názvy a územní působností uvedenými v příloze k tomuto zákonu. Z uvedeného lze dovodit, že žalovaným správním orgánem není Ministerstvo zemědělství, ale přímo pozemkový úřad, jako orgán moci výkonné ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud nevidí důvodu, proč by se měl od názoru vysloveného ve shora popsaném usnesení odchýlit.“*

Ve věci předložené rozšířenému senátu začalo řízení před správním orgánem I. stupně za účinnosti právní úpravy rozhodování ve věcech pozemkových úprav účinné do 31. 12. 2012 a správní orgán I. stupně rozhodl ještě podle této úpravy (konkrétně dne 2. 8. 2012), avšak skončilo již za úpravy nové účinné od 1. 1. 2013 (odvolací správní orgán rozhodl dne 2. 4. 2013). Pátý senát má za to, že bez ohledu na změnu právní úpravy platí a platilo i dříve, že pobočky krajských pozemkových úřadů (§ 2 odst. 5 zákona o SPÚ) jakožto součásti nynějšího Státního pozemkového úřadu podle § 1 a násl. zákona o SPÚ a dříve jednotlivé pozemkové úřady jako součásti soustavy pozemkových úřadů ve smyslu § 19 a násl. po-

zemkového zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 jsou, resp. byly samostatnými správními orgány ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s.

Právní názory, jak byly výše popsány, se od sebe v rozhodných otázkách liší. Správní orgány rozhodovaly ve věci jak podle staré, tak podle nové úpravy. Povaha entity, jež ve věci rozhodovala, se změnila nabytím účinnosti nové úpravy právě v době mezi vydáním rozhodnutí I. stupně a vydáním rozhodnutí o odvolání (za předpokladu, že ke změně vůbec došlo, což však již je otázka, kterou by musel posoudit samotný rozšířený senát). Pátý senát se ve věci, na kterou tedy v tomto širším smyslu dopadá jak stará, tak nová právní úprava řízení o pozemkových úpravách, domnívá, že jak za staré, tak za nové úpravy byly entity, které rozhodovaly či rozhodují v I. stupni, samostatnými správními úřady. V tom navazuje na prejedikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se staré právní úpravy. V rozsudku šestého senátu týkajícím se nové právní úpravy byl vyjádřen právní názor, že pobočky krajských pozemkových úřadů samostatnými správními orgány nejsou. Odlišnosti mezi popsányými právními názory jsou tedy zjevné a pro rozhodnutí ve věci samé relevantní; pravomoc rozšířeného senátu je proto dána.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že k projednání a rozhodnutí věci je příslušný Krajský soud v Hradci Králové.

Z odůvodnění:

III.2 Právní názor rozšířeného senátu

III.2.a Ústavní základy vymezení kompetencí orgánů veřejné moci a důsledky z toho plynoucí

[22] Ústava České republiky jakožto materiálního právního státu (viz článek 1 Ústavy a na něj navazující judikaturu Ústavního soudu) je založena na primátu jednotlivce nad státem (viz k tomu bohatou judikaturu Ústavního soudu, např. nález ze dne 28. 7. 2005, sp. zn. III. ÚS 648/04, č. 145/2005 Sb. ÚS, a řadu dalších, z poslední doby např. nález ze dne 17. 4. 2014, sp. zn. I. ÚS 2219/12). Z toho pro zákonnou úpravu jednání veřejné moci

plynou určitá omezující pravidla. Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy „[s]tátní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat **jen** v případech, v mezích a způsobem, které stanoví zákon“, přičemž podle odstavce 4 téhož článku „[k]aždý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“. Obdobně stanoví Listina základních práv a svobod ve svém čl. 2 odst. 2, že „[s]tátní moc lze uplatňovat **jen** v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví“, a v odstavci 3 tohoto článku, že „[k]aždý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“.

[23] Pro orgány veřejné moci to v první řadě znamená, že nedisponují svým oprávněním jednat. Jejich kompetence jsou jim svěřeny „zvenčí“ (zákonem či přímo ústavním pořádkem). Ze svých kompetencí nemohou na jedné straně vykročit, ale ani na straně druhé na jejich výkon rezignovat. Nemají svobodnou vůli, na základě níž by se mohly rozhodnout, zda v konkrétním případě jednat, anebo nikoli. Jsou zřízeny výlučně za účelem plynoucím ze zákonné úpravy, a mají povahu nikoli účelu o sobě, nýbrž nástroje určeného k plnění ústavních funkcí veřejné moci. Vymezení kompetencí je tedy klíčovou podmínkou zákonnosti jednání orgánů veřejné moci.

[24] V míře, v jaké to ústavní pořádek svěřuje „běžnému“ zákonodárství, lze institucionální uspořádání orgánů veřejné moci a jejich kompetence upravit v zásadě libovolným způsobem, samozřejmě při respektu ke smyslu a účelu existence veřejné moci, základním právům a svobodám jednotlivce a za splnění požadavku alespoň rámcové racionality takové úpravy.

[25] V tomto ohledu je tedy u orgánů veřejné moci nutno rozlišovat jednak institucionální uspořádání, jednak vymezení jejich kompetencí.

[26] Vymezením kompetencí se rozumí to, jakým způsobem, v jakých oblastech a vůči komu se jednání veřejné moci projeví „navenek“, tedy v právní sféře jednotlivců či v dopadu na veřejné hodnoty a veřejný zájem.

[27] Znamená to v první řadě vymezení, jakými prostředky lze vůči jednotlivci jednat, a tedy zasáhnout do jeho práv a povinností, resp. jakými prostředky lze působit na veřejné hodnoty a prosazovat veřejný zájem. V tomto ohledu lze hovořit o pravomoci (rozhodovat, kontrolovat, provádět faktické úkony či činnosti nejrůznější povahy, vynakládat prostředky za účelem dosahování určitých cílů atd.).

[28] Dále to znamená vymezení, na jaké sféry společnosti může pravomoc dopadnout (na jaké věcné oblasti, např. na nakládání s pozemky jako v nyní projednávaném případě; na jakou část území státu; na jaký okruh osob; na jakou fázi procesu rozhodování nebo jiného zasahování do práv a povinností jednotlivců či procesu prosazování veřejných hodnot či veřejného zájmu). V tomto smyslu lze hovořit o působnosti a příslušnosti.

[29] Institucionální podoba orgánů veřejné moci je v některých případech předepsána přímo Ústavou (např. struktura soustavy obecných soudů je Ústavou předepsána relativně detailně v rovině institucionální, avšak jen velmi obecně v rovině kompetenční, viz na jedné straně její čl. 91 odst. 1, na straně druhé čl. 90 a čl. 91 odst. 2). Obecně v oblasti veřejné správy, tedy soustavy orgánů (především orgánů výkonné moci) vykonávajících veřejnou správu, je prostor pro autonomii zákonodárce velmi široký. Je proto zásadně na zákonodárci, jaké instituce pro výkon veřejné správy zřídí a jaké naopak nezřídí, s tím, že povinen zříditi je jen relativně malý okruh správních institucí (zejm. Ústavou vymezených jako Česká národní banka, Nejvyšší kontrolní úřad, instituce vykonávající samosprávu krajskou a obecní; to, jaká zřídí ministerstva a jiné ústřední či územní správní úřady a jaké kterým z nich svěří kompetence, je však již v zásadě věci samotného zákonodárce).

[30] Kompetenční a institucionální rovina výkonu veřejné moci spolu musí souviset jen v určité míře. Není přípustné, aby kompetence, u nichž Ústava předpokládá, že je bude vykonávat určitá instituce, vykonával někdo jiný (např. „jádrové“ kompetence České národní banky zakotvené v čl. 98 odst. 1

věte první a věte druhé před středníkem Ústavy nesmí vykonávat nikdo jiný než tato instituce; podobně pro Nejvyšší kontrolní úřad platí čl. 97 odst. 1 věta druhá Ústavy). Na druhé straně je na vůli zákonodárce, aby v rámci jím zřízené instituce definoval, že určité kompetence vykonává konkrétně určená součást této instituce anebo dokonce její konkrétně určený funkcionář.

[31] Pro působení veřejné správy navenek je zpravidla podstatnější, jakými kompetencemi ten či onen její úd disponuje, neboť právě z vymezení kompetencí plyne, jakými právními či faktickými prostředky, vůči komu, na jaké části území státu, v jaké fázi nějakého komplexnějšího postupu apod. může tento úd působit na jednotlivce. Institucionální uspořádání je důležité spíše pro řízení veřejné správy samotnými jejími řídicími složkami (vedoucími příslušných institucí či jejich částí, politickou reprezentací apod.) tak, aby byla provázaným, funkčním a pokud možno efektivním systémem. I navenek (pro jednotlivce, vůči nimž veřejná správa působí) má však její institucionální uspořádání nepominutelný význam. Jednotlivec totiž zpravidla, zejména v úvodní fázi svého kontaktu s „úřadem“, jej vnímá jako instituci, tedy jako ucelenou organizační jednotku jevící se navenek jako jakási osoba svého druhu. Přesto však při vlastním působení veřejné správy vůči jednotlivci je v posledku nejdůležitější, jakými prostředky pro své působení disponuje, neboť právě jimi může zasáhnout do práv či povinností jednotlivce nebo jinak ovlivnit jeho život. Ostatně i soudní ochrana proti jednání veřejné správy je koncipována jako ochrana jednotlivce proti účinkům (příp. hrozícím účinkům) jednání veřejné správy, tedy vlastně jako ochrana proti výkonu kompetencí veřejné správy.

[32] Pojem správního orgánu tak je nutno vnímat pro účely určení pravomoci a příslušnosti soudů ve správním soudnictví především v rovině kompetenční – správním orgánem v tomto smyslu, tedy mimo jiné i ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s., jenž stanoví pravidla pro určení místní příslušnosti správních soudů, je svazek kompetencí určitého typu. Insti-

tucionální uspořádání či dokonce právní osobnost entity, jejíž součástí je uvedený svazek kompetencí, je pro posouzení, zda se u tohoto svazku jedná o správní orgán, zpravidla irelevantní či pouze pomocné kritérium.

[33] V obecné rovině nelze stanovit jednoznačné, „*technické*“ pravidlo, podle kterého se jednoduše posoudí, zda určitá entita disponuje určitým svazkem kompetencí, takže má povahu správního orgánu ve výše uvedeném smyslu. Je však možno vymezit určité znaky, na základě jejichž analýzy lze takovýto úsudek zpravidla učinit.

[34] Klíčovým znakem bude **zákonné** vymezení, komu jsou určité kompetence takřkajíc „*přiděleny*“, tedy kdo je má vykonávat, aniž by jimi mohl dále disponovat, zejména je svěřit v rámci určité institucionální struktury menším organizačním jednotkám, osobám, složkám apod. anebo je naopak převést na vyšší úroveň této struktury. Jestliže tedy zákon předepisuje, že existuje, a musí existovat (tj. nemůže být beze změny zákona zrušena či organizačně modifikována) entita nadaná určitými kompetencemi, je třeba tuto entitu považovat za správní orgán v kompetenčním („*materiálním*“) smyslu, a tedy za jednotku relevantní pro určení místní příslušnosti podle § 7 odst. 2 s. ř. s.

[35] Z toho je zřejmé, že velmi často bude v jednom správním orgánu či soustavě správních orgánů v institucionálním smyslu existovat řada entit, které budou správními orgány v kompetenčním smyslu, jelikož zákon s nimi počítá a svěřuje jim, a právě jen jim, určité kompetence, přičemž nepřipouští, aby jim byly uvedené kompetence bez změny zákona odebrány a převedeny na jinou entitu v rámci dané instituce či soustavy institucí. Složitou a vnitřně bohatě členěnou instituci naopak bude možno považovat za toliko jeden správní orgán v kompetenčním smyslu, pokud sama tato instituce může svoji strukturu bez nutnosti změnit zákon modifikovat tak, že jí svěřené kompetence budou v rámci této instituce vykonávat jiné její články, než tomu bylo doposud.

[36] To, jak je určitá komplexnější instituce či soustava institucí řízena ve smyslu organizačním či manažerském (např. kdo jmenuje vedoucí jejich dílčích článků či kdo určuje náplň práce jednotlivých zaměstnanců těchto článků), může mít pro určení, zda v rámci takovéto instituce či soustavy institucí existují určité entity jako správní orgány v kompetenčním smyslu, význam pouze potud, pokud pravidla řízení této instituce umožňují bez změny zákona modifikovat kompetence jejich jednotlivých článků. Pokud ano, nasvědčuje to v té míře, v jaké je taková změna možná, spíše závěru o neexistenci samostatných správních orgánů v kompetenčním smyslu v rámci takové instituce a tomu, že tato instituce je správním orgánem v kompetenčním smyslu jen jako celek. Závěru o tom, že kompetence určité entity jsou vymezeny zákonem, zásadně nebrání ani to, že stanovení některých dílčích parametrů kompetencí zákon svěřuje podzákonnému předpisu či zákonem předvídanému vnitřnímu nebo statutárnímu předpisu řídicí či organizační povahy.

[37] Personální, kontrolní či metodické pravomoci vedení instituce vůči jejím nižším článkům však samy o sobě neznamenají, že v rámci této instituce nemohu existovat určité nižší články jako samostatné správní orgány v kompetenčním smyslu – pokud takové články podle zákona existovat musí a pokud mají vymezeny určité kompetence, kterých nemohou být zbaveny, pak samotná skutečnost, že jejich vedoucí mohou být vedoucím celé instituce jmenování či odvolání, že tyto články podléhají určitému metodickému vedení a jiným formám kontroly „shora“ a že v rovině institucionální, provozní (např. zajištění věcných a technických prostředků pro činnost, propojení informačními a komunikačními systémy apod.) tvoří pouhou součást určité komplexní instituce, jim nebere charakter správního orgánu v kompetenčním smyslu.

III.2.b Dopad obecných úvah na projednávanou věc

[38] Podle § 7 odst. 2 s. ř. s. platí, že „[n]estano-ví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, je k řízení místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který

ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. Má-li tento správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti, platí, že má sídlo v obvodu své působnosti.“

[39] Z výše uvedeného plyne, že bylo-li rozhodnutí I. stupně vydáno v rámci určité větší instituce, je pro určení místní příslušnosti krajského soudu ve správním soudnictví nutno v konkrétním případě posoudit, o kterou ze dvou následujících alternativ se jedná. První možností je, že v rámci této instituce existují samostatné správní orgány v kompetenčním smyslu, které mají (územní) obvody své působnosti vymezeny úzeji, než je rámec fungování dané instituce jako celku. Pak se místní příslušnost krajských soudů ve správním soudnictví řídí podle sídel těchto správních orgánů v kompetenčním smyslu. Druhou alternativou je, že ačkoli se rozhodování v rámci dané instituce odehrává či může odehrávat na různých místech (míněno z hledisek geografických), je tato instituce i tak jen jedním správním orgánem v kompetenčním smyslu. Pak je její rozhodování, ať již se odehrává kdekoli, pro účely určení místní příslušnosti přičitatelné pouze jednomu místu, a sice jejímu sídlu. V tomto případě pak bude k řízení ve správním soudnictví příslušný ve všech věcech, v nichž daná instituce rozhodovala jako správní orgán I. stupně, jediný krajský soud, a sice podle místa jejího sídla.

[40] Kompetenční i institucionální uspořádání soustavy orgánů s působností v oblasti pozemkových úprav bylo jak podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2012, tak podle právní úpravy účinné od 1. 1. 2013 v řadě ohledů velmi podobné. Za obou úprav existoval, resp. existuje provázaný systém ústředních a územních článků komplexní soustavy institucí pozemkové správy řízených Ministerstvem zemědělství.

[41] Podle § 19 pozemkového zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 platilo, že „[s]oustavu pozemkových úřadů ministerstva [jím bylo míněno Ministerstvo zemědělství, viz legislativní zkratku v § 8 odst. 3 téhož zákona] jako organizační složky státu tvoří a) pozemkové úřady, které se zřizují jako

*správní úřady pro výkon činností uvede-
ných v § 20; jejich názvy a územní působ-
nost jsou uvedeny v příloze k tomuto záko-
nu, b) Ústřední pozemkový úřad, který
vykonává činnosti podle § 22^a.* Z hledisek or-
ganizačních, manažerských, metodických či
finančních šlo nepochybně o hierarchickou
strukturu institucí řízenou Ministerstvem ze-
mědělství. Ředitele Ústředního pozemkové-
ho úřadu jmenoval a odvolával ministr země-
dělství (§ 21 odst. 1 věta první pozemkového
zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012).
Ústřední pozemkový úřad pak řídil [viz § 22
písm. a) pozemkového zákona v tomtéž znění]
pozemkové úřady. Výdaje související s pro-
vozními činnostmi pozemkových úřadů zajiš-
tovalo Ministerstvo zemědělství (§ 21 odst. 2
pozemkového zákona v tomtéž znění).

[42] Nicméně v rovině kompetenční exis-
tovalo jasné vymezení kompetencí mezi jed-
notlivé pozemkové úřady a Ústřední pozem-
kový úřad. Pozemkové úřady byly v oblasti
pozemkových úprav, jichž se týká věc projed-
návaná nyní rozšířeným senátem, správním
orgánem I. stupně [§ 20 odst. 1 písm. b) po-
zemkového zákona ve znění účinném do
31. 12. 2012] a měly svěřenu i řadu dalších
kompetencí (viz zejména výčet v § 20 odst. 1
zmíněného zákona). Oproti tomu Ústřední
pozemkový úřad byl odvolacím orgánem pro-
ti rozhodnutím pozemkových úřadů [§ 22
písm. e) pozemkového zákona v tomtéž zně-
ní] a měl další jasné vymezené kompetence
(viz zejména výčet v § 22 zmíněného záko-
na). Kompetencemi, jimiž byly pozemkové
úřady i Ústřední pozemkový úřad nadány, ne-
mohly tyto instituce ani Ministerstvo země-
dělství disponovat v tom smyslu, že by je bylo
možno bez dalšího přesouvat např. z jednotli-
vých pozemkových úřadů na Ústřední po-
zemkový úřad či dokonce na ministerstvo.
Vliv na rozhodovací praxi mohly vyšší články
celé soustavy institucí na úseku pozemkové
správy vykonávat pouze nepřímou, tedy perso-
nálními opatřeními a manažerským a meto-
dickým řízením.

[43] Počet pozemkových úřadů a jejich
územní působnost byly stanoveny přímo po-
zemkovým zákonem ve znění účinném do

31. 12. 2012, konkrétně jeho § 19 písm. a) čás-
tí věty za středníkem, ve spojení s přílohou
zákona obsahující výčet jednotlivých pozem-
kových úřadů a vymezení jejich obvodů.

[44] Z uvedeného je zřejmé, že za právní
úpravy účinné do 31. 12. 2012 byly pozemko-
vé úřady v oblasti rozhodování o pozemko-
vých úpravách samostatnými správními orgá-
ny v kompetenčním smyslu, konkrétně pak
orgány vydávajícími rozhodnutí v I. stupni.

[45] Nabytím účinnosti zákona o SPÚ dne
1. 1. 2013 se poněkud pozměnil institucionál-
ní design soustavy institucí pozemkové sprá-
vy. Pro projednávanou věc je rozhodné znění
zákona o SPÚ účinné do 30. 9. 2013.

[46] V § 1 odst. 1 zákona o SPÚ se pravilo,
že se zřizuje „*Státní pozemkový úřad jako
správní úřad s celostátní působností*“, který je
podle odstavce 2 „*organizační složkou státu
a účetní jednotkou*“ a jehož sídlem je podle
odstavce 3 Praha. Podle odstavce 4 pak platí,
že „*Státní pozemkový úřad je podřízen Mini-
sterstvu zemědělství (dále jen „ministerstvo“)*“.

[47] Ustanovení § 2 zákona o SPÚ v roz-
hodné době znělo:

„(1) *Státní pozemkový úřad je tvořen
ústředím Státního pozemkového úřadu (dá-
le jen „ústředí“) a krajskými pozemkovými
úřady, které vykonávají činnost v rámci vyš-
ších územních samosprávných celků (dále
jen „krajský pozemkový úřad“).*

(2) *V čele Státního pozemkového úřadu je
ústřední ředitel Státního pozemkového úřadu
(dále jen „ústřední ředitel“), kterého jmenuje
a odvolává ministr zemědělství. Ústřední ře-
ditel je současně ředitelem ústředí.*

(3) *Krajský pozemkový úřad řídí jeho ře-
ditel. Ředitele krajského pozemkového úřa-
du jmenuje a odvolává ústřední ředitel.*

(4) *Jako orgán I. stupně rozhoduje ve
správním řízení krajský pozemkový úřad ja-
kožto vnitřní organizační jednotka Státního
pozemkového úřadu podle územní působ-
nosti; o odvolání proti jeho rozhodnutí roz-
hoduje ústředí, pokud jiný právní předpis
nestanoví jinak.*

(5) *Státní pozemkový úřad zřizuje pro řízení o pozemkových úpravách podle [pozemkového zákona] pobočky krajských pozemkových úřadů, jejichž územní působnost odpovídá území jednoho nebo více okresů. Tyto pobočky rozhodují v řízení o pozemkových úpravách jako orgány I. stupně. O odvolání proti rozhodnutí pobočky rozhoduje ústředí.*

(6) *Podrobnosti organizačního členění Státního pozemkového úřadu stanoví organizační řád, který vydává ústřední ředitel s předchozím souhlasem ministra zemědělství.*“

[48] Jak je z citovaných ustanovení zákona o SPÚ patrné, v institucionální rovině jde u Státního pozemkového úřadu nepochybně o jeden správní úřad s celostátní působností, vnitřně strukturovaný do tří úrovní – ústředí, krajských pozemkových úřadů a poboček krajských pozemkových úřadů – a podřízený Ministerstvu zemědělství. Ministerstvo jmenuje a odvolává ústředního ředitele (§ 2 odst. 2 věta první zákona o SPÚ). Ústřední ředitel pak má, zčásti v dohodě s ministrem, organizační a personální pravomoci vůči nižším složkám daného úřadu (§ 2 odst. 3 věta první, § 2 odst. 6 zákona o SPÚ). Je tedy zřejmé, že v rovině personální, manažerské i metodické lze Státní pozemkový úřad považovat za jednu instituci, tedy za jeden správní úřad v institucionálním smyslu, a to zejména proto, že jeho ústřední ředitel má silné řídicí pravomoci vůči nižším složkám úřadu.

[49] V rovině kompetenční však o Státním pozemkovém úřadu jako o jednom jediném správním orgánu hovořit nelze. V § 2 odst. 4 zákona o SPÚ je jasně vymezena kompetence krajských pozemkových úřadů rozhodovat jako správní orgány I. stupně – nikdo jiný než právě krajské pozemkové úřady tak nemůže činit, aniž by došlo ke změně zákona. Podobně je stanovena kompetence poboček krajských pozemkových úřadů rozhodovat ve speciálním případě pozemkových úprav podle § 2 odst. 5 zmíněného zákona. Opět platí, že pobočky krajských pozemkových úřadů musí existovat (tj. je zákonnou povinností, aby byly příslušným právním aktem zřízeny a vymezena jejich územní působ-

nost) a že mají zákonem svěřenu kompetenci, které se samy nemohou vzdát, resp. která jim nesmí být bez změny zákona odňata. Stejně tak je jasně vymezena kompetence ústředí, a sice především být zásadně odvolacím orgánem proti rozhodnutí krajských pozemkových úřadů a v těch případech, kdy rozhodují jako orgány I. stupně pobočky krajských pozemkových úřadů, též proti rozhodnutím těchto poboček.

[50] Územní působnost krajských pozemkových úřadů je stanovena přímo zákonem, a sice tak, že působí v rámci vyšších územních samosprávných celků (viz § 2 odst. 1 *in fine* zákona o SPÚ), jejichž území je jasně definováno ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, zejména jeho články I a III, a zákony, na něž je tam odkazováno. Podobně je tomu u poboček krajských pozemkových úřadů s tou výjimkou, že konkrétní vymezení územní působnosti poboček není stanoveno přímo zákonem. Má být (viz § 2 odst. 6 zákona o SPÚ) určeno organizačním řádem, který vydává ústřední ředitel Státního pozemkového úřadu s předchozím souhlasem ministra zemědělství. Na tom, že základ územní působnosti poboček krajských pozemkových úřadů je stanoven zákonem, však tato sdílená kompetence ústředního ředitele a ministra zemědělství nic nemění – oba jsou povinni podle zákona spolupodílet se na vydání organizačního řádu a jsou povinni zajistit, aby jeho součástí bylo vymezení jednotlivých poboček a jejich územních obvodů. Jejich uvážení není svěřeno, zda vůbec budou pobočky krajských pozemkových úřadů zřízeny, nýbrž pouze určení, kolik jich bude a s jak konkrétně vymezenými územními obvody. V úvaze o počtu poboček se má promítnout zřejmě zejména potřeba reagovat na místní podmínky a rozložení zatížení příslušnou agendou v rámci jednotlivých krajských pozemkových úřadů.

[51] S pátým senátem proto lze souhlasit, že i podle zákonné úpravy obsažené v zákoně o SPÚ, tedy podle zákonné úpravy účinné od 1. 1. 2013, jsou pobočky krajských pozemkových úřadů v případech, kdy rozhodují jako

správní orgány I. stupně v řízeních o pozemkových úpravách, správními orgány v kompetenčním smyslu s územní působností vymezenou organizačním řádem Státního pozemkového úřadu.

[52] Posuzování místní příslušnosti krajského soudu podle kompetenčního vymezení správního orgánu I. stupně v zákoně o SPÚ však není v projednávaném případě namístě. V souvislosti se změnou právní úpravy rozhodování ve správním řízení na úseku pozemkových úprav totiž nebyla přijata žádná přechodná ustanovení, která by stanovila zvláštní pravidla místní příslušnosti krajských soudů k řízení o žalobách v těch případech, kdy rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo vydáno za staré právní úpravy a rozhodnutí odvolacího orgánu již za úpravy nové. Proto je třeba i na tyto případy užít bez jakékoli modifikace § 7 odst. 2 s. ř. s. a zkoumat, který orgán vydal správní rozhodnutí I. stupně podle právní úpravy v době, kdy bylo takto rozhodováno.

[53] V nyní projednávané věci tedy platí, že rozhodnutí I. stupně vydalo podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2012 Ministerstvo zemědělství, pozemkový úřad Náchod. To byl správní orgán v kompetenčním smyslu, jehož územní obvod tvořil okres Náchod (okres ve smyslu bodu VII 4. přílohy zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech*), jenž měl sídlo v Náchodě. Město Náchod se nachází v obvodu Krajského soudu v Hradci Králové [bod 6 Přílohy č. 2 a bod č. 37 Přílohy č. 3 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)], a proto je k řízení o žalobě v projednávané věci místně příslušný Krajský soud v Hradci Králové.

III.3 Shrnutí

[54] Z výše uvedeného výkladu tedy plyne následující závěr.

[55] Pobočky krajských pozemkových úřadů zřízené podle § 2 odst. 4 zákona o SPÚ, tedy podle zákonné úpravy účinné od 1. 1. 2013, jsou v případech, kdy rozhodují jako správní

orgány I. stupně v řízeních o pozemkových úpravách, správními orgány v kompetenčním smyslu s územní působností vymezenou organizačním řádem Státního pozemkového úřadu. Správními orgány v kompetenčním smyslu byly i pozemkové úřady podle § 19 pozemkového zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012. V takových případech je třeba pobočku krajského pozemkového úřadu, resp. okresní pozemkový úřad, považovat za správní orgán I. stupně, jehož sídlo je určující pro místní příslušnost krajského soudu dle § 7 odst. 2 s. ř. s.

Odlíšné stanovisko soudce JUDr. Jaroslava Vlašína

[1] Souhlasím s výrokem usnesení, jímž bylo rozhodnuto o místní příslušnosti Krajského soudu v Hradci Králové k projednání a rozhodnutí věci, nikoliv však již s důvody, na nichž je toto usnesení vystavěno.

[2] Svůj závěr o místní příslušnosti soudu opřela většina o názor, že pobočky krajských pozemkových úřadů zřízené podle § 2 odst. 5 pozemkového zákona jsou v případech, kdy rozhodují jako správní orgány I. stupně v řízeních o pozemkových úpravách, **správními orgány v kompetenčním smyslu** s územní působností vymezenou organizačním řádem Státního pozemkového úřadu.

[3] Tento názor nepovažuji za správný z následujících důvodů.

[4] Správní orgány lze v nejobecnější rovině definovat jako subjekty veřejné správy, které jsou jednak součástí organizace státu a jednak součástí organizace veřejnoprávních korporací (včetně územní samosprávy). Postavení správních orgánů jakožto subjektů způsobilých k veřejné správě je právně odvozeno od jejich právem předepsaného vzniku. Správní orgány (úřady) se zřizují pouze zákonem, přičemž se současně vymezuje jejich pravomoc a působnost (čl. 79 odst. 1 Ústavy).

[5] Pojmy správního orgánu, správního úřadu a jejich vzájemný vztah nejsou v právní

*) V souladu s § 44 tohoto zákona skončila jeho platnost dne 31. 12. 2002.

teorii vykládány jednotně, zpravidla se však správním úřadem rozumí správní orgán jako orgán veřejné správy, který je svým postavením a posláním koncipován jako správní orgán tzv. úředního typu. K těm patří převážná část orgánů státní správy, mezi správní orgány neúředního typu patří ve značné míře naopak orgány samosprávy.

[6] S pojmem správního orgánu (tím spíše pak s pojmem správního úřadu) jsou nerozlučně spojeny pojmy pravomoci a působnosti. Pravomocí správního orgánu se rozumí souhrn oprávnění, jimiž je správní orgán vybaven, a právních povinností, jež mu jsou uloženy, tj. suma práv a povinností, které správní orgán pro potřeby plnění úkolů a řešení otázek veřejné správy má.

[7] Působností správního orgánu se potom označuje předmět, obsah a rozsah jeho činnosti, tj. okruh otázek, které daný správní orgán projednává, rozhoduje a realizuje a za jejichž řešení odpovídá. Správní orgány usku-tečňují svoji pravomoc v určitém věcně vymezeném okruhu a na určitém území. Proto se u působnosti správních orgánů rozlišuje jejich působnost věcná a působnost územní, náдавкem k tomu někdy též působnost osobní nebo časová.

[8] Správní orgány (správní úřady) lze dále definovat buď institucionálně, nebo funkčně. Bez ohledu na to, jakému pojetí tohoto pojmu dávají jednotliví teoretikové přednost, shodují se všichni na tom, že právní řád České republiky je založen na pojetí institucionálním. Jak bylo již uvedeno výše, pojem správního úřadu je v základu definován již čl. 79 odst. 1 Ústavy, v němž se uvádí, že ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem. Na toto základní ustanovení pak navazují příslušné zákonné úpravy, jež se zabývají postavením, pravomocí a působností jednotlivých správních úřadů.

[9] V projednávané věci rozšířený senát posuzoval postavení Státního pozemkového úřadu, který vznikl na základě zákona o SPÚ ke dni 1. 1. 2013. Hned v úvodním ustanovení § 1 odst. 1 je tento orgán ve shodě s doktri-

nou charakterizován jako správní úřad. Pravomoc a věcná působnost tohoto úřadu byla vymezena mimo jiné § 19 pozemkového zákona ve znění zákona o SPÚ, územní působnost pak v již zmiňovaném § 1 odst. 1 zákona o SPÚ, v němž je stanoveno, že se jedná o úřad s celostátní působností. Osobní, případně časová působnost úřadu není nijak speciálně upravena.

[10] Ustanovení § 2 odst. 1 zákona o SPÚ pak uvádí, že Státní pozemkový úřad je tvořen ústředím Státního pozemkového úřadu a krajskými pozemkovými úřady, které vykonávají činnost v rámci vyšších územních samosprávních celků. Tyto vnitřní organizační součásti Státního pozemkového úřadu nemají (na rozdíl od právní úpravy pozemkových úřadů účinné do 31. 12. 2012) žádný vlastní katalog pravomocí a působnosti, pouze se dílčím způsobem podílejí na výkonu pravomocí a působnosti svěřené zákonem Státnímu pozemkovému úřadu.

[11] Je-li tedy správní orgán definován svou pravomocí a působností, nebo vyjádřeno slovy názorové většiny, souhrnem svých kompetencí, pak dle mého názoru nelze než uzavřít, že tyto atributy ve smyslu výše uvedeném má podle současné právní úpravy právě a jen Státní pozemkový úřad a nikdo jiný.

[12] Většina opírá svůj názor o § 2 odst. 4 zákona o SPÚ, podle něhož ve správním řízení rozhoduje jako orgán I. stupně „*krajský pozemkový úřad jakožto vnitřní organizační jednotka Státního pozemkového úřadu podle územní působnosti; o odvolání proti jeho rozhodnutí rozhoduje ústředí, pokud jiný právní předpis nestanoví jinak.*“ Z toho většina dovozuje, že tato organizační jednotka má „*samostatný svazek kompetencí*“, které jí staví do role správního orgánu (správního úřadu). Tuto základní ideu pak dále rozvíjí a s poukazem na § 2 odst. 5 citovaného zákona ji vztahuje i na pobočky krajských pozemkových úřadů. Doktrinálně se přitom odvolává na rozdíl mezi institucionálním a funkčním pojetím správního orgánu a dovozuje, že k uvedenému závěru lze dospět příklonem k funkčnímu pojetí.

[13] Takový postup považují za chybný. Jednak je třeba předeslat, že institucionální a funkční pojetí správního orgánu od sebe nelze striktně oddělovat, vždy zde musí existovat **subjekt veřejné správy, který je primárním nositelem pravomoci**, jednak samo funkční pojetí je v právní teorii různými autory vykládáno poněkud rozdílně. Například v učebnici Hendrych D. a kolektiv. *Správní právo, obecná část*. 8. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012, je úřad ve funkčním pojetí definován jako zákonem stanovený a přesně ohraničený okruh záležitostí, které jsou přiřazeny nějaké organizační jednotce nebo přímo orgánu jako jejich působnost, kterou vždy vykonávají fyzické osoby jako monokratické nebo kolegiální orgány příslušného subjektu veřejné správy.

[14] Jen jako doplněk k institucionálnímu pojetí správního úřadu je pak funkční pojetí definováno v publikaci Pomahač, R.; Průcha P. *Lexikon správní právo*. Ostrava : Sagit, 2002, kde se uvádí, že správním úřadem v tomto smyslu je třeba rozumět i souhrn pravomocí spojených s postavením určitého monokratického úředního správního orgánu; lze pak hovořit o tom, že určitá úřední osoba vykonává „*správní úřad*“.

[15] V této souvislosti lze jako o správním orgánu (či úřadu) hovořit například o služebním funkcionáři rozhodujícím ve věcech služebního poměru (byť dotýčný je součástí jiného správního orgánu – ozbrojeného sboru) či o ministru rozhodujícím v případech, kdy zákon vztahuje pravomoc i působnost přímo k jeho funkci, nikoliv k ministerstvu, v jehož čele stojí.

[16] Názorové většině tedy vytýkám především to, že ve svých výkladech nerespektuje zákonný rámec pojetí správního úřadu v českém právním řádu obecně a v projednávané věci též konkrétně, a dále to, že při svém „*okouzlení*“ funkčním pojetím správního orgánu nerozlišuje při aplikaci doktríny dostatečně mezi **nositeli pravomocí** a **vykonavateli veřejné správy**.

[17] Ze zákonné úpravy je zřejmé, že **nositelem** pravomocí rozhodovat o pozemko-

vých úpravách podle § 19 písm. a) pozemkového zákona ve znění zákona o SPÚ je jen Státní pozemkový úřad. **Vykonavatelem** této pravomoci jsou mimo jiné jeho organizační součásti – krajské pozemkové úřady a jejich pobočky (srovnej § 2 odst. 1 zákona o SPÚ). Tyto složky, jak bylo již uvedeno výše, žádný vlastní katalog kompetencí nemají, jsou jen, slovy názorové většiny, údy správního orgánu (úřadu), který je jejich nositelem. Jeho pravomoc a věcnou působnost pak vykonávají na vymezených částech území v rámci jeho celostátní územní působnosti.

[18] Funkční příslušnost krajských pozemkových úřadů a jejich poboček k vedení řízení v I. stupni je pouze výrazem dělby práce v rámci organizační struktury Státního pozemkového úřadu a procesně definuje způsob naplňování jeho pravomoci. Správní úřad však uvedená úprava z těchto organizačních složek nedělá, **at již při posouzení této otázky vyjdeme z organizačního nebo funkčního pojetí**. Tomu ostatně svědčí i zmiňovaný § 2 odst. 4 zákona o SPÚ, na který se odvolává sama názorová většina, v němž je zdůrazněno, že krajský pozemkový úřad rozhoduje o věcech „*jakožto vnitřní organizační jednotka Státního pozemkového úřadu*“. Jen tomuto úřadu je tedy rozhodnutí přiřitatelné.

[19] Přístup, který zvolila názorová většina, má navíc i řadu negativních vedlejších účinků. První z nich bylo nutné řešit již v projednávané věci. Pokud totiž budeme považovat krajské pozemkové úřady a jejich pobočky za správní orgán, pak je takovým orgánem i ústředí Státního pozemkového úřadu. V rozporu se zákonem bylo tedy nutno označit za žalovaný správní orgán složku, která sama o sobě žádným úřadem není a kromě funkční příslušnosti k vedení odvolacího řízení nemá (na rozdíl od krajských pozemkových úřadů) zákonem určenu ani žádnou náplň k výkonu svěřené působnosti.

[20] Nedosti na tom, aplikací funkčního pojetí správního orgánu tak, jak jej chápe názorová většina, se nabourává právní řád i v jiných případech. Například v řízeních, kde je dána pravomoc a působnost ústředního

správního úřadu, se za správní orgán dopod vřdy považoval tento úřad a na ministra rozhodujícího o rozkladu se hledělo jako na jeho součást, aniž by skutečnost, že je jen funkčně příslušný k vedení tohoto řízení, zavdávala podnět k úvahám o tom, zda on sám není správním orgánem (úřadem). Tuto dlouholetou a v teorii i praxi zažitou tezi bude zřejmě nutno ve světle názoru většiny přehodnotit a ministra či jiného vedoucího ústředního správního úřadu za správní orgán (úřad) považovat. Tím ovšem v důsledku padne i důvod pro další existenci § 152 správního řádu, neboť bude-li ministr považován za správní orgán (úřad) i zde, nebude třeba žádných zvláštních ustanovení o přezkoumání rozhodnutí a vše se může odehrávat v rámci klasického odvolacího řízení.

[21] V některých věcech pak bude určení správního úřadu mimořádně obtížné. Například § 5 písm. a) bod 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, svěřuje pravomoc rozhodovat o dávkách důchodového pojištění České správě sociálního zabezpečení. Tento orgán je úřadem s celostátní působností. Proti rozhodnutí úřadu lze podle § 88 odst. 1 citovaného zákona podat námitky, o nichž podle odstavce 7 rozhodují v rámci úřadu jiné osoby, než které se účastnily řízení o vydání rozhodnutí v I. stupni. Konkrétní příslušnost stanoví organizační řád. Kdo nebo co je z hlediska pojetí názorově větší správním orgánem (úřadem) v tomto případě, si netroufnou odhadnout.

[22] Mohu tedy uzavřít, že podle mého názoru použil rozšířený senát k zodpovězení relativně marginální procesní otázky určení místní příslušnosti soudu nepřiměřeně silný prostředek, jehož negativní důsledky převažují nad jeho pozitivními dopady v podobě řešení předloženého problému.

[23] Ke stejnému výsledku přitom bylo dle mého soudu možné dojít jednodušším a „setrnějším“ způsobem. Nelze především přehlédnout, že v projednávané věci vydal rozhodnutí v I. stupni Pozemkový úřad Náchod ještě za účinnosti pozemkového zákona před jeho novelou zákonem o SPÚ. Podle staré právní úpravy [§ 19 písm. a) a § 20 citova-

ného zákona] však byly pozemkové úřady podle jakéhokoliv pojetí správními úřady se zákonem vymezenou pravomocí a působností a pátému senátu nic nebránilo v tom, aby i bez ingerence rozšířeného senátu rozhodl o místní příslušnosti Krajského soudu v Hradci Králové, neboť napadené rozhodnutí šestého senátu bylo vydáno až za úpravy nové. To ostatně připouští i názorová většina v bodech 50 a 51 usnesení.

[24] Také za nové právní úpravy lze věc pojmout jinak. Šestý senát ve svém usnesení ze dne 30. 4. 2014, čj. 6 As 40/2014-19, dospěl, přísně vzato, ke správnému závěru, pokud za správní orgán I. stupně ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s. považoval Státní pozemkový úřad se sídlem v Praze. Podle mého názoru však § 7 odst. 2 s. ř. s. skýtá více prostoru především k teleologickému výkladu, než jak bylo doposud v judikatuře Nejvyššího správního soudu prezentováno.

[25] Zde je nutno předeslat, že současné znění uvedeného ustanovení je výsledkem novelizace soudního řádu správního zákonem č. 303/2011 Sb. Cílem novely § 7 odst. 2 s. ř. s. bylo rozložit územně agendu správních soudů tak, aby byly rovnoměrněji zatíženy a mohly lépe naplňovat ústavní imperativ rychlosti a efektivnosti řízení obsažený v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Z tohoto hlediska je proto důležité, aby přezkoumání řízení soudní nebylo koncentrováno kvůli zákonné úpravě postavení, pravomoci a působnosti úřadů u jednoho soudu, ale aby probíhalo u soudů co nejbližše účastníkům i těm, kteří o věci fakticky rozhodují.

[26] Mám tak za to, že při určování místní příslušnosti soudu by nemuselo být nezbytně nutné pouštět se na kluzkou půdu právní doktríny a zkoumat podrobně otázku definice správního orgánu (úřadu), ale že by bylo možné s poukazem na účel a smysl současné úpravy místní příslušnosti soudu vycházet bez dalšího z označení správního orgánu I. stupně tak, jak je vymezen v tom kterém konkrétním zákoně, bez ohledu na skutečnost, zda správním orgánem (úřadem) skutečně je nebo zda je pouhou jeho organizační složkou bez vlastní pravomoci a působnosti.

Takový postup při zjišťování podmínek řízení by byl pro soudy i účastníky přehledný, srozumitelný a na posouzení nenáročný, přičemž výše uvedené vedlejší účinky spojené s výkladem funkčního pojetí provedeným názorovou většinou by nevznikly.

[27] Předchozí text mohu na závěr přetavit i do konkurenční právní věty, která zní takto: **Pro účely § 7 odst. 2 s. ř. s. se za správní orgán I. stupně považují takové správní úřady nebo jejich organizační složky, kterým zákon rozhodování o věci v I. stupni funkčně svěřuje.**

3258

Řízení před soudem: místní příslušnost soudu v řízení o žalobě proti rozhodnutí orgánu inspekce práce

k § 30 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění zákonů č. 264/2006 Sb., č. 362/2007 Sb. a č. 350/2011 Sb.

k § 7 odst. 2 a 3 soudního řádu správního, ve znění zákonů č. 357/2005 Sb., č. 303/2011 Sb. a č. 396/2012 Sb.^{*)}

Místní příslušnost soudu v řízení o žalobě proti rozhodnutí orgánu inspekce práce vydanému podle § 30 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce (správní delikty právnických osob na úseku bezpečnosti práce) se určuje podle § 7 odst. 2 s. ř. s. (tedy podle sídla správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany), a nikoliv podle § 7 odst. 3 s. ř. s. (tedy podle bydliště nebo sídla navrhovatele, popřípadě podle místa, kde se navrhovatel zdržuje).

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2015, čj. Nad 63/2015-44)

Věc: Akciová společnost ELEKTROTRANS proti Státnímu úřadu inspekce práce o uložení pokuty, o určení místní příslušnosti soudu.

Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj rozhodnutím ze dne 20. 6. 2014 uložil žalobkyni pokutu ve výši 20 000 Kč za správní delikt v oblasti bezpečnosti práce podle § 30 odst. 1 písm. s) zákona o inspekci práce. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 11. 2014 zamítl.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Ostravě. Usnesením ze dne 8. 1. 2015, čj. 22 Ad 108/2014-34, Krajský soud v Ostravě postoupil věc Krajskému soudu v Brně jako soudu místně příslušnému.

Krajský soud v Brně předložil věc Nejvyššímu správnímu soudu s vyjádřením nesouhlasu s postoupením věci podle § 7 odst. 5

s. ř. s. S odkazem na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2014, čj. Nad 23/2014-19, dovodil Krajský soud v Brně, že se jedná o věc zaměstnanosti ve smyslu § 7 odst. 3 s. ř. s., přičemž s ohledem na skutečnost, že sídlo žalobkyně je v Praze, je místně příslušným Městský soud v Praze.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že k projednání a rozhodnutí věci je místně příslušný Krajský soud v Brně.

Z odůvodnění:

Podle § 7 odst. 2 s. ř. s. „[n]estanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, je k řízení místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl

^{*) Ustanovení § 7 odst. 3 změněno s účinností od 1. 5. 2015 zákonem č. 87/2015 Sb. a s účinností od 1. 1. 2017 zákonem č. 267/2006 Sb.}

do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. Má-li tento správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti, platí, že má sídlo v obvodu své působnosti.“

Podle § 7 odst. 3 s. ř. s. „[v]e věcech důchodového pojištění – a dávek podle zvláštních předpisů vyplácených spolu s důchody a ve věcech zaměstnanosti, ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, dávek státní sociální podpory, dávek pro osoby se zdravotním postižením, průkazu osoby se zdravotním postižením, příspěvku na péči a dávek pomoci v hmotné nouzi je k řízení příslušný krajský soud, v jehož obvodu má navrhovatel bydliště nebo sídlo, popřípadě v jehož obvodu se zdržuje“.

Pojmem „zaměstnanost“ ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s. se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud. Například v usnesení ze dne 13. 3. 2013, čj. Nad 18/2013-43, vyslovil, že „[z]ákonodárce novelou [č. 396/2012 Sb. – pozn. soudu] s. ř. s. vyjádřil vůli založit nově místní příslušnost, ve věcech zaměstnanosti, tj. ve věcech spadajících do kompetence správních soudů v oboru působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí a jemu podřízených správních úřadů (srov. § 9 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, v platném znění) ve věcech reglementovaných zákonem č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění. Tento zákon podle § 1 upravuje zabezpečování státní politiky zaměstnanosti, jejímž cílem je dosažení plné zaměstnanosti a ochrana proti nezaměstnanosti, kam nepochybně spadá též otázka zaměstnávání osob se zdravotním postižením a povinnosti zaměstnavatelů s tím spojené (§ 81 a § 82 zákona o zaměstnanosti). Pokud by zákonodárce hodlal rozlišovat „různé věci“ zaměstnanosti pro účely stanovení místní příslušnosti správních soudů a omezit např. případy založení místní příslušnosti dle § 7 odst. 3 s. ř. s. jen na některé typy rozhodování dle zákona o zaměstnanosti, jak naznačuje Krajský soud v Brně, nepochybně tak mohl učinit (například tak, jak podrobněji vymezil místní příslušnost v jiných věcech dle § 7 odst. 3 s. ř. s.).

Neučinil-li tak ve věcech zaměstnanosti, je nutno s použitím obvyklých interpretačních postupů, zejména s využitím doslovného jazykového výkladu, dospět k závěru, že § 7 odst. 3 s. ř. s. upravuje místní příslušnost správních soudů ve všech věcech zaměstnanosti, nejen ve věcech zaměstnanců, resp. uchazečů o zaměstnání, ale též ve věcech zaměstnavatelů, tj. i ve věcech odvodů do ‚fisku‘ jakožto jedné z forem povinnosti zaměstnavatelů zaměstnávat osoby se zdravotním postižením.“

Tyto závěry pak přebírá i pozdější judikatura Nejvyššího správního soudu. Např. v usnesení ze dne 18. 7. 2013, čj. Nad 32/2013-35, se uvádí, že Nejvyšší správní soud z předloženého soudního a správního spisu zjistil, že správní žaloba byla iniciována rozhodnutím, kterým byla žalobci uložena pokuta za správní delikt dle zákona o zaměstnanosti. Místní příslušnost správních soudů ‚ve věcech‘ zaměstnanosti (§ 7 odst. 3 s. ř. s. ve znění účinném od 1. 1. 2013) pokrývá agendu v oboru působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí a jemu podřízených správních úřadů ve věcech reglementovaných zákonem o zaměstnanosti. Vzhledem k tomu, že předmět žaloby spadá pod problematiku řešenou zákonem o zaměstnanosti, bude se (v souladu s výše citovaným § 7 odst. 3 s. ř. s. ve znění zákona č. 396/2012 Sb.) místní příslušnost krajského soudu řídit bydlištěm žalobce. Stejně tak lze poukázat na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2013, čj. Nad 36/2013-18, ve kterém se uvádí, že „místní příslušnost správních soudů ‚ve věcech zaměstnanosti‘ (§ 7 odst. 3 s. ř. s. ve znění zákona č. 396/2012 Sb.) pokrývá agendu v oboru působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí a jemu podřízených správních úřadů ve věcech reglementovaných zákonem o zaměstnanosti“.

Z citované judikatury tedy vyplývá, že pod „věci zaměstnanosti“ lze podřadit věci upravené zákonem o zaměstnanosti. V daném případě se však nejedná o věc upravenou zákonem o zaměstnanosti. Jak vyplývá ze správních rozhodnutí, žalobkyni byla uložena pokuta za porušení § 30 odst. 1 písm. s) zá-

kona o inspekci práce, podle něhož se právnícká osoba dopustí správního deliktu na úseku bezpečnosti práce tím, že poruší povinnost týkající se organizace práce a pracovních postupů stanovených v zákoně č. 309/2006 Sb., kterým se upravují další požadavky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v pracovněprávních vztazích a o zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při činnosti nebo poskytování služeb mimo pracovněprávní vztahy (zákon o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci). Citovaný zákon upravuje v návaznosti na zákoník práce další požadavky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v pracovněprávních vztazích a zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při činnosti nebo poskytování služeb mimo pracovněprávní vztahy.

V daném případě tedy správní orgány při ukládání pokuty postupovaly podle zákona o inspekci práce a nikoliv podle zákona o zaměstnanosti. Zákon o inspekci práce upravuje „*zřízení a postavení orgánů inspekce práce jako kontrolních orgánů na úseku ochrany pracovních vztahů, pracovních podmínek a služby péče o dítě v dětské skupině, působnost a příslušnost orgánů inspekce práce, práva a povinnosti při kontrole a sankce za porušení stanovených povinností*“ (§ 1 zákona o inspekci práce), zatímco zákon o zaměstnanosti upravuje „*zabezpečování státní politiky zaměstnanosti, jejímž cílem je dosažení plné zaměstnanosti a ochrana proti nezaměstnanosti*“. Předmět, resp. účel citovaných předpisů je tedy odlišný. Nejvyšší správní soud si je přitom vědom toho, že orgány inspekce práce mohou v některých případech dohlížet i na dodržování povinností ve smyslu zákona o zaměstnanosti (viz např. § 126), v daném případě se ale o takový případ nejedná.

Pokud pak Krajský soud v Brně ve svém nesouhlasu poukazyval na citované usnesení Nejvyššího správního soudu čj. Nad 23/2014-19, je třeba uvést, že tento případ se od nyní posuzovaného případu skutkově i právně liší. V uvedené věci se totiž jednalo o pořádkovou pokutu uloženou Oblastním inspektorátem práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj v rámci kontroly plnění povinností na

úseku výkonu nelegální práce, přičemž umožnění výkonu nelegální práce je správním deliktem podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Jednalo se tedy sice o kontrolu prováděnou orgánem inspekce práce, ale předmětem kontroly byl výkon nelegální práce upravený v zákoně o zaměstnanosti. V nyní posuzovaném případě však povinnost se zákonem o zaměstnanosti absentuje. Žalobkyni byla uložena pokuta za spáchání správního deliktu na úseku bezpečnosti práce (nezajištění dostatečných opatření proti pádu zaměstnanců z výšky), a to výlučně podle zákona o inspekci práce.

Nyní posuzovanou věc proto nelze podřadit pod „*věc zaměstnanosti*“ ve smyslu § 7 odst. 3 s. ř. s., jak dovozuje Krajský soud v Brně. Místní příslušnost je proto nutno určit podle obecného pravidla stanoveného v § 7 odst. 2 s. ř. s.

Pro podporu výše uvedeného závěru odkazuje Nejvyšší správní soud i na své usnesení ze dne 5. 2. 2015, čj. Nad 32/2015-28, ve kterém uvedl, že „*[v] posuzované věci však nejde o ‚věc zaměstnanosti‘ ve smyslu § 7 odst. 3 s. ř. s. [...] Ze žaloby napadeného správního rozhodnutí a z obsahu žaloby vyplývá, že žalobkyni byla uložena pokuta za [...] správní delikty spáchané způsobem uvedeným v § 25 odst. 1 písm. a) a § 28 odst. 1 písm. l) zákona o inspekci práce [...]. V posuzované věci tedy jde o právní povinnosti zaměstnavatelů a o skutkové podstaty správních deliktů, které jsou reglementované zákonem o inspekci práce a zákoníkem práce a nikoliv zákonem o zaměstnanosti či jinými právními předpisy, které také reglementují další věci popsané v § 7 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud má za to, že nezbyvá, než postupovat podle § 7 odst. 2 s. ř. s.*“

S ohledem na výše uvedené proto Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že soudem místně příslušným k projednání a rozhodnutí věci je Krajský soud v Brně, neboť v jeho obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni (§ 7 odst. 2 s. ř. s.).

Rozhodnutím Nejvyššího správního soudu o otázce místní příslušnosti jsou soudy vázány (§ 7 odst. 5 věta třetí s. ř. s.).

Řízení před soudem: zajištění cizince; přezkum rozhodnutí samosoudcem

Azyl: povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců

k § 46a odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákonů č. 379/2007 Sb., č. 427/2010 Sb. a č. 103/2013 Sb.

k § 31 odst. 2 soudního řádu správního ve znění zákonů č. 436/2004 Sb., č. 350/2005 Sb., č. 165/2006 Sb., č. 112/2006 Sb., č. 189/2006 Sb. a č. 303/2011 Sb.*)

I. Rozhodnutí o uložení povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců až do vycestování, vydané podle § 46a odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, je správním rozhodnutím, jehož důsledkem je omezení osobní svobody cizince.

II. O žalobě podané proti tomuto správnímu rozhodnutí rozhoduje specializovaný samosoudce s odkazem na dikci § 31 odst. 2 s. ř. s., podle níž samosoudce rozhoduje i ve věcech „jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince“.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2014, čj. 7 Azs 105/2014-29)

Prejudikatura: č. 2950/2014 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 30/1998 Sb.

Věc: David J. (Gruzie) proti Ministerstvu vnitra, Odbor azylové a migrační politiky, o zajištění cizince, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce byl dne 25. 4. 2014 rozhodnutím Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy, odboru cizinecké policie, zajištěn za účelem vyhoštění podle 124a odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, a umístěn do Zařízení pro zajištění cizinců v Bělé – Jezové. Správní orgán přikročil podle odůvodnění tohoto rozhodnutí k uvedeným opatřením především proto, že žalobce opakovaně porušoval právní předpisy (sedm odsouzení za vydírání a krádeže), dále nerespektoval uložené správní vyhoštění ze dne 4. 11. 2013, kterým mu byla stanovena doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území Evropské unie na dva roky, ani výjezdní příkaz, v důsledku čehož žalobce pobýval na území České republiky bez platného víza a v rozporu s rozhodnutím o správním vyhoštění.

Žalobci byla rozhodnutím žalovaného ze dne 5. 5. 2014 uložena podle § 46a odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona o azylu povinnost setrvat v Zařízení pro zajištění cizinců v Bělé

– Jezové až do vycestování, maximálně však do 2. 9. 2014, neboť dne 30. 4. 2014 učinil prohlášení o mezinárodní ochraně. Správní orgán při svém rozhodování vyšel především z toho, že žalobce přicestoval na území České republiky se svou matkou již v roce 1989 na platný cestovní doklad a vízum na pozvání. Žalobci bylo poté rozhodnutím ze dne 4. 11. 2013 uloženo správní vyhoštění na dva roky, jež nabylo právní moci dne 21. 11. 2013. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které však bylo rozhodnutím ze dne 5. 12. 2013 zamítnuto jako opožděné. Dne 25. 3. 2014 byl žalobci vydán výjezdní příkaz s platností do 23. 4. 2014 (s lhůtou k vycestování do 30 dnů od právní moci rozhodnutí). Žalobce však nevycestoval z České republiky s odůvodněním, že by potřeboval na vycestování více času, a proto na území republiky od 24. 4. 2014 pobýval bez platného víza či povolení k pobytu. Žalobce je také osobou, která je zařazena v evidenci nežádoucích osob od 26. 11. 2013 do 27. 12. 2015. Jde o osobu, jež byla na území

*) S účinností od 1. 5. 2015 byl § 31 odst. 2 změněn zákonem č. 87/2015 Sb. a od 1. 1. 2017 bude změněn zákonem č. 267/2006 Sb.

České republiky celkem sedmkrát odsouzena pro spáchání trestných činů vydírání a krádeže. Vzhledem k uvedeným skutečnostem proto správní orgán nabyl přesvědčení, že žalobce představuje nebezpečí pro veřejný pořádek v rámci České republiky, který již také narušil nelegálním pobytem a nevycestováním z území této republiky. Jelikož žalobce není osobou vyloučenou z aplikace § 46a odst. 1 zákona o azylu, byla mu se zřetelem ke shora uvedeným skutečnostem uložena povinnost setrvat v Zařízení pro zajištění cizinců v Bělé - Jezové až do vycestování, maximálně však do 2. 9. 2014.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce u Krajského soudu v Praze. Ten svým rozhodnutím ze dne 12. 6. 2014, čj. 44 A 27/2014-22, zrušil rozhodnutí žalovaného, kterým byla žalobci uložena povinnost setrvat v Zařízení pro zajištění cizinců v Bělé - Jezové až do vycestování, maximálně do 2. 9. 2014, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud ve světle uvedených skutečností shledal opodstatněnou především žalobní námitku, v níž žalobce brojil proti nepřiměřené délce doby, po kterou mu byla stanovena povinnost setrvat v Zařízení pro zajištění cizinců v Bělé - Jezové, jež, ač byla uložena v maximální zákonné výši, není v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 5. 3. 2014, čj. 3 Azs 24/2013-42) ničím odůvodněna. Opodstatněnost uvedené námítky vyplývá z toho, že žalovaný správní orgán skutečně rozhodl o povinnosti žalobce setrvat v Zařízení pro zajištění cizinců v Bělé - Jezové až do vycestování, maximálně však do 2. 9. 2014, ale tuto část výroku v rozporu s citovanou judikaturou žádným způsobem neodůvodnil. Z tohoto důvodu je proto žalobou napadené rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné.

Krajský soud shledal nedostatky i v závěru žalovaného správního orgánu o tom, že by žalobce mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek. Správní orgán má sice za to, že žalobce veřejný pořádek narušil již svým nelegálním pobytem v České republice a opakovaným nevycestováním z jejího území, ale z rozhodnutí již není patrné, které období

považuje za období nelegálního pobytu [zda to byl jen jeden den (24. 4. 2014), když mu dne 23. 4. 2014 končila platnost výjezdního příkazu, nebo i období jiné]. Totéž platí i o výjezdním příkazu. Žalovaný správní orgán uvedl, že žalobce narušil veřejný pořádek opakovaným nevycestováním, ale z jeho rozhodnutí přitom vyplývá, že žalobci byl vydán výjezdní příkaz pouze jednou (poté, co se žalobce neúspěšně odvoláním a žalobou bránil proti správnímu vyhoštění). Žalovaný správní orgán se také zcela nedostatečně vypořádal s dalším porušováním právních předpisů žalobcem na území České republiky. V uvedených směrech je proto rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Krajský soud posléze vytkl žalovanému správnímu orgánu i to, že se nezabýval ani okolnostmi žalobcova předchozího života, o kterém má z řízení o udělení mezinárodní ochrany (ze žádostí a pohovorů) dostatek informací. Přitom z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že je povinností správního orgánu, který rozhoduje o povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců, zabývat se okolnostmi života cizince.

Krajský soud naproti tomu neshledal důvodnou žalobcovu námitku, že žalovaný správní orgán pouze rekapituluje skutkový stav zjištěný z policejního spisu bez jakýchkoliv úvah o povaze jednání žalobce a stupni nebezpečnosti pro veřejný pořádek. Je tomu tak proto, že žalovaný správní orgán využil jen ty informace zjištěné v předchozím řízení, které umožňují dostačujícím způsobem posoudit, zda jsou splněny podmínky pro aplikaci § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu, včetně otázky, zda cizinec nespadá do chráněné skupiny osob, na které nelze tuto povinnost aplikovat. Tento závěr ostatně zaujal i Nejvyšší správní soud ve svém shora citovaném rozsudku čj. 3 Azs 24/2013-42.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž mj. namítal, že o zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí měl rozhodovat senát ve smyslu § 31 odst. 1 s. ř. s. a nikoliv samosoudce, jak se stalo v posuzované věci, neboť se nejedná o případ taxativně vyjmenovaný v § 31 odst. 2 s. ř. s.

Výkladem § 31 odst. 2 s. ř. s. se již zabýval Nejvyšší správní soud v řadě svých rozsudků (např. v rozsudku ze dne 15. 11. 2007, čj. 9 Aps 5/2007-63, č. 1459/2008 Sb. NSS, a ze dne 17. 12. 2010, čj. 4 Aps 2/2010-44, č. 2339/2011 Sb. NSS). Z této judikatury vyplývá, že rozhodování v senátech je zásadou, z níž jsou sice možné výjimky, ale pouze v taxativně stanovených případech uvedených v § 31 odst. 2 s. ř. s. Smysl a účel uvedeného pravidla a výjimky z něho je zřejmý. Senát složený ze tří soudců má rozhodovat ve věcech, které jsou obecně typově obtížné a závažné. Samosoudce by pak měl rozhodovat ve vybraných věcech typově jednodušších, u nichž je možné vést zjednodušené řízení. To se promítlo i v judikatuře Nejvyššího správního soudu, podle níž rozhodoval-li místo senátu samosoudce, jedná se o rozhodování soudu v nesprávném obsazení, které zakládá zmatečnost řízení. Opačná „chyba“ v obsazení soudu (tj. rozhodoval-li místo samosoudce senát), ale zmatečnost nezpůsobuje (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2013, čj. 3 Azs 5/2003-32). Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu výjimku, kdy má být věc projednávána samosoudcem, interpretuje velmi restriktivně (výjimka, kdy ve stanovených věcech má rozhodovat samosoudce, nemá být vykládaná jenom k řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, ale též ve vztahu k věcem výslovně v § 31 odst. 2 s. ř. s. obsažených).

V projednávané věci bylo předmětem soudního přezkumu rozhodnutí žalovaného, jímž byla podle § 46a odst. 1 písm. c) a § 46a odst. 2 zákona o azylu uložena povinnost setrvat v Zařízení pro zajištění cizinců v Bělé-Jezové.

Na řízení o povinnosti žadatele setrvat v zařízení pro zajištění cizinců se však výjimky obsažené v § 31 odst. 2 s. ř. s. nevztahují.

Předmětné řízení není řízením ve věci mezinárodní ochrany podle zákona o azylu, na které výjimka stanovená v § 31 odst. 2 s. ř. s. cílí. Je tomu tak proto, že řízení o mezinárodní ochraně je upraveno toliko v hlavě III zákona o azylu (§ 5 až § 31a), která je ostatně nazvána jako „řízení o mezinárodní ochraně“,

a to včetně „přezkumu rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany soudem“ v hlavě IV téhož zákona. Vymezil-li tedy zákonodárce výjimku ze senátního rozhodování na věci mezinárodní ochrany – cílil na řízení upravené v hlavě III zákona o azylu a nikoli na další hlavy či části zákona o azylu.

Z výše uvedeného výkladu tedy vyplývá, že výjimku týkající se mezinárodní ochrany nelze aplikovat ve vztahu k ničemu jinému než k řízení podle hlavy III zákona o azylu. Nedotýká se tedy úpravy práv a povinností vymezených v hlavě VII, jejíž součástí je též § 46a zákona o azylu a která také upravuje práva a povinnosti žadatelů o udělení mezinárodní ochrany.

Uvedené řízení nelze podřadit ani pod výjimku obsaženou v sousloví „jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince“. Je tomu tak proto, že ze systematiky § 31 odst. 2 s. ř. s. vyplývá, že se toto sousloví vztahuje jen k dalším řízením podle zákona o pobytu cizinců, neboť navazuje na vymezená rozhodnutí, která jsou upravena v tomto zákoně (tedy navazuje na rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince a rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince). Tento závěr podporuje též důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., kterým se mění soudní řád správní. Tato zpráva v bodu 10 dle stěžovatele zcela zřetelně vztahuje sousloví „jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince“, které je užito v důvodové zprávě i v § 31 odst. 2 s. ř. s., na řízení podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky, když je včlenila mezi řízení ve věcech rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince a řízení ve věcech rozhodnutí o správním vyhoštění a rozhodnutí o povinnosti opustit území. Citované sousloví je formulováno velmi obecně, a dává proto prostor k tomu, aby mohlo být vztaheno i na řízení, které zákonodárce neměl v úmyslu svěřit do samosoudcovského rozhodování. Platí-li však zásada, že výjimky se mají vykládat restriktivně, nemá žádné opodstatnění takto široká formulace, lze-li v právním před-

pise konkrétní řízení přesně vymezit, což ostatně zákonodárce vyjmenováním konkrétních ustanovení učinil v § 31 odst. 2 s. ř. s.

Stěžovatel měl proto za to, že napadené rozhodnutí nespadá do žádné z kategorií rozhodnutí vymezených v § 31 odst. 2 s. ř. s., a krajský soud tak rozhodoval v nesprávném obsazení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Stěžovatel v prvé řadě namítá, že o zákonosti žalobou napadeného rozhodnutí měl rozhodovat senát ve smyslu § 31 odst. 1 s. ř. s. a nikoliv samosoudce, jak se stalo v posuzované věci, neboť se nejedná o případ taxativně vyjmenovaný v § 31 odst. 2 s. ř. s.

Stěžovatel má především za to, že uvedeně řízení nelze podřadit pod výjimku obsaženou v sousloví „*jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince*“. Je tomu tak proto, že ze systematiky § 31 odst. 2 s. ř. s. vyplývá, že se toto sousloví vztahuje jen k dalším řízením podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky, neboť navazuje na vymezená rozhodnutí, která jsou upravena v tomto zákoně (navazuje na rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince a rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince). Tento závěr především podporuje též bod 10 důvodové zprávy k zákonu č. 303/2011 Sb. (...)

Nejprve je třeba konstatovat, že ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu považuje rozhodnutí vydaná podle § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu za „*rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, čj. 5 Azs 13/2013-30, č. 2950/2014 Sb. NSS, v němž je konstatováno, že „[v] daném případě ovšem žalovaný postupoval právě podle § 46a odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona o azylu a napadeným rozhodnutím uložil stěžovateli povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců, a to z důvodu možného nebezpečí pro veřejný

pořádek. K omezení osobní svobody stěžovatele tedy došlo v režimu zákona o azylu, zatímco zajištění v režimu zákona o pobytu cizinců na území České republiky bylo v souladu s § 127 odst. 1 písm. f) [též] zákona ukončeno“, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2014, čj. 3 Azs 24/2013-42, v němž byl vysloven právní názor, že § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu, dává možnost omezit žadatele o mezinárodní ochranu na svobodě na dobu do vycestování, maximálně po dobu 120 dnů. Z jazykového výkladu daného ustanovení lze dovodit, že správní orgán má možnost správního uvážení, aby v jednotlivých případech stanovil dobu kratší. Takové rozhodnutí musí být náležitě odůvodněno, aby bylo možno přezkoumat, zda nepřekročil meze správního uvážení nebo správní uvážení nezneužil).

Nejvyšší správní soud nesdílí právní názor stěžovatele vyslovený ve stížní námitce spočívající v tom, že se sousloví „*jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince*“, které je obsaženo v systematice § 31 odst. 2 s. ř. s., vztahuje jen k dalším řízením podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky, neboť navazuje na vymezená rozhodnutí, která jsou upravena v tomto zákoně (navazuje na rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince a rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, resp. je včleněno mezi uvedená rozhodnutí).

Nejvyšší správní soud považuje za nutné zdůraznit, že věci a rozhodnutí, které jsou vymezené v § 31 odst. 2 s. ř. s., v nichž rozhoduje specializovaný samosoudce, se týkají více odvětví správního práva, a to i zcela odlišných od pobytu cizinců a zákona o pobytu cizinců na území České republiky.

Výklad, který zaujal stěžovatel ve své kasační stížnosti především nemůže obstát již z hlediska jazykového výkladu, který zjišťuje smysl ustanovení na podkladě významu použitých slov a podle zásad gramatiky, resp. podle smyslu slov a vět dle filologických - gramatických (morfoloických a zejména

syntaktických) a sémaziologických – pravidel. Přitom právě jazykový výklad představuje prvotní přiblížení se k aplikované právní normě a je východiskem pro objasnění si jejího smyslu a účelu, k němuž ovšem slouží řada i dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd. (srov. nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.).

Z dikce § 31 odst. 2 s. ř. s. „*rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince*“, nelze totiž dovést, že se sousloví „*jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince*“ vztahuje jen k dalším řízením podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky, neboť navazuje na vymezená rozhodnutí, která jsou upravena v tomto zákoně.

Interpunkce, resp. čárka před slovem „*jakož*“ v tomto případě gramaticky odděluje slova a věty končící slovem „*cizince*“ od jiné věty začínající slovy „*i jiných rozhodnutí*“, která dále rozvíjí a specifikuje. Znamená to, že jsou zde i další jiné správní akty, kde rozhoduje samosoudce. Návaznost na vymezená rozhodnutí zákona o pobytu cizinců na území České republiky, jak to dovozuje stěžovatel, přitom končí právě čárkou před slovem „*jakož*“, která gramaticky vyjadřuje to, že jsou zde i další rozhodnutí, jež nemají základ v zákoně o pobytu cizinců, ale i v předpisech jiných, kde je také dána působnost specializovaného samosoudce k přezkoumání takových rozhodnutí. Jinak řečeno, sousloví „*jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince*“ uvedený v § 31 odst. 2 s. ř. s. vyjadřuje tu skutečnost, že se vztahuje i na jiná rozhodnutí (arg. „*i jiných rozhodnutí*“) vydaná podle předpisů správního práva (např. i podle zákona o azylu), než jsou ta, která jsou vyjmenovaná před slovem „*jakož*“ (vymezená rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců), a to s jedinou podmínkou, že musí jít vždy o rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince.

Nejvyšší správní soud má ostatně i za to, že by zákonodárce opačný názor, který zastává stěžovatel, jistě vyjádřil v sousloví např. dikcí „*jakož i jiných rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince*“.

Nejvyšší správní soud nesdílí ani názor stěžovatele vyslovený ve stížní námitce spočívající v tom, že jeho shora uvedený závěr o vztahu sousloví „*jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince*“ k dalším řízením podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky je podporován též bodem 10 důvodové zprávy k zákonu č. 303/2011 Sb.

Stěžovatel v kasační stížnosti poukázal na to, že se v bodu 10 důvodové zprávy uvádí: „*Navrhuje se rozšíření počtu případů, v nichž rozhoduje specializovaný samosoudce, o řízení ve věcech zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, a dále na řízení ve věcech rozhodnutí o správním vyhoštění a rozhodnutí o povinnosti opustit území. Již v současné době rozhoduje samosoudce ve věcech mezinárodní ochrany podle zákona o azylu. Věci mezinárodní ochrany však nezahrnují vyjmenovaná rozhodnutí, u kterých je zvláštními zákony stanovena povinnost soudu rozhodnout v sedmi pracovních dnech (na základě transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES [o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí] a rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne [27. 11. 2008, Rashed proti České republice, stížnost č. 298/07]; viz zákon č. 427/2010 Sb.*“

Tato důvodová zpráva ale pokračuje velmi podstatným konstatováním, že „*[n]avrhaná změna tak sleduje trend svěřit v zájmu efektivnosti, rychlosti a hospodárnosti řízení rozhodování v cizinecké agendě specializovaným samosoudcům. Rozšíření věcí, ve kterých rozhoduje samosoudce, o výše uvedené rozhodnutí představuje jeden z mnohých institutů, které návrh novely soudního řádu*

správního zavádí ve snaze o co největší urychlení soudního řízení o zákonnosti omezení osobní svobody cizince.“

Toto konstatování důvodové zprávy je pravým smyslem i účelem novely § 31 odst. 2 s. ř. s. provedené zákonem č. 303/2011 Sb., kterým je posílení působnosti specializovaných samosoudců při přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí vydaných v cizinecké agendě, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody. Toto opatření zákonodárce (rozšíření počtu případů, v nichž rozhoduje specializovaný samosoudce) má vést podle bodu 10 důvodové zprávy k efektivnosti, k největšímu urychlení soudního řízení správního o zákonnosti omezení osobní svobody cizince a posléze i k hospodárnosti řízení v cizinecké agendě. Rychlost řízení ve věcech, kde dochází k omezení osobní svobody je přitom nanejvíce žádoucí a odpovídá všem trendům uplatňovaným ve vnitrostátním i evropském právu nejen ve vazebním řízení, ale i v řízeních, kde je omezena osobní svoboda administrativním rozhodnutím. Toto jsou tedy okolnosti konstatované důvodovou zprávou, za nichž vznikl novelizovaný § 31 odst. 2 s. ř. s. a pod prizmatem těchto okolností je také třeba novelizovaný § 31 odst. 2 s. ř. s. vykládat (teleologický výklad).

Nejvyšší správní soud, který již dospěl ke shora uvedeným závěrům, je proto přesvědčen o tom, že jím uplatněný jazykový výklad § 31 odst. 2 s. ř. s. odpovídá i závěrům vyplývajícím z uvedené důvodové zprávy a není s ním v rozporu.

Závěry Nejvyššího správního soudu podporuje i logický a systematický výklad novelizovaného § 31 odst. 2 s. ř. s.

Logický výklad obecně odkrývá smysl zákona prostřednictvím logiky a systematický výklad je výkladem, při němž se ujasní smysl právní normy srovnáním s jinými normami, které s danou normou souvisí.

Nejprve je třeba vrátit se k již uvedenému konstatování Nejvyššího správního soudu, že ustálená judikatura tohoto soudu považuje

rozhodnutí o uložení povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců až do vycestování, vydaná podle § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu, o něž v tomto řízení jde, za „*rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince*“. Obdobný charakter, jehož důsledkem je omezení osobní svobody cizince však mají i rozhodnutí o zajištění cizince a rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince vydaná podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky.

Vzhledem k tomu, že u obou rozhodnutí vydaných podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky (zajištění cizince a prodloužení doby trvání zajištění cizince) není sporu o tom, že o zákonnosti těchto správních aktů rozhoduje podle § 31 odst. 2 s. ř. s. specializovaný samosoudce, bylo by v rozporu se zásadami pravidel formální logiky, ale i systematickou uvedeného zákonného ustanovení, aby v případech administrativně uloženého a obsahově stejného omezení osobní svobody cizince podle § 46a odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona o azylu rozhodoval senát. Z těchto důvodů proto i logický výklad a systematický výklad § 31 odst. 2 s. ř. s. podporuje závěry jazykového výkladu o samosoudcovském přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí o omezení osobní svobody cizince podle § 46a odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona o azylu.

Nejvyšší správní soud má z uvedených důvodů za to, že rozhodnutí o uložení povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců až do vycestování, vydané podle § 46a odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona o azylu, je „*rozhodnutím, jehož důsledkem je omezení osobní svobody cizince*“, a proto o zákonnosti tohoto správního aktu rozhoduje specializovaný samosoudce, a nikoliv senát (§ 31 odst. 2 s. ř. s.).

Uvedený závěr je pak plně v souladu i se zásadou, že samosoudce by měl rozhodovat ve vybraných věcech typově jednodušších, kde však s ohledem na omezení osobní svobody cizince je kladen především důraz i na rychlost řízení. (...)

Daňové řízení: úrok z neoprávněného jednání správce daně

k § 40 odst. 1, § 41 odst. 1 a § 46 odst. 4, 5 a 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků^{*)}, ve znění zákonů č. 255/1994 Sb., č. 230/2006 Sb a č. 296/2007 Sb.^{*)} (v textu jen „daňový řád z roku 1992“)

k § 254 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (v textu jen „daňový řád z roku 2009“)

I. Zrušení či změna konkludentního rozhodnutí správce daně (§ 46 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) v odvolacím řízení nejsou - oproti rozhodnutí podle § 46 odst. 4 a 7 téhož zákona - způsobilé svou povahou naplnit podmínku nezákonného či nicotného rozhodnutí, popřípadě rozhodnutí vydaného z důvodu nesprávného úředního postupu, ve smyslu § 254 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.

II. Uhradí-li daňový subjekt finančnímu úřadu daň ve výši, v jaké ji vyčíslil ve svém daňovém přiznání (tvrzení), nečiní tak na základě konkludentního rozhodnutí nebo v souvislosti s tímto rozhodnutím (§ 254 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád), ale ze zákona (§ 40 odst. 1, § 41 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků). V takovém případě není naplněna ani druhá z podmínek § 254 odst. 1 daňového řádu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, čj. 7 Afs 94/2014-53)

Prejudikatura: č. 1184/2007 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným SG Equipment Finance Czech Republic proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o úrok z neoprávněného jednání správce daně, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu rozhodnutími ze dne 14. 9. 2011 vyhovělo odvoláním žalobkyně a snížilo žalobkyni výši daní z příjmů právnických osob za roky 2008 a 2009, které byly žalobkyni konkludentně vyměřeny na základě jí podaných daňových přiznání.

Žalobkyně dovozovala, že pokud podle svých přiznání k daní za rok 2008 a 2009 sama priznala a odvedla do státního rozpočtu daň ve výši vyšší, než kolik činily nakonec jí pravomocně stanovené částky daně, náleží jí za to podle § 254 daňového řádu z roku 2009 úrok z neoprávněného jednání správce daně.

Žádostem žalobkyně o přiznání úroku však nebylo vyhověno. Proti negativním sdělením správce daně ohledně přiznání úroku ze dne 29. 12. 2011 podala žalobkyně námitky. O těch rozhodl Finanční úřad pro Prahu 4 (správce daně) dne 28. 2. 2012 a 7. 3. 2012, přičemž negativní sdělení potvrdil. Následně pak byla zamítnuta odvolání žalobkyně a potvr-

zena rozhodnutí správce daně o jejích námitkách. Bylo tomu tak rozhodnutími Finančního ředitelství pro hlavní město Prahu (nyní Odvolací finanční ředitelství) ze dne 12. 12. 2012.

Tato rozhodnutí následně žalobkyně napadla žalobami u Městského soudu v Praze, který je po spojení ke společnému projednání a rozhodnutí rozsudkem ze dne 20. 5. 2014, čj. 11 Af 10/2013-47 zamítl. Městský soud dospěl k závěru, že v projednávané věci nebyly splněny zákonné podmínky vzniku práva na úrok ve smyslu § 254 daňového řádu z roku 2009. Je tomu tak proto, že z obsahu spisového materiálu i z předložených listin jednoznačně vyplývá, že daň byla žalobkyni nejprve vyměřena konkludentně na základě jí podaných daňových přiznání. Vzhledem k tomu potom správce daně neměl důvod k tomu, aby pochyboval o správnosti podaných přiznání. Byla to naopak sama žalobkyně, kdo ve lhůtě pro podání odvolání zjistil, že jí při-

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

^{*)} S účinností od 1. 1. 2010 byl § 46 odst. 7 změněn zákonem č. 304/2009 Sb.

znaná výše daně je nesprávně vyšší oproti daní zákonné, pokud neuplatnila veškeré výdaje. Tuto skutečnost (vlastní pochybení) proto nelze spravedlivě přičítat na vrub jednání správních orgánů, jak předpokládá daňový řád z roku 2009 v případě přiznání úroku. Situace, kdy dojde ke konkludentnímu vyměření daně na základě daňového přiznání podaného daňovým subjektem, je zcela odlišná od skutkových okolností, na které dopadá § 254 daňového řádu z roku 2009, s nimiž je spojen vznik nároku na úrok. Tak tomu je v případech, kdy byla nesprávně stanovená daň výsledkem činnosti správního orgánu (daň byla vyměřena odlišně od daně vyčíslené daňovým subjektem), a takto stanovená daň byla posléze měněna či zrušena ve prospěch daně původně přiznané. V tomto případě již existuje aktivní úkon (činnost) správce daně, který vyměří daň v odlišné výši od daně přiznané, a to na základě vlastní iniciativní činnosti – po zjištěných pochybnostech (úkonech směřujících k jejich odstranění), a poté na základě vlastních skutkových zjištění a jejich právním hodnocení. Úrok, který je následně správní orgán povinen hradit, je tak nesporně výrazem jeho odpovědnosti za nesprávná skutková zjištění a jejich vadné právní hodnocení, jenž se posléze projeví v realizované platební povinnosti daňového subjektu, která byla následně zrušena či změněna ve prospěch daňového subjektu. O tento případ ale v projednávané věci nešlo.

Správce daně neměl pochybnosti o správnosti a úplnosti údajů uvedených žalobkyní v jejich daňových přiznáních. Naopak bezvýtku je akceptoval. Skutečnost, že žalobkyně ve svých přiznáních neuvedla určité výdaje, které následně měly vliv na výši vyměřené a uhrazené daně žalobkyní, nevyvolaly pochybnosti správce daně o správnosti daňového přiznání, za které by byl odpovědný. Naopak, pokud by žalovaný správní orgán a posléze i správní soud akceptovaly domněnku žalobkyně, že za správnost údajů uvedených v daňovém přiznání je kdykoliv odpovědný správce daně, nedopadalo by toto pochybení na toho, kdo takový stav (vyměření daně v nesprávné výši) zapříčinil. V pro-

jednávané věci to byl evidentně daňový subjekt, neboť ve svém přiznání neuvedl – ať již vědomě či nevědomě veškeré údaje, na jejichž základě by mu mohla být konkludentně stanovena daň ve správné výši. Akceptace předestřené výkladu žalobkyně by pak nabízela zneužití tohoto institutu v neprospěch druhého účastníka (státu). Každý, kdo by podával daňové přiznání, by totiž mohl v těchto přiznáních uvést a uhradit nesprávně vyšší daň. Pokud by správce daně tuto daň akceptoval, postačilo by „*dodatečně*“ – v odvolání správci daně doložit a prokázat nesprávnost konkludentního vyměření daně a daňovému subjektu by tak vzniklo právo požadovat úrok za takové „*uschování*“ disponibilních prostředků daňových subjektů na účtu správce daně. Argumentovala-li žalobkyně paušalizací náhrady škody s přihlédnutím k zákonu č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), třeba zdůraznit, že koncepce náhrady škody za nezákonné rozhodnutí správce daně je odlišná od právní úpravy úroku dle § 254 daňového řádu z roku 2009. Je tomu tak proto, že tato náhrada škody je odvislá od zrušení pravomocného rozhodnutí o stanovení daně. Zde však poukazované „*konkludentní rozhodnutí*“ ani nenabýlo právní moci.

Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, ve které městskému soudu vytkla vadné právní posouzení celé věci, neboť splnila předpoklady pro aplikaci § 254 daňového řádu z roku 2009. To platí zejména v případě daně stanovené za rok 2008, kdy po podání jejího odvolání správce daně sám tomuto odvolání dílem vyhověl. V případě jejího následného odvolání do tohoto rozhodnutí o částečném vyhovění odvolání, se pak jednoznačně jednalo o rozhodnutí správce daně a nikoliv jen o „*konkludentní rozhodnutí*“. Nesprávný je i výklad městského soudu, který dovozuje, že z § 254 daňového řádu přímo vyplývá požadavek aktivního jednání správce daně. Tako-

vá podmínka, jak ji vyslovil městský soud, překračuje rámec zákona (daňového řádu z roku 2009). Navíc pak v této souvislosti vyslovil městský soud další vadný závěr, že by se úrok měl vázat na případy, kdy nezákonnost vyměření a odvedení daně způsobí správce daně (zaviní/zapříčiní). Tento názor byl ovšem vyvrácen již dříve Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 7 Afs 140/2005, č. 1184/2007 Sb. NSS, v němž tento soud judikoval, že termín zavinění u správce daně nelze vykládat ve formě úmyslu či nedbalosti jako v soukromém právu, ale jako pochybení, jehož výsledkem je nezákonné rozhodnutí. V tom případě postačí jen objektivní zjištění nezákonnosti rozhodnutí správce daně, neboť je to toliko správce daně, kdo odpovídá za správné stanovení daně.

Městský soud však pochybil i ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., když se v napačeném rozsudku blíže nevypořádal s autoremedurním rozhodnutím správce daně ve věci daně za rok 2008. Je tomu tak proto, že při rozhodování dle § 49 odst. 1 daňového řádu z roku 1992, uvedené rozhodnutí a předkládací zpráva k následnému odvolání představují jasné důkazy o aktivním jednání správce daně. V této souvislosti je tudíž mylný závěr městského soudu, že v projednávaných věcech absentovalo aktivní jednání správce daně.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud musí především zdůraznit, že se stěžovatelka domáhá aplikace právního předpisu (§ 254 odst. 1 daňového řádu z roku 2009), který v době úhrady jejích daňových povinností ve výši, jak je sama vypočetla, nebyl účinný.

Je tedy třeba nejprve posoudit, zda v její věci lze vůbec § 254 daňového řádu z roku 2009 aplikovat.

I když zákonodárce v otázkách z oblasti placení daní (např. zvýšení daně, penále nebo úroku z prodlení) při přijetí nové právní úpravy (daňového řádu z roku 2009) zakotvil pravidlo, podle kterého se v těchto konkré-

ních otázkách uplatní dosavadní právní předpisy (srov. § 264 odst. 12, 13 a 14 daňového řádu z roku 2009), v případě úroku z přeplatku tak výslovně neučinil. V oblasti nároků na úrok z přeplatků, které by ve smyslu a za účinnosti daňového řádu z roku 1992 „zavinil“ správce daně, je proto třeba v zásadě postupovat ve smyslu § 264 odst. 1 daňového řádu z roku 2009, tj. posoudit práva a povinnosti účastníků přiměřeně podle ustanovení tohoto zákona, které jsou jim svou povahou a účelem nejbližší. Správní orgány i městský soud tak opodstatněně případ stěžovatelky posuzovaly podle poukazovaného ustanovení § 254 daňového řádu z roku 2009.

V tomto smyslu je proto třeba v zásadě konstatovat, že pokud by stěžovatelka (o jejíž konečné výši daně bylo rozhodnuto až za účinnosti daňového řádu z roku 2009) splnila podmínky § 254 odst. 1 daňového řádu z roku 2009, měla by v zásadě právo na přiznání úroku podle tohoto ustanovení zákona. Na tom nic nemění ani dikce § 140 odst. 4 daňového řádu z roku 2009, podle které platí, že neodchyluje-li se vyměřená daň od daně tvrzené daňovým subjektem, nelze se proti platebnímu výměru, kterým je tato daň stanovena, odvolat. Daňový řád z roku 2009 od počátku své účinnosti vylučuje použití § 254 odst. 1 na případy skutkově obdobné s případem stěžovatelky (od účinnosti daňového řádu se nelze odvolat proti konkludentně vyměřené dani – tj. ve výši jak ji daňový subjekt sám přizná). V tomto směru je tedy případ stěžovatelky relativně méně častý, ale nikoliv ojedinělý.

Stěžovatelkou předestřenému výkladu daňového řádu z roku 2009, že splňuje podmínky jeho § 254 odst. 1, a že jí proto náleží úrok z přiznané, uhrazené a konkludentně vyměřené daně, která byla poté k jejímu vlastnímu odvolání a za účinnosti daňového řádu z roku 2009 snížena, nepřisvědčil jak správce daně, tak žalovaný a ani městský soud.

Předestřenému výkladu stěžovatelky nemůže přisvědčit ani Nejvyšší správní soud.

Stěžovatelka dovozovala, že městský soud a dříve i správní orgány došly k mylnému zá-

věru, že nespĺnila podmínky pro přiznání úroku z neoprávněného jednání správce daně, jak je zakotvuje § 254 odst. 1 daňového řádu z roku 2009. Tento názor stěžovatelky není správný.

Ustanovení § 254 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 spojuje vznik nároku na úrok (slovo „*náleží*“ nedává prostor správnímu uvážení) s kumulativním splněním dvou alternativně vymezených podmínek. Prvou je existence rozhodnutí o stanovení daně [např. platební výměr, rozhodnutí o odvolání], které bylo zrušeno nebo změno, či prohlášeno za nicotné, a to buď z důvodu jeho nezákonnosti, nebo z důvodu nesprávného úředního postupu, popřípadě z obou důvodů současně. Druhou nezbytnou podmínkou je, že na základě tohoto rozhodnutí nebo v souvislosti s ním došlo k úhradě peněžitých částek (daně). Pokud by totiž tyto částky nebyly uhrazeny, nebylo by zde žádné rozumného důvodu k úhradě úroku. Úrok podle § 254 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 (dále jen „úrok“) tak představuje satisfakci osobám, které byly – z titulu nezákonných rozhodnutí nebo z titulu nesprávného úředního postupu – povinny uhradit finanční částky, které by jinak, nebýt nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu, hradit nemusely. O tento případ, jak správně dovodil městský soud i správní orgány, v projednávané věci nejde.

Z prostého a zjednodušeného jazykového výkladu by se mohlo jevit, že ke vzniku nároku na úrok, kromě provedené úhrady, postačí jakékoliv zrušení, změnění či prohlášení za nicotné daňové rozhodnutí. Takový výklad by ale byl nejen v rozporu se samotnou dikcí tohoto ustanovení, ale i se smyslem a účelem jednotlivých ustanovení daňového řádu z roku 2009. Zcela nezbytnou podmínkou pro přiznání úroku je totiž i podmínka, že ona platební povinnost daňového subjektu (úhrada) byla provedena na základě tohoto rozhodnutí správce daně nebo v jeho souvislosti.

Při komplexním výkladu tohoto ustanovení zákona je dále třeba přisvědčit správci daně i odvolacímu správnímu orgánu, kteří při rozhodování o žádostech stěžovatelky na

přiznání úroku, resp. při posuzování relevance námitek stěžovatelky proti rozhodnutí o těchto žádostech, dovodili, že § 254 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 dopadá pouze na rozhodnutí vydaná z moci úřední, která nadto nabyla právní moci. Nelze-li se totiž podle účinného daňového řádu z roku 2009 odvolat do konkludentního vyměření daně (§ 140 odst. 4) a současně je v jiných případech vyměření daně tato daň splatná až po nabytí právní moci rozhodnutí [dodatečně stanovená daň po kontrole, částka daně převyšující daň přiznanou po vytýkacím řízení/postupu k odstranění pochybností, či daň stanovená po odvolacím řízení], jak vyplývá z § 135 odst. 3, § 139 odst. 3, § 143 odst. 5 daňového řádu z roku 2009, nebo § 116 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 102 odst. 1 písm. d) a e) a § 139 odst. 3 daňového řádu z roku 2009, lze jen stěží obhájit, že tato dikce dopadá i na rozhodnutí nepravomocná. Již tato okolnost sama vylučuje, aby počínaje účinností daňového řádu z roku 2009 bylo možno § 254 odst. 1 tohoto zákona aplikovat i na nepravomocná rozhodnutí vydaná podle tohoto zákona, u nichž je splatnost částek odvislá od okamžiku nabytí právní moci rozhodnutí. Tato podmínka na stěžovatelku ovšem nedopadá, neboť posuzovaná rozhodnutí dle § 46 odst. 5 i dle § 49 odst. 1 daňového řádu z roku 1992 byla vydána před účinností daňového řádu z roku 2009.

Současně je třeba přisvědčit správním orgánům i městskému soudu, pokud dospěly k závěru, že v právních věcech stěžovatelky nebyla naplněna již prvá kumulativní podmínka § 254 odst. 1 daňového řádu z roku 2009. Tedy, že by se v případě konkludentních rozhodnutí o stanovení daně stěžovatelce (za rok 2008 a 2009) i v případě následného rozhodnutí správce daně podle § 49 odst. 1 daňového řádu z roku 1992, o částečném vyloučení odvolání ve věci daně za rok 2008, jednalo o změnu či zrušení rozhodnutí z důvodu jejich nezákonnosti (rozporu se zákonem) nebo z důvodů nesprávného úředního postupu správce daně.

Jak zcela přiléhavě uvedl již městský soud, nebylo možno v projednávaných věcech považovat zmíněná rozhodnutí správce

daně za nezákonná, ani za vydaná na základě nesprávného úředního postupu (což ani stěžovatelka netvrdila) ani na základě jiné nezákonnosti spočívající v porušení hmotného či procesního práva. Je tomu tak proto, že správce daně bez jakýchkoliv pochybností bezvýhradně akceptoval údaje o základu daně a dani stěžovatelky. Při tomto (konkludentním) stanovení daně nedošlo a ani nemohlo dojít k jakékoliv nezákonnosti. To je dáno již z povahy konkludentního rozhodnutí. Zde správce daně daň žádným způsobem nezkontroluje, nehodnotí, neposuzuje zákonnost výše základu daně, daně a jejich právního a skutkového základu. Jak správně uvedl městský soud, správce daně v případě konkludentního vyměření nevykonává žádnou činnost (aktivitu). Naopak k vyměření daně dojde bez jeho jakéhokoliv přičinění – fikcí – přímo ze zákona. Nelze proto jakkoliv ze strany stěžovatelky dovozovat, že by tento typ rozhodnutí mohl být stižen nezákonností, ani to, že by ji bylo možno jakkoliv přičítat správci daně. Dovozuje-li stěžovatelka opak, postrádá její názor jakékoliv *ratio*.

Jde-li pak o posouzení povahy, resp. zákonnosti rozhodnutí správce daně vydaného podle § 49 odst. 1 daňového řádu z roku 1992 ve věci daně stěžovatelky za rok 2008, ze dne 26. 11. 2009, je nutno konstatovat, že i na toto rozhodnutí správce daně nelze nahlížet jako na rozhodnutí nezákonné (vydané v rozporu se zákonem) ve smyslu § 254 daňového řádu z roku 2009. Je tomu tak proto, že k jeho změně odvolacím správním orgánem dne 14. 9. 2011 došlo až po rozsáhlém a opakovaném doplnění skutkového stavu věci ze strany stěžovatelky před žalovaným. Jinak řečeno, rozhodnutí odvolacího správního orgánu nelze hodnotit než tak, že skutkový stav věci tvořený v odvolacím řízení předestřenými důkazy stěžovatelky, nedával ke dni 14. 9. 2011 prostor správci daně k tomu, aby v pořadí prvému odvolání stěžovatelky vyhověl ve větším rozsahu, než jak učinil svým rozhodnutím ze dne 26. 11. 2009. Byť je správce daně jinak vždy odpovědný za provádění dokazování (je povinen dbát, aby rozhodné skutečnosti byly zjištěny co nejúplněji – viz § 31 odst. 1 a 2 da-

ňového řádu z roku 1992), nelze v této věci odhlédnout od zvláštní povahy odvolacího řízení vůči konkludentnímu (fiktivnímu) rozhodnutí dle § 46 odst. 5 daňového řádu z roku 1992, resp. od procesní pozice správce daně a odvolatele (stěžovatelky) v tomto řízení.

Odvoláním proti konkludentnímu rozhodnutí totiž není napadeno reálné rozhodnutí správce daně, které by bylo založeno na skutkovém stavu věci zjišťovaném správcem daně, ale vychází výlučně z údajů poskytnutých správci daně stěžovatelkou v daňovém přiznání. Výsledek konkludentního vyměření tedy není odvislý od skutkových a právních úvah správce daně. Za tohoto stavu pak i stěžovatelka mohla ve svém odvolání podle § 48 odst. 4 písm. d) a e) daňového řádu z roku 1992 namítat jen „jiné důvody“ osvědčující nesprávnost napadeného rozhodnutí, a na jejich podporu obligatorně uvádět důkazní prostředky. Správce daně totiž neměl ke konkludentně vyměřené dani žádné podklady vyjma podaného přiznání k dani. Z rozhodnutí odvolacího správního orgánu a jemu předcházejícího doplňování řízení nadto vyplývá, že stěžovatelka byla opakovaně vyzývána k doložení a prokázání svých tvrzení (dne 8. 4. 2010, dne 1. 9. 2010, dne 11. 10. 2010 a dne 25. 3. 2011), na což postupně reagovala jak novými důkazy, tak i navazujícími vysvětleními. Nelze proto než konstatovat, že stěžovatelkou správci daně před jeho rozhodnutím ze dne 26. 11. 2009 předkládané důkazy a tvrzení byly zcela nedostatečné k rozhodnutí o výši daně, jak to navrhovala ve svém odvolání stěžovatelka (vyhovět odvolání v celém rozsahu). Za tohoto skutkového a právního stavu věci nelze vytýkat správci daně, že odvolání stěžovatelky nevyhověl v plném rozsahu, a že by proto jeho rozhodnutí ze dne 26. 11. 2009 bylo nezákonné. Obstojí proto závěr městského soudu, který dovodil, že na vrub rozhodnutí žalovaného ani správce daně nelze přičítat pochybení stěžovatelky, která po podání daňového přiznání sama zjistila, že si neuplatnila veškeré možné výdaje, a že právě proto jí daň, která jí byla konkludentně stanovena, byla vyměřena v nesprávně vyšší.

Aby bylo vůbec možno dovozovat, že rozhodnutí podle § 49 odst. 1 daňového řádu z roku 1992 naplnilo prvou podmínku dispozice § 254 odst. 1 daňového řádu z roku 2009, muselo by se jednat např. o rozhodnutí vydané po vytykáacím řízení za posuzované zdaňovací období roku 2008, kde by rozhodnutí o částečném vyhovění odvolání (§ 49 odst. 1 daňového řádu z roku 1992) následovalo po rozhodnutí o stanovení daně stěžovatelce jinak (nad rámec jí přiznané daně – daň vyměřená by byla vyšší než daň přiznaná). O tento případ však v projednávané věci nešlo. Je proto v souladu se zákonem názor městského soudu, že podkladová rozhodnutí v projednávané věci (rozhodnutí dle § 46 odst. 5 daňového řádu z roku 1992) a na něj navazující rozhodnutí dle § 49 odst. 1 téhož zákona nejsou ve smyslu § 254 daňového řádu z roku 2009 nezákonnými rozhodnutími. Nelze také dospět k závěru, který městskému soudu předestírá stěžovatelka, že podaný výklad městského soudu v napadeném rozsudku byl nevyvážený ve prospěch odvolacího správního orgánu a v neospěch stěžovatelky.

U všech posuzovaných rozhodnutí správce daně však nebyla naplněna ani druhá podmínka nezbytná k tomu, aby správce daně mohl stěžovatelce přiznat úrok podle § 254 odst. 1 daňového řádu z roku 2009. Neobstojí totiž názor, že k úhradě stěžovatelkou zaplacených částek došlo na základě těchto rozhodnutí nebo v souvislosti s nimi. Je tomu tak proto, že částky, u nichž se stěžovatelka v projednávané věci domáhala přiznání úroku z neoprávněného jednání správce daně, nebyly stěžovatelkou uhrazeny do státního rozpočtu na základě těchto rozhodnutí o stanovení daně, ale výlučně na základě zákona (srov. § 40 odst. 1 a 46 odst. 5 daňového řádu z roku 1992), resp. v důsledku povinnosti vyplývající ze zákona, a nikoliv na základě poukazovaných rozhodnutí nebo v souvislosti s nimi. Uvedené platí, jak pro konkludentní rozhodnutí, tak i pro rozhodnutí vydané správcem daně ve věci stěžovatelce stanovené daně za rok 2008 podle § 49 odst. 1 daňového řádu z roku 1992.

Dospěl-li proto městský soud k závěru o zákonnosti žalobou napadených rozhodnu-

tí žalovaného ze dne 12. 12. 2012, nelze tomuto jeho závěru ničeho vytknout. Naopak neobstojí poukaz stěžovatelky na výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 Afs 140/2005. Je tomu tak proto, že v této věci nešlo o vyložení termínu zavinění správce daně v souvislosti s dodatečným stanovením daně jinému daňovému subjektu, ale o vyložení termínu nezákonného rozhodnutí. Nezákonným rozhodnutím je pak např. takové rozhodnutí, které je v rozporu s právními předpisy, jež bylo vydáno bez zákonné opory, podle ustanovení zákona, které na něj nedopadá, či jen nemá dostatečnou oporu ve skutkovém stavu, z něhož toto rozhodnutí vycházelo. O tyto případy ale v projednávané věci nešlo.

Se stěžovatelkou lze souhlasit v tom, poukazuje-li na to, že se městský soud výslovně a samostatně nezabýval otázkou, zda rozhodnutí o částečném vyhovění odvolání dle § 49 odst. 1 daňového řádu z roku 1992 vůbec naplní dle § 254 odst. 1 daňového řádu z roku 1992, zejména proto, že podle ní představuje „aktivní“ jednání správce daně. Městský soud se skutečně při formulaci svých závěrů výslovně a podrobně nezabýval rozhodnutím tohoto typu. Nelze však dovozovat, že by se charakterem rozhodnutí o odvolání nezabýval vůbec, či že by při svém rozhodování zcela opomněl, že se stěžovatelka domáhala přiznání úroku i v souvislosti s tímto rozhodnutím správce daně ve věci stěžovatelce stanovené daně za rok 2008. V kontextu závěrů vyslovených Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku a z obecných závěrů městského soudu nelze dovozovat, že by zjištěný nedostatek rozsudku městského soudu byl natolik intenzivní, aby měl za následek nepřezkoumatelnost tohoto rozsudku a vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Nejvyšší správní soud proto nepřistoupil ke zrušujícímu rozhodnutí, když z přezkoumávaného rozsudku je dostatečně zřejmý právní názor městského soudu, že na poukazovaná rozhodnutí (včetně rozhodnutí o částečném vyhovění odvolání ve věci stěžovatelce stanovené daně za rok 2008), nelze nahlížet jako na nezákonná rozhodnutí ve smyslu § 254 odst. 1 daňového řádu z roku 2009, a proto, že stěžovatelka nemá nárok na úrok podle tohoto ustanovení daňového řádu z roku 2009.

Daňové řízení: posouzení včasnosti uplatnění plné moci udělené daňovému poradci

k § 35 a § 136 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění zákona č. 30/2011 Sb.

Včasnost uplatnění plné moci udělené daňovému poradci pro prodloužení lhůty pro podání daňového přiznání podle § 136 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, se posuzuje i podle pravidel zachování lhůt v § 35 téhož zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2015, čj. 4 Afs 68/2015-35)

Prejudikatura: č. 617/2005 Sb. NSS, č. 2838/2013 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 30/1998 Sb.

Věc: Mgr. Marcel K. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Platebním výměrem ze dne 17. 7. 2012 Finančního úřadu v Přerově (dále jen „správce daně“) uložil žalobci pokutu za opožděné tvrzení daně ve výši 17 948 Kč. Žalovaný [zde ještě Finanční ředitelství v Ostravě, které bylo s účinností od 1. 1. 2013 dle § 19 odst. 1 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, zrušeno a jeho právním nástupcem se ve smyslu § 7 písm. a) citovaného zákona ve spojení s § 69 s. ř. s. stalo Odvolací finanční ředitelství se sídlem v Brně, s nímž bylo v řízení pokračováno] rozhodnutím ze dne 28. 11. 2012 zamítl odvolání žalobce a platební výměr potvrdil.

Jelikož žalobce doručil správci daně plnou moc k podání a zpracování daňového přiznání dne 3. 4. 2012 a lhůta pro podání daňového přiznání uplynula dne 2. 4. 2012, nedošlo k prodloužení lhůty pro podání daňového přiznání (§ 27 odst. 2, § 35 a § 136 odst. 1 a 2 daňového řádu). Žalobce podal daňové přiznání dne 2. 7. 2012, a proto se jednalo o opožděně podané daňové přiznání. Vyměřená daň z příjmu fyzických osob se stala základem pro výpočet pokuty [§ 250 odst. 1 písm. a) daňového řádu]. Žalovaný k tomu konstatoval, že okamžik uplatnění plné moci a právní účinky z tohoto úkonu plynoucí bylo nutné při aplikaci § 136 daňového řádu vykládat ve spojení s § 27 odst. 2 daňového řádu.

Žalobu podanou proti tomuto rozhodnutí Krajský soud v Ostravě zamítl rozsudkem ze dne 12. 2. 2015, čj. 22 Af 11/2013-25. V odůvodnění se ztotožnil s výkladem žalovaného.

Krajský soud vycházel z toho, že žalobce podal plnou moc dne 2. 4. 2012 u Finančního úřadu v Olomouci a druhá plná moc identického obsahu byla doručena místně příslušnému správci daně dne 3. 4. 2012. Přitom posledním dnem, kdy mohl žalobce uplatnit plnou moc pro prodloužení lhůty k podání daňového přiznání prostřednictvím daňového poradce, bylo pondělí 2. 4. 2012. Krajský soud dále při aplikaci § 136 odst. 2 daňového řádu dovodil, že bylo současně nutné dodržet § 27 odst. 2 daňového řádu. Smyslem zákona totiž nemohla být povinnost správce daně postupovat v souladu s plnou mocí, která mu nebyla doručena. Soud proto nepřisvědčil názoru žalobce, že postačovalo podat plnou moc poslední den lhůty u provozovatele poštovních služeb. Výslovné znění § 27 odst. 2 vylučovalo aplikaci § 35 odst. 1 písm. b) daňového řádu. K obdobnému závěru dospěl i v případě plné moci uplatněné dne 2. 4. 2012 u místně nepřislušného správce daně. Účinnost plné moci je zákonem stanovena až k okamžiku jejího uplatnění u konkrétního správce daně a tímto správcem daně je třeba rozumět místně a věcně příslušného správce daně. Místně příslušný správce daně se v souladu s § 27 odst. 2 daňového řádu plnou mocí řídil až od okamžiku jejího přijetí a nebylo zde možné aplikovat § 35 odst. 2 daňového zákona. Vztah mezi § 27 odst. 2 a § 136 odst. 2 daňového řádu je totiž vztahem obecného a zvláštního ustanovení jednoho zákona upravujícího otázku plné moci a nejedná se

o vztah speciality mezi obecnou a speciální normou. Daňový řád v obecné části obsahuje instituty, které se uplatňují v jednotlivých typech řízení upravených ve zvláštní části zákona. Žalobce si tak podáním plných mocí nezajistil zachování, resp. prodloužení, lhůty podle § 136 daňového řádu.

V kasační stížnosti podané dne 23. 3. 2015 žalobce (stěžovatel) uvedl, že § 27 odst. 2 daňového řádu je pro posouzení celé záležitosti zcela nevýznamný, protože se jedná o subsidiární ustanovení ve vztahu ke speciálnímu § 136 daňového řádu. Odlišnost stěžovatel spatřoval v tom, že zatímco u prvního ustanovení je uvedeno „*uplatněna u tohoto správce daně*“, u druhého je uvedeno „*uplatněna u správce daně*“. Zákonodárce uplatnění plných mocí v obou případech rozlišuje, a proto nelze tvrdit, že pro aplikaci § 136 se užije i § 27 daňového řádu, respektive že se jedná o vztah obecného a zvláštního ustanovení jednoho zákona.

Stěžovatel souhlasil s tím, že plná moc podle § 27 odst. 2 daňového řádu musí být pro vyvolání právních účinků v dispozici konkrétního správce daně. Naproti tomu účelem § 136 odst. 2 daňového řádu není zajistit okamžitou komunikaci správce daně a jediným významem ustanovení je skutečnost, že v důsledku uplatnění plné moci dochází k prodloužení lhůty pro podání daňového přiznání.

Při aplikaci § 136 není důvodu, aby místně příslušný správce daně musel mít v dané lhůtě v dispozici informaci o zastoupení daňového subjektu. V této lhůtě není ani výslovně zákonem stanoveno, že by muselo být správci daně doručeno daňové přiznání. Jelikož k zachování lhůty pro podání daňového přiznání postačuje i jeho podání u nepřislušného správce daně či odevzdání k přepravě, musí tento způsob postačovat i pro plnou moc, která se k daňovému přiznání vztahuje.

Zatímco obecná plná moc se vztahuje pro zastupování u konkrétního správce daně, plná moc podle § 136 daňového řádu je obsahově specifická a má právní účinky pouze vůči správci daně, který je příslušný pro řízení o dani z příjmů účastníka. Předložení plné

moci podle § 27 daňového řádu rovněž není vázáno na povinnost respektovat jakékoli lhůty. Naproti tomu uplatnění plné moci podle § 136 daňového řádu je možné učinit pouze v zákonem stanovené lhůtě. Proto je nutné v tomto případě na uplatnění plné moci nahlížet nikoli § 27, nýbrž § 35 odst. 2 daňového řádu.

Ačkoli § 136 daňového řádu užívá slovo „*uplatněna*“, nevylučuje zákonodárce obecné pravidlo pro doručování podání účastníka. Pro včasnost uplatněné plné moci postačuje, pokud je plná moc ve lhůtě podána k poštovní přepravě. Stěžovatel na základě výše uvedeného dovedl, že § 136 je vůči § 27 daňového řádu speciálním, a proto je nutné v takovém případě podpůrně užít i § 35 daňového řádu a zároveň plná moc nemusí být uplatňována výlučně u místně příslušného správce daně.

Stěžovatel dále namítal, že se krajský soud jeho argumenty prakticky nezabýval, a proto je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Argumentace krajského soudu je platná pro obecné plné moci, nikoli pro speciální plnou moc v § 136 daňového řádu. Stěžovatel se domníval, že vztah speciality nemusí existovat pouze mezi jednotlivými právními předpisy, ale může existovat i mezi dvěma ustanoveními téhož předpisu, jak dokládá na obecné plné moci a plné moci podle § 136 daňového řádu. Pokud by zákonodárce chtěl, aby i plná moc podle § 136 daňového řádu měla být uplatněna u příslušného správce daně, nezvolil by bezpochyby odlišnou formulaci od § 27 daňového řádu.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Ostravě i rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti

(...) [14] Plnou mocí datovanou ke dni 23. 3. 2012 zmocnil stěžovatel společnost FPP Consulting spol. s r. o. ke zpracování a podání daňového přiznání k dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2011.

Plná moc byla podána k poštovní přepravě podle otisku razítka na poštovní zásilce dne 2. 4. 2012 a doručena Finančnímu úřadu v Přerově dne 3. 4. 2012.

[15] Plnou moc stejného obsahu doručil stěžovatel Finančnímu úřadu v Olomouci podle otisku podacího razítka dne 2. 4. 2012. Tato plná moc byla postoupena Finančnímu úřadu v Přerově jako věcně a místně příslušnému správci daně a byla mu doručena dne 11. 5. 2012.

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], protože absence této zásadní vady rozsudku je podmínkou pro věcný přezkum dalších kasačních námitek (viz například rozsudek zdejšího soudu ze dne 8. 3. 2005, čj. 3 As 6/2004-105, č. 617/2005 Sb. NSS). Stěžovatel nepřezkoumatelnost spatřuje v tom, že se krajský soud prakticky nezabýval jeho argumenty. Mezi stěžovatelem a žalovaným ale nejsou žádné sporné skutkové okolnosti a jádrem předloženého případu bylo pouze posouzení právní otázky. Krajský soud přitom v odůvodnění svého rozhodnutí zaujal sice stručný, ale jasný názor k předložené právní otázce, čímž se nepřímo vypořádal i s právními námitkami stěžovatele. Ačkoli dospěl k jinému právnímu hodnocení než stěžovatel, nemůže být tato skutečnost důvodem pro nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Kasační námitka proto není důvodná.

[18] Předmětem předloženého případu je posouzení právní otázky, zdali stěžovatel stihl uplatnit plnou moc u správce daně v příslušné lhůtě (§ 136 odst. 1 daňového řádu) k prodloužení lhůty pro podání daňového přiznání (§ 136 odst. 2 daňového řádu). Krajský soud z § 27 odst. 2 ve spojení s § 136 odst. 2 daňového řádu dovodil, že stěžovatel plnou moc uplatnil po marném uplynutí příslušné lhůty; stěžovatel naopak tvrdí s ohledem na § 35 daňového řádu, že lhůta byla zachována.

[19] Podle § 27 odst. 2 daňového řádu „[p]lná moc je vůči správci daně účinná od okamžiku jejího **uplatnění u tohoto správ-**

ce daně“ (pozn.: zvýraznění doplnil zdejší soud).

[20] Podle § 35 odst. 1 písm. a) daňového řádu „[1]hůta je zachována, je-li nejpozději v poslední den lhůty podána u provozovatele poštovních služeb poštovní zásilka obsahující podání adresovaná věcně a místně příslušnému správci daně“.

[21] Podle § 35 odst. 2 daňového řádu „[n]ebyl-li úkon učiněn u věcně a místně příslušného správce daně, je lhůta zachována, je-li nejpozději v poslední den lhůty učiněn tento úkon u nadřízeného správce daně nebo u jiného věcně příslušného správce daně“.

[22] Podle § 136 odst. 1 daňového řádu „[d]aňové přiznání u daní vyměřovaných za zdaňovací období, které činí nejméně 12 měsíců, se podává nejpozději do 3 měsíců po uplynutí zdaňovacího období“. Podle odstavce 2 téhož ustanovení „[j]de-li o daňový subjekt, který má zákonem uloženou povinnost mít účetní závěrku ověřenou auditorem, nebo jehož daňové přiznání zpracovává a podává poradce, podává se daňové přiznání podle odstavce 1 nejpozději do 6 měsíců po uplynutí zdaňovacího období. To platí jen, je-li příslušná plná moc udělená tomuto poradci **uplatněna u správce daně před uplynutím tříměsíční lhůty podle odstavce 1. Pokud v šestiměsíční lhůtě podle věty první tento poradce zemře nebo zanikne, zůstává tato lhůta zachována.**“

[23] Nejvyšší správní soud posoudil vztah § 27 odst. 2 a § 136 odst. 2 daňového řádu a dospěl k závěru, že zatímco § 27 odst. 2 daňového řádu určuje čas, od kterého je plná moc účinná vůči správci daně, § 136 odst. 2 daňového řádu vymezuje podmínku, při jejímž splnění dochází k prodloužení lhůty pro podání daňového přiznání. Jedná se tedy o dvě různé normy, které řeší odlišné otázky. Jejich společným prvkem v hypotéze je sice uplatnění plné moci u správce daně, obě ale spojují v dispozici s tímto uplatněním odlišné právní účinky; zároveň naplňují každá jiný účel. Pojem „**uplatnění**“ je proto nutné vykládat v kontextu těchto právních ustanovení a nelze opomenout jejich smysl; jazykový vy-

klad je zde pouze prvotním přiblížením k obsahu právní normy (nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.). Ostatně i z hlediska čistě jazykového výkladu je třeba poznamenat, že pojem „uplatnit“ používá zákonodárce v různých ustanoveních daňového řádu ve smyslu „podat“, aniž by tím bylo vždy míněno (až) dojítí určitého úkonu správci daně. Například § 159 odst. 1 daňového řádu stanoví, že „[p]roti úkonu správce daně při placení daní, nejde-li o rozhodnutí, u kterého zákon připouští podání odvolání, může osoba zúčastněná na správě daní uplatnit námitku ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se o úkonu dozvěděla“. Nelze mít ovšem pochybnosti o tom, že toto ustanovení určuje procesní lhůtu k podání námitek, na jejíž zachování je třeba aplikovat § 35 daňového řádu. Totéž je třeba vztáhnout i na § 136 odst. 2 daňového řádu.

[24] Účelem § 27 odst. 2 daňového řádu je určit přesně okamžik, kdy vzniká zmocnění oprávnění k zastupování osoby zúčastněné na správě daní a tomu odpovídající povinnost správce daně s touto osobou jednat. Naproti tomu účelem § 136 daňového řádu je stanovit lhůty pro podání daňového přiznání. U otázky týkající se vzniku zastoupení je nezbytné, aby oprávnění k zastupování vzniklo u konkrétního správce daně právě ve chvíli, kdy se plná moc dostane do jeho sféry, protože je tak postaveno najisto, od kdy má tento správce daně se zmocněncem jednat (jiný výklad ani není možný, protože nelze požadovat po správci daně, aby jednal se zmocněncem předtím, než je mu známo, že zde takový zmocněnec je). Pro prodloužení lhůty k podání daňového přiznání ve smyslu § 136 odst. 2 daňového řádu naopak není důležité určení přesného okamžiku, kdy plná moc dojde konkrétnímu správci daně. Zákon pouze požaduje, aby podání obsahující plnou moc daňového poradce bylo učiněno v příslušné lhůtě (§ 136 odst. 2 věta druhá ve spojení s § 136 odst. 1 daňového řádu). Je přitom logické, aby včasnost tohoto úkonu byla posuzována shodně jako u podání samotného daňového přiznání, tj. dle § 35 daňového řádu.

[25] Z uvedeného vyplývá, že je nutné rozlišovat mezi účinky uplatněné plné moci (i) na vznik zastoupení před správcem daně a (ii) na prodloužení lhůty pro podání daňového přiznání. V prvním případě daňový řád podle § 27 odst. 2 spojuje jednoznačně vznik zastoupení s doručením plné moci do dispozice příslušného správce daně (srovnej rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2015, čj. 4 Afs 8/2015-39; a ze dne 19. 2. 2014, čj. 1 Afs 88/2013-66). Ve druhém případě (§ 136 odst. 2 daňového řádu) jde o posouzení včasnosti procesního úkonu daňového subjektu, při němž je třeba aplikovat pravidla pro zachování lhůt (§ 35 daňového řádu).

[26] Při uplatnění plných mocí stěžovatelem bylo tedy nutné zohlednit vedle § 136 odst. 1 a 2 též i § 35 daňového řádu. Rovněž bylo nutno přihlídnout k § 33 daňového řádu upravujícímu způsob počítání času, konkrétně odstavec 4, podle něhož „[p]řípadně poslední den lhůty [v souzené věci jím byla neděle 1. 4. 2012] na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den“. V případě plné moci odeslané Finančnímu úřadu v Přerově, tj. věcně a místně příslušnému správci daně, odevzdal stěžovatel zásilku k poštovní přepravě dne 2. 4. 2012, a proto byla lhůta zachována bez ohledu na to, že pošta toto podání doručila Finančnímu úřadu v Přerově až 3. 4. 2012 [§ 35 odst. 1 písm. b) daňového řádu]. V případě plné moci doručené Finančnímu úřadu v Olomouci, tj. správci daně věcně příslušnému, avšak místně nepřislušnému, byla plná moc podle otisku úředního razítka doručena uvedenému úřadu dne 2. 4. 2012. I zde byla tedy splněna podmínka pro zachování lhůty dle § 35 odst. 2 daňového řádu bez ohledu na to, že věcně a místně příslušnému Finančnímu úřadu v Přerově bylo podání po postoupení Finančním úřadem v Olomouci doručeno až 11. 5. 2012. Stěžovatel tak v obou případech splnil podmínku v § 136 odst. 2 větě druhé daňového řádu k prodloužení lhůty pro podání daňového přiznání a ze zákona se mu prodloužila lhůta pro podání daňového přiznání k dani z příjmů fyzických osob. Jelikož krajský soud nesprávně posoudil

právní otázku ohledně aplikace § 136 odst. 2 daňového řádu, když dospěl k závěru, že plná moc nebyla včas uplatněna, je kasační námitka důvodná.

[27] Nejvyšší správní soud si je vědom předcházející názorové nejednotnosti, která panovala mezi odbornou veřejností ve výkladu sporné právní otázky (srovnej Baxa, J. a kol. *Daňový řád, Komentář*. Praha: Wolters Kluwer a. s., 2011, výklad k § 136 odst. 2; Ko-

bík, J.; Kohoutková, A. *Daňový řád s komentářem*. 2. vyd. Olomouc: Anag, spol. s. r. o., 2013, s. 705 – 707). V případě možnosti různého výkladu určitého předpisu je třeba postupovat dle ústavněprávní zásady *in dubio pro libertate*, jež je vlastní interpretací norem veřejného práva (srovnej například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, čj. 1 As 21/2010-65, č. 2838/2013 Sb. NSS), a zvolit ten výklad, který je šetrnější k základním právům a svobodám jednotlivce. (...)

3262

Daň z příjmů: stálá provozovna; smlouva o zamezení dvojího zdanění

k čl. 7 odst. 3 Smlouvy mezi vládou České republiky a vládou Polské republiky o zamezení dvojího zdanění v oboru daní z příjmu a z majetku (č. 31/1994 Sb.; v textu jen „česko-polská smlouva“*)

I. Slovo „odečíst“ obsažené v čl. 7 odst. 3 Smlouvy mezi vládou České republiky a vládou Polské republiky o zamezení dvojího zdanění v oboru daní z příjmu a z majetku (č. 31/1994 Sb.) znamená pouze tolik, že náklady na dosažení zisků stálé polské provozovny na území České republiky lze uplatnit v ČR. Jejich daňová uznatelnost se však hodnotí podle českých právních předpisů.

II. Interpretace smlouvy o zamezení dvojího zdanění má vycházet především ze smlouvy samotné, přičemž v kontextu smlouvy je třeba zhodnotit historické, systematické a teleologické argumenty, včetně komentáře Výboru OECD pro fiskální záležitosti k Modelové smlouvě OECD o zamezení dvojího zdanění příjmů a majetku (je-li interpretovaná smlouva uzavřena podle této modelové smlouvy). Vnitrostátní právo by se mělo pro výklad smlouvy použít teprve tehdy, vyžaduje-li souvislost odlišný výklad.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2015, čj. 6 Afs 52/2015-29)

Věc: Společnost „ALPEX“ Przedsiębiorstwo Budownictwa Górniczego, Sp. z o. o., proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad v Karvině provedl u žalobkyně, polské právnické osoby se stálou provozovnou v České republice, v roce 2010 daňovou kontrolu a na základě učiněných zjištění jí doměřil daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2007 ve výši 3 548 880 Kč a za zdaňovací období roku 2008 ve výši 3 024 630 Kč. Hlavní důvod doměření daně spočíval v tom, že žalobkyně započítávala mezi daňově uznatelné náklady své pro-

vozovny též odměny vyplacené členům svého statutárního orgánu, „zarząd“ (s ohledem na evropské komunitární právo je forma společnosti žalobkyně ztotožňována se společností s ručením omezeným podle českých právních předpisů). Takový postup však podle finančního úřadu neodpovídal české právní úpravě, která nepovažuje odměny členů statutárních orgánů a dalších orgánů právnických osob za výdaje vynaložené k dosaže-

*) S účinností od 11. 6. 2012 nahrazena Smlouvou mezi Českou republikou a Polskou republikou o zamezení dvojímu zdanění a zabránění daňovému úniku v oboru daní z příjmu (č. 102/2012 Sb. m. s.).

ní, zajištění a udržení příjmů pro daňové účely [srov. § 25 odst. 1 písm. d) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů].

Proti oběma rozhodnutím se žalobkyně bránila cestou odvolání, neuspěla však. Teprve na základě podané žaloby jí dal za pravdu Krajský soud v Ostravě. Ten ve svém původním rozsudku ze dne 16. 1. 2014, čj. 22 Af 123/2011-51, dospěl k závěru, že napadená (obsahově prakticky totožná) odvolací rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná. Odvolací orgán se podle názoru krajského soudu řádně nevypořádal se zněním čl. 7 odst. 3 česko-polské smlouvy, jež umožňuje při výpočtu zisků stálé provozovny umístěné v ČR odečíst náklady podniku, vynaložené na cíle sledované touto stálou provozovnou, a to včetně výloh vedení. Citovaný rozsudek krajského soudu však zrušil Nejvyšší správní soud svým rozsudkem ze dne 2. 7. 2014, čj. 6 Afs 39/2014-31, a to na základě kasační stížnosti žalovaného. Nejvyšší správní soud dospěl k názoru, že žalovaný svůj názor na výklad vzájemného vztahu mezinárodní smlouvy a české právní úpravy vyjevil v napadeném odvolacím rozhodnutí dostatečně jasně a odůvodnil jej přiměřeně podrobně na to, aby krajský soud mohl přikročit ke zhodnocení jeho správnosti, místo aby případ vracel správnímu orgánu k dodatečnému odůvodnění. Podle Nejvyššího správního soudu z odvolacího rozhodnutí jasně vyplývá názor žalovaného, že žalobkyně mohla na základě této smlouvy uplatnit veškeré výlohy vynaložené na její provozovnu umístěnou v České republice jako součást nákladů této provozovny, a to včetně nákladů vedení, kterými jsou i odměny členů „zarządu“. Avšak zde podle žalovaného předmět regulace článku 7 česko-polské smlouvy končí. Otázku, které z uplatněných výloh bude možno považovat za uznatelný náklad z hlediska daňového, již v každé z obou smluvních zemí řeší její vnitrostátní právo. A jelikož český právní řád [konkrétně § 25 odst. 1 písm. d) zákona o daních z příjmů] neumožňuje při výpočtu základu daně z příjmů uznat jako náklad „odměny členů statutárních orgánů a dalších orgánů právnických osob“, nemůže si česká provozovna tomu odpovídající po-

ložky od svého zisku pro účely stanovení daňového základu daně z příjmů odečíst.

Krajský soud následně rozhodl v dané věci znovu, a to rozsudkem ze dne 12. 2. 2015, čj. 22 Af 123/2011-73. Opět dal za pravdu žalobkyni, a to proto, že výše popsaný právní názor žalovaného označil za nesprávný. Svůj závěr odůvodnil následovně: „*Krajský soud nevymezuje smysl smluv o zamezení dvojího zdanění tak úzce jako žalovaný pouze stanovením, kterým vnitrostátním právem se bude určitý aspekt řídit. Mezinárodní smlouva sama může stanovit konkrétní pravidlo – které má pak přednost před použitím vnitrostátního práva – a přesně tak tomu bylo podle názoru soudu v projednávaném případě. Výraz ‚odečíst‘, použitý v čl. 7 odst. 3 [česko-polské smlouvy], podle názoru soudu nemůže znamenat nic jiného než uznatelnost nákladu (tj. nikoli jen pouhou uplatnitelnost ze strany daňového subjektu, ale i akceptaci ze strany správce daně), stejně jako tento výraz používá i zákon o dani z příjmů. [...] Na rozdíl od žalovaného tedy soud nepovažuje čl. 7 odst. 3 [česko-polské smlouvy] za obecný, ale za bezprostředně použitelný. S [žalobkyní] lze souhlasit i co do srovnání [česko-polské smlouvy] s jinak formulovanými smlouvami o zamezení dvojího zdanění (Lotyšsko, Estonsko, Litva), které jednoznačně mluví k pravidlu, že odečteny budou jen náklady, odpočitatelné podle vnitrostátních předpisů.*“

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. V ní namítal, že krajský soud v narativní části svého rozsudku zkreslil jeho vyjádření a právní argumentaci a že v argumentační části odůvodnění nereagoval na argumenty uvedené v odvolacích rozhodnutích. Odůvodnění rozsudku napadeného kasační stížností je tudíž podle stěžovatele nedostatečné. Na podporu těchto svých tvrzení zkopíroval stěžovatel do kasační stížnosti stěžejní část odůvodnění napadených odvolacích rozhodnutí, přičemž zde pouze zvýraznil podtržením klíčové pasáže. Stěžovatel z důvodu procesní opatrnosti uvedl též argumentaci k výkladu vnitrostátní právní úpravy, ačkoliv té se krajský soud ve svém rozsudku vůbec nevěnoval.

Žalobkyně se ke kasační stížnosti žalovaného obsáhle vyjádřila. Učinila tak zjevně ve snaze doplnit maximálně stručně a ledabylé odůvodnění rozsudku, jímž jí krajský soud vyhověl (toto odůvodnění tvoří prakticky pouze výše citovaná pasáž), byť rozsudek samotný opakovaně označila za přezkoumatelný a dostatečně odůvodněný. Žalobkyně především polemizovala se stěžovatelem v názoru, že mezinárodní smlouva nemůže stanovit pro určité zisky odlišný právní režim z hlediska daňové uznatelnosti než vnitrostátní právo. Žalobkyně naopak poukázala na to, že státy mají smluvní volnost a že právní režim zakotvený v mezinárodní smlouvě nejenže může vyloučit aplikaci vnitrostátní právní úpravy, ale má před ní dokonce ústavně zakotvenou aplikační přednost (článek 10 Ústavy). Žalobkyně také v opozici ke stěžovateli zdůraznila, že zákaz diskriminace obsažený v čl. 25 odst. 2 česko-polské smlouvy zapovídá pouze to, aby smluvní stát zacházel se svými vlastními rezidenty příznivěji než se subjekty druhé smluvní strany, avšak nevylučuje opak, tedy příznivější zacházení se zahraničními subjekty, k němuž může stát sáhnout např. z důvodu podpory investic. Žalobkyně dále nesouhlasila s tím, že pro výklad pojmu „odečíst“ použil žalovaný komentář ke Vzorové smlouvě OECD o zamezení dvojího zdanění, neboť čl. 3 odst. 2 česko-polské smlouvy jasně určuje, že pro výklad ve smlouvě užitých nedefinovaných výrazů se má jako výkladová pomůcka použít národní (zde české) daňové právo. Žalobkyně dále poukázala na nutnost komparace se smlouvami o zamezení dvojího zdanění České republiky s Lotyšskem, Estonskem či Litvou. Žalobkyně též uvedla: *„Rovněž pak není bez významu, že podle polského daňového práva jsou náklady ve formě výloh vedení daňově uznatelné, tudíž bylo možno očekávat, že se Polsko bude snažit ve smlouvě o zamezení dvojího zdanění dosáhnout možnosti odečíst v České republice výlohy vedení týkající se stále provozovny. V daném případě nebylo [žalobkyni] umožněno si předmětné náklady odečíst při zdanění příjmů polské společnosti v Polsku ani při zdanění příjmů stále provozovny v České republice. Došlo tak k situaci dvo-*

jího zdanění, které měla již z povahy svého názvu smlouva o zamezení dvojího zdanění zabránit.“ Konečně žalobkyně ve svém vyjádření poukázala též na nutnost interpretovat nejednoznačná právní ustanovení ve prospěch daňového subjektu, tj. na zásadu *in dubio mitius (in dubio pro libertate)*.

Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [7] Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že posouzení otázky aplikace česko-polské smlouvy o zamezení dvojího zdanění a její interpretace učiněné krajským soudem se pohybuje na samé hraně přezkoumatelnosti. Stručnost je sice v právní argumentaci žádoucí, avšak odůvodnění napadeného rozsudku působí spíše povrchně a vyhybavě. Přesto Nejvyšší správní soud po zralé úvaze shledal, že rozsudek krajského soudu je v této části přezkoumatelný, neboť krajský soud ve svém krátkém odůvodnění vyzdvihl argumenty, jež on sám považuje v dané věci za klíčové (byť ne zcela vysvětlil proč) a zároveň tím zavrhl argumenty stěžovatele obsažené v odvolacích rozhodnutích (byť se nevěnoval výslovně žádnému z nich). Nejvyšší správní soud se nicméně s právním hodnocením učiněným krajským soudem nemohl ztotožnit a dává naopak za pravdu stěžovateli.

[8]Ustanovení čl. 7 odst. 3 česko-polské smlouvy, které je v dané věci předmětem sporu, zní následovně: *„Při výpočtu zisků stále provozovny se povoluje odečíst náklady podniku, vynaložené na cíle sledované touto stálou provozovnou včetně výloh vedení a všeobecných správních výloh takto vynaložených, ať vznikly ve státě, v němž je tato stálá provozovna umístěna, či jinde.“* Stěžovatel tvrdí, že je nutno při jeho výkladu vyjít z účelu a smyslu smluv o zamezení dvojího zdanění. Tím je podle stěžovatele stanovit, kterým právním řádem se má zdanění určité-

ho subjektu řídit, resp. které příjmy a výdaje lze uplatnit ve kterém smluvním státě. Cílem těchto smluv nemá být sjednocení právních režimů smluvních států v oblasti daní ani určení, že národní právní úprava daní jednoho smluvního státu se má uplatnit na území jiného smluvního státu. Nutno říci, že v tomto náhledu dává stěžovateli za pravdu právní doktrína. Například jedna z renomovaných učebnic finančního práva popisuje účel smluv o zamezení dvojího zdanění následovně (zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem): *„Mezinárodní smlouva o zamezení dvojího zdanění omezuje právo smluvního státu požadovat v určitém případě placení daně od osoby (fyzické nebo právnické), která v tomto státě podléhá zdanění podle vnitrostátních daňových předpisů tohoto státu. Tím mezinárodní smlouva mění ustanovení daňových zákonů, a proto obecně vyžaduje schválení podle ústavněprávních předpisů smluvních států. Smlouvy o zamezení dvojího zdanění nenahrazují vnitrostátní daňové předpisy smluvních států, ani nezakládají nové právo státu požadovat placení daně. Mohou pouze měnit právní režim zdanění stanovený vnitrostátními daňovými předpisy, a to v zásadě jen ku prospěchu daňových subjektů. Jestliže určitý příjem není podle vnitrostátních daňových předpisů smluvního státu podroben zdanění, nemůže tento smluvní stát takový příjem zdanit, ani když mu mezinárodní smlouva tento příjem vyhraduje ke zdanění. [...] Vnitrostátní daňové předpisy určují i nadále, kdo je povinen platit daň, co je předmětem daně, co je základem daně, jaká je sazba daně, kdy vzniká daňová povinnost atd.“* (Bakeš, M.; Karfíková, M.; Kotáb, P.; Marková, H. a kol. *Finanční právo*. 6. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012, 549 s., s. 282 – 283). Podle čl. 31 odst. 1 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (č. 15/1988 Sb.) platí pro výklad mezinárodních smluv následující pravidlo: *„Smlouva musí být vykládána v dobré víře, v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti, a rovněž s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy.“*

[9]Se žalobkyní musí Nejvyšší správní soud souhlasit v tom, že nelze *a priori* vyloučit, že by se smluvní strany mohly záměrně od obvyklého rozsahu úpravy smluv o zamezení dvojího zdanění odchýlit a v určité jasně vymezené oblasti přikročit ke sjednocení svých daňových systémů. Pak by samozřejmě tato smluvní úprava daně otázky měla v souladu s článkem 10 Ústavy přednost před vnitrostátním právem. Jelikož by se však jednalo o vybočení z obvyklého účelu a rozsahu úpravy tohoto typu smlouvy, muselo by se tak stát výslovně a bez jakýchkoliv pochybností. Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že smlouvy o zamezení dvojího zdanění již i ve své typické podobě (rozdělení práva danit jednotlivé subjekty mezi smluvní strany) zasahují do vnitrostátního daňového práva, proto jejich uzavírání přísluší podle článku 63 Ústavy prezidentovi republiky, který může tímto úkolem pověřit vládu nebo její jednotlivé členy (srov. Bakeš, M., op. cit., s. 283). Tím spíše by jakýkoliv hlubší zásah do vnitrostátního daňového práva – například takový, jaký v daném případě konstruuje žalobkyně – musel být jasně formulován. Nejvyšší správní soud má za to, že v daném případě nic nenasvědčuje tomu, že by úmyslem smluvních stran bylo harmonizovat česko-polskou smlouvou o zamezení dvojího zdanění své vnitrostátní daňové předpisy v otázce daňové uznatelnosti nákladů vynaložených pro účely stálé provozovny v jednom či druhém smluvním státě.

[10] Je pravdou, že v čl. 7 odst. 3 česko-polské smlouvy se povoluje při stanovení zisku stálé provozovny *„odečíst náklady podniku, vynaložené na cíle sledované touto stálou provozovnou“*, a to bez dalšího, zatímco obdobné smlouvy s Lotyšskem [Smlouva mezi Českou republikou a Lotyšskou republikou o zamezení dvojího zdanění a zabránění daňovému úniku v oboru daní z příjmu a z majetku (č. 170/1995 Sb.)], Estonskem [Smlouva mezi Českou republikou a Estonskou republikou o zamezení dvojího zdanění a zabránění daňovému úniku v oboru daní z příjmu a z majetku (č. 184/1995 Sb.)] či Litvou [Smlouva mezi Českou republikou a Litvskou republikou o zamezení dvojího zda-

nění a zabránění daňovému úniku v oboru daní z příjmu a z majetku (č. 230/1995 Sb.)), jak upozornila žalobkyně v bodu 15 své žaloby, upřesňují tutéž formulaci ještě větou: „*Náklady, které povolí smluvní stát odečíst, budou zahrnovat pouze náklady odpočitatelné podle vnitrostátních předpisů tohoto státu.*“ Zároveň je však zřejmé, že česko-polská smlouva byla uzavřena podle vzoru Modelové smlouvy o zamezení dvojího zdanění OECD. Nasvědčuje tomu nejen totožné členění a řada shodných formulací, ale např. též ustanovení, podle něhož „[s]taveniště nebo stavba nebo montáž nebo instalační projekt se považují za stálou provozovnu, trvají-li déle než 12 měsíců počínaje dnem, kdy byla skutečně zahájena práce“ (srov. čl. 5 odst. 3 česko-polské smlouvy a čl. 5 odst. 3 modelové smlouvy OECD). Tím se liší modelová smlouva OECD od modelové smlouvy OSN, taktéž hojně užívané jako vzor, kde je však tentýž časový požadavek mírnější, tj. jen 6 měsíců (srov. Nerudová, D. Mezinárodní smlouvy o zamezení dvojího zdanění. *Daně a právo v praxi*, 2007, č. 6). Jeví se proto jako racionální využít pro výklad ustanovení česko-polské smlouvy komentář Výboru OECD pro fiskální záležitosti k Modelové smlouvě OECD o zamezení dvojího zdanění příjmů a majetku. Česká verze sedmého vydání komentáře z července 2008 vyšla v překladu D. Nerudové a K. Šimáčkové v roce 2009 u nakladatelství Wolters Kluwer, přičemž pro výklad předmětného ustanovení je česká verze plně využitelná, neboť od června 1993, kdy byla uzavřena česko-polská smlouva, do července 2008, kdy bylo zpracováno sedmé vydání komentáře, prošel předmětný článek 7 modelové smlouvy OECD pouze jedinou významnou změnou. Došlo k ní na základě zprávy Výboru pro finanční záležitosti „*Přičítání příjmů stálým provozovnám*“ z listopadu 1993 (srov. cit. publikaci, s. 114), přičemž tato zpráva se třetího odstavce ani jeho výkladu nijak nedotkla (srov. plnou verzi komentáře k modelové smlouvě OECD z roku 2010, příloha R13, dostupné online: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2010_9789264175181-en; page1). Uvedený

komentář považuje v daném případě Nejvyšší správní soud za výkladovou pomůcku pro interpretaci ustanovení česko-polské smlouvy, neboť obě ustanovení jsou totožná, a lze se proto oprávněně domnívat, že smluvní strany chtěly, aby byla i totožně vykládána. Jak uvádí v předmluvě k výše citovanému českému vydání komentáře k modelové smlouvě OECD rakouský univerzitní profesor Dr. Michael Lang, interpretace smlouvy o zamezení dvojího zdanění má vycházet především ze smlouvy samotné, přičemž v kontextu smlouvy je třeba zhodnotit historické, systematické a teleologické argumenty (včetně citovaného komentáře). K vnitrostátnímu právu jako výkladové pomůcce by se mělo přistoupit teprve tehdy, vyžaduje-li souvislost odlišný výklad (srov. též čl. 3 odst. 2 česko-polské smlouvy, jež odpovídá čl. 3 odst. 2 modelové smlouvy OECD).

[11] V daném případě česká verze komentáře k čl. 7 odst. 3 modelové smlouvy OECD (který je textově prakticky totožný se stejně číslovaným ustanovením česko-polské smlouvy) mimo jiné uvádí (výrazněji doplněno Nejvyšším správním soudem): „*Odstavec 3 pouze stanoví, jaké náklady by měly být stále provozovně přičítány pro účely stanovení zisků přičitatelných této stále provozovně. Jakmile jsou tyto náklady jednou přičteny, tento odstavec se dále nezabývá otázkou, zda jsou tyto náklady pro účely stanovení zdanitelných příjmů stále provozovny daňově uznatelné, jelikož podmínky pro uznatelnost nákladů jsou otázkou, která je řešena národními právními předpisy za podmínek stanovených v článku 24, který se týká zákazu diskriminace (zejména odstavce 3 a 4 tohoto článku).*“ Tento význam slova „odečíst“ (tedy ve kterém státě má stálá provozovna uplatnit své náklady bez záruky toho, že budou shledány daňově uznatelnými) se Nejvyššímu správnímu soudu jeví být zcela souladný s obvyklým cílem uzavření smlouvy o zamezení dvojího zdanění a – vzhledem k použití modelové smlouvy OECD jako vzoru – též s úmysly smluvních stran. Nepochybuje tudíž o tom, že právě takovýto význam má být čl. 7 odst. 3

příkládán, a to bez ohledu na skutečnost, že by k tomuto závěru bylo možno dospět i s odkazem na vnitrostátní právo, jehož se tedy není třeba pro účely výkladu čl. 7 odst. 3 česko-polské smlouvy dovolávat. Jelikož Nejvyšší správní soud neměl o výkladu česko-polské smlouvy pochybnost, nenašel ani důvod uplatnit pravidlo *in dubio pro libertate*, jak požadovala žalobkyně.

[12] Žalobkyně označuje výsledek, kdy si její stálá provozovna v ČR nemohla své náklady uplatnit v Polsku a v České republice jí nebyly daňově uznány, za dvojí zdanění. S tím Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit. Česko-polská smlouva pouze vyjadřuje princip, že náklady následují zisky, co do místa zdanění. To, že se zde (v místě zdanění) danění zisků i uznatelnost nákladů řídí vnitrostátním daňovým právem, nevytváří pro zahraniční osoby žádnou újmu, jež by vyplývala z jejich zahraničního domicilu, tedy ten typ újmy, jemuž se snaží smlouvy o zamezení dvojího zdanění předejít. Stálé provozovně žalobkyně se dostalo téhož zacházení, jakého by se jí dostalo, kdyby byla samostatným podnikem se sídlem na území ČR, což je zcela obvyklý a žádoucí výsledek aplikace smlouvy o zamezení dvojího zdanění.

[13] Nejvyšší správní soud shrnuje, že obvyklým účelem smluv zamezení dvojího zdanění je pouze upravit místo (stát), kde se ten či onen příjem (či náklad) bude daňově uplatňovat. Samotná pravidla pro zdanění takového příjmu či odečtení takového nákladu však zůstávají vyhrazena vnitrostátnímu právu. Smluvní strany se samozřejmě mohou od tohoto základního modelu odchýlit a upravit též pravidla pro zdanění příjmů či odečtení nákladů. Tím by ovšem v dané dílčí otázce došlo ke sjednocení jejich daňových systémů.

Jelikož to není u smluv o zamezení dvojího zdanění obvyklé, měly by tak státy učinit výslovným a nepochybným způsobem. To se v daném případě nestalo. Česko-polská smlouva sice užila termínu „odečíst“, který v českém daňovém právu znamená daňovou uznatelnost nákladů, avšak učinila tak jen proto, že jako vzor zjevně posloužila smluvním stranám modelová smlouva OECD. Ta daný pojem taktéž používá, přičemž v obecně uznávaném komentáři k této modelové smlouvě se výslovně uvádí, že to nemá vliv na daňovou uznatelnost nákladů podle vnitrostátního práva. Dá se tedy předpokládat, že pokud by skutečně polská strana v zájmu reciprocity požadovala – jak tvrdí stěžovatel –, aby i náklady na odměnu členů zastupitelského orgánu obchodní společnosti, jež nejsou podle českého daňového práva uznatelným nákladem, byly pro polské provozovny umístěné v České republice daňově uznatelné, a jestliže by česká strana v zájmu podpory polských investic na takovéto zvýhodnění polských subjektů oproti českým přistoupila, pak by uvedený požadavek našel ve smlouvě jednoznačné vyjádření. Výslovně by tedy bylo uvedeno, že slovo odečíst má tento význam, nebo by byl článek 7 doplněn o větu, že smluvní strany si vzájemně zaručují daňovou uznatelnost nákladů tam uvedených apod. Vzhledem k tomu, že nic takového smlouva neobsahuje, jeví se racionální vykládat její text v souladu s obvyklým účelem smluv o zamezení dvojího zdanění a s komentářem k Modelové smlouvě OECD o zamezení dvojího zdanění. Výsledkem tedy je, že náklady na dosažení zisků stálé polské provozovny na území České republiky lze sice uplatnit v ČR, avšak jejich daňová uznatelnost se hodnotí podle českých právních předpisů.

Spotřební daň: zánik práva vyměřit spotřební daň; uplynutí prekluzivní lhůty

k § 42 odst. 11 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákonů č. 217/2005 Sb. a č. 575/2006 Sb.

V případě, že zaniklo právo vyměřit spotřební daň z důvodu uplynutí prekluzivní lhůty, není možno rozhodnout o propadnutí vybraných výrobků podle § 42 odst. 11 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění účinném do 30. 4. 2011.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2015, čj. 3 Afs 170/2014-35)

Prejudikatura: č. 2054/2010 Sb. NSS, č. 2533/2012 Sb. NSS a č. 3038/2014 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 38/2013 Sb. a č. 31/2010 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 3336/09).

Věc: Společnost s ručením omezeným DRAGON KH, v likvidaci, proti Generálnímu ředitelství cel o propadnutí výrobků, o kasační stížnosti žalobkyně.

Celní ředitelství Praha (správní orgán I. stupně) rozhodlo dne 18. 11. 2009 o propadnutí vybraných výrobků žalobkyně, které byly zajištěny rozhodnutím Celního úřadu Kolín, pobočka celního úřadu Kutná Hora, ze dne 14. 12. 2004 podle § 42 odst. 2 zákona o spotřebních daních ve znění účinném do 31. 12. 2009, neboť žalobkyně k výzvě k prokázání, že zajištěné skladované vybrané výrobky byly zdaněny nebo byly nabyty oprávněně za cenu bez daně, žádný doklad nepředložila a prohlásila, že u sebe žádný takový doklad nemá, a do doby rozhodnutí o propadnutí výrobků neprokázala, že vybrané výrobky zdanila.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 21. 9. 2010 změnil rozhodnutí orgánu I. stupně tak, že vybrané výrobky, o jejichž propadnutí bylo rozhodnuto, podrobně identifikoval, další námitky proti rozhodnutí o propadnutí vybraných výrobků však neshledal důvodnými.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze, kterou městský soud zamítl rozsudkem ze dne 6. 6. 2014, čj. 10 Af 58/2010-39. Žalovaný i správní orgán I. stupně podle městského soudu správně rozhodli o propadnutí vybraných výrobků, neboť žalobkyně porušila své evidenční povinnosti vyplývající z § 5 a § 6 zákona o spotřebních daních, protože u propadlých vybraných výrobků neprokázala, zda

byly zdaněny nebo zda byly oprávněně nabyty za cenu bez daně. Skutečnost, že právo vyměřit daň již prekludovalo, na této evidenční povinnosti a sankci propadnutí vybraných výrobků v případě jejího nesplnění nic nemění.

Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Nezákonnost rozsudku spatřovala v tom, že městský soud nesprávně vyložil vzájemný vztah mezi rozhodnutím o propadnutí zajištěných vybraných výrobků vydaným v rámci daňové kontroly a rozhodnutím o vyměření daně. Správní orgán I. stupně rozhodl o zajištěných vybraných výrobcích až po skončení řízení o vyměření daně, v době, kdy právo vyměřit daň již prekludovalo, a stěžovatelka tak v daňovém řízení nemohla prokázat jejich zdanění. U stěžovatelky přitom po celou dobu pěti let, kdy o vybraných výrobcích nebylo rozhodnuto, vyvolal oprávněný dojem, že prokáže-li v daňovém řízení jejich zdanění, bude zajištění uvolněno. Tomu nasvědčoval i postup, kdy bezprostředně po prohraném sporu o vyměření spotřební daně ze zajištěných vybraných výrobků správní orgán I. stupně rozhodl o propadnutí výrobků, aniž by dal stěžovatelce jakoukoliv možnost na skončené daňové řízení reagovat; pět let předtím byl přitom absolutně nečinný. Podle stěžovatelky není možno rozhodovat o propadnutí zajištěných vybraných výrobků ve lhůtě bez omezení; tato doba pro rozhodnutí

je z logiky věci omezena prekluzivní dobou pro vyměření nebo doměření daně.

Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout. Podle jeho názoru se městský soud vyrovnal správně se všemi vznesenými žalobními námitkami. Řízení podle § 42 zákona o spotřebních daních je řízení *sui generis*, nejedná se ani o řízení deliktní ani o řízení nalézací, a nevztahují se na ně prekluzivní lhůty stanovené pro tato řízení. Podle žalovaného celní orgány nijak neomezily stěžovatelku v možnosti prokázat, že výrobky byly zdaněny nebo že byly nabyty oprávněně bez daně; bylo totiž v zájmu stěžovatelky co nejdříve po rozhodnutí o zajištění těchto výrobků prokázat, že neporušila § 42 zákona o spotřebních daních. Stěžovatelka na skončení daňového vyměřovacího řízení čekala bezdůvodně. Žalovaný dále popřel, že by podnětem k vydání rozhodnutí o propadnutí vybraných výrobků byl neúspěch v soudním řízení o zákonnosti platebních výměrů na spotřební daň, neboť jde o dvě samostatná řízení.

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

Z odůvodnění:

Základní otázka, kterou stěžovatelka předložila Nejvyššímu správnímu soudu k posouzení, je, zda zánik práva vyměřit spotřební daň brání rozhodnutí o propadnutí zajištěných vybraných výrobků. Mezi účastníky není sporné, že vybrané výrobky ve vlastnictví stěžovatelky byly zajištěny z důvodu neprokázání jejich zdanění nebo oprávněného nabytí za cenu bez daně stěžovatelkou při daňové kontrole, přičemž o právu vyměřit daň k těmto vybraným výrobkům bylo pravomocně rozhodnuto tak, že právo vyměřit daň zaniklo; teprve poté správce daně rozhodl o jejich propadnutí.

Zákon o spotřebních daních v § 42 odst. 2 stanovil, že „[c]elní úřad nebo celní ředitelství rozhodne o zajištění vybraných výrobků rovněž tehdy, pokud právnícká nebo fyzická

osoba, která tyto výrobky skladuje ve větším množství (§ 4 odst. 3), neprokáže, že se jedná o vybrané výrobky zdaněné, nebo pokud neprokáže způsob jejich oprávněného nabytí za ceny bez daně“.

Podle odstavce 11 téhož ustanovení, „[c]elní ředitelství nebo celní úřad jsou oprávněny uložit propadnutí vybraných výrobků, u kterých se prokáže, že s nimi bylo nakládáno způsoby uvedenými v odstavcích 1 a 2, nebo dopravního prostředku, který takové výrobky dopravoval, jestliže a) tyto vybrané výrobky nebo dopravní prostředek vlastní kontrolovaná osoba, nebo b) osoba, která tyto vybrané výrobky nebo dopravní prostředek vlastní, je celnímu ředitelství nebo celnímu úřadu známa“.

Jelikož zákon o spotřebních daních neobsahoval úpravu lhůty pro vyměření spotřební daně, bylo postupem dle § 138 tohoto zákona nutno aplikovat zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků^{*)} (dále jen „daňový řád z roku 1992“). Z jeho § 47 odst. 1 vyplývalo, že „[p]okud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak, nelze daň vyměřit ani doměřit, či přiznat nárok na daňový odpočet po uplynutí tří let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla daňová povinnost, nebo do tří let od vzniku daňové povinnosti u těch daní, které nemají zdaňovací období“.

Podle § 8 odst. 2 zákona o spotřebních daních, „[d]aňová povinnost vzniká výrobou vybraných výrobků na daňovém území Evropského společenství nebo dovozem vybraných výrobků na daňové území Evropského společenství“.

Ze shora uvedeného vyplývá, že řízení o zajištění vybraných výrobků a řízení o jejich propadnutí podle shora uvedených ustanovení je řízení nezávislé na daňovém vyměřovacím řízení. K tomuto závěru ostatně opakovaně dospěla i judikatura (srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2013, čj. 9 Af 54/2010-44, č. 3038/2014 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2010, čj. 1 Afs 12/2010-107,

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

č. 2054/2010 Sb. NSS). Lze proto přisvědčit závěru městského soudu, že mezi podmínky pro vydání rozhodnutí o propadnutí vybraných výrobků, jak jsou zakotveny v § 42 odst. 11 zákona o spotřebních daních, nepatří zahájení řízení o vyměření spotřební daně z předmětných vybraných výrobků, či existence pravomocného rozhodnutí o vyměření daně.

Zákon o spotřebních daních explicitně nedává žádnou lhůtu ani pro rozhodnutí o zajištění vybraných výrobků ani pro rozhodnutí o propadnutí vybraných výrobků a neváže je ani na žádnou fázi daňového řízení. Žalovaný i městský soud dospěli k závěru, že s ohledem na konstatovanou vzájemnou nezávislost řízení o zajištění a propadnutí výrobků a daňového vyměřovacího řízení nemá zánik práva daň vyměřit z důvodu uplynutí lhůty pro její vyměření na řízení o propadnutí vybraných výrobků vliv. Nejvyšší správní soud se s tímto názorem neztotožnil.

Účelem opatření v § 42 zákona o spotřebních daních je zcela zřejmě zabránit distribuci a spotřebě vybraných výrobků, u kterých jsou pochybnosti o jejich zdanění nebo oprávněném nabytí bez daně (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2009, čj. 7 Afs 69/2007-85, č. 2533/2012 Sb. NSS). V této úpravě se odráží speciální charakter spotřební daně, kde vybrané výrobky podléhající zdanění mohou být v různých právních režimech. Je to režim zdaněných výrobků (tedy zatížených spotřební daní), výrobků osvobozených od spotřební daně a výrobků v režimu podmíněného osvobození od daně. Správce daně má v řízení o zajištění vybraných výrobků možnost zajistit ty vybrané výrobky, o jejichž právním režimu jsou pochyby. Rozhodnutí o zajištění má povahu bezprostředního zásahu. Následné řízení pak má povahu konečného rozhodnutí o právním režimu dotčených vybraných výrobků a jejich dalším použití.

Ustanovení § 42 zákona o spotřebních daních není výslovně koncipováno jako norma zakládající odpovědnost za správní delikt a neodpovídá tomu ani zařazení § 42 v systému zákona. Správní delikty v oblasti spotřebních daní jsou totiž uvedeny v části šesté zá-

kona. Přes systematickou nedůslednost je však sankční charakter ustanovení zřejmý a dovodila ho i judikatura (srov. např. náleze Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 31/08, č. 38/2013 Sb., nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2013, čj. 9 Afs 183/ 2007-105). Sankční charakter ustanovení jeho výklad ovlivňuje tím, že musí odpovídat základním principům (zásadám) správního trestání, kterými jsou zásada zákonnosti, zásada subsidiarity trestního postihu, zásada rovnosti před zákonem, zásada řádného zákonného procesu, zásada *ne bis in idem* a zásada presumpce nevinny (srov. Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 441 a násl.). Žalovaným a městským soudem přijatý výklad a z něj vyplývající rozhodnutí zřejmě neporušují zásadu rovnosti před zákonem, zásadu řádného zákonného procesu, zásadu *ne bis in idem*, ani zásadu presumpce nevinny, neboť rozhodnutí o propadnutí výrobků bylo vydáno v řádném procesu, nikoliv dvakrát v téže věci a nebyla porušena zásada presumpce nevinny stěžovatelky ani rovnost stěžovatelky před zákonem; žádné porušení v tomto směru stěžovatelka ani netvrdila. Sporné však zůstává zachování zásady zákonnosti a subsidiarity trestního postihu.

Zásada subsidiarity vyjadřuje požadavek omezit trestání na případy, kdy je to odůvodněno závažností a společenskou nebezpečností protiprávního jednání, kdy je nezbytný zásah příslušných orgánů a kdy nepostačují jiné prostředky a nástroje (srov. Hendrych, D. a kol., op. cit., s. 445). V případě řízení podle § 42 zákona o spotřebních daních je protiprávním jednáním porušení evidenční povinnosti povinným subjektem (odstavec 2 tohoto ustanovení), a tím, že zákonodárce porušení této povinnosti sankcionoval zásahem do vlastnického práva k nim, vyjádřil jeho závažnost a společenskou nebezpečnost. Účelem ustanovení je, jak je rozebráno výše, zabránění distribuce a spotřeby vybraných výrobků bez daně. V zajištění pochybných vybraných výrobků do doby, než bude jejich právní režim postaven najisto, s možností následně rozhodnout o jejich

propadnutí, má správce daně efektivní nástroj k tomu, aby zabránil distribuci a spotřebě těchto výrobků. Zanikne-li však právo vyměřit daň, a tedy zajištěné vybrané výrobky zdanit, propadnutím těchto výrobků již účelu § 42 zákona o spotřebních daních nelze dosáhnout a porušení evidenční povinnosti již nemá žádný škodlivý následek, protože není ani ohrožen ani porušen zájem na zjištění právního režimu vybraných výrobků, když tyto již zdanit nelze. Uložením sankce tak již nelze dosáhnout zamýšleného účelu, zásah příslušného orgánu není nezbytný a za této situace již uložení sankce propadnutí vybraných výrobků zásadu subsidiarity trestního postihu nespĺňuje.

Zásada zákonnosti stanoví, že státní moc může být uplatňována jen v případech a v mezích stanovených zákonem [srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“)]. Ústavní soud se k otázce zásahu do vlastnického práva v případě sankce propadnutí věci vyjádřil např. v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/08, ve kterém dospěl k závěru, že *majetková sankce, mající povahu veřejnoprávní povinnosti strpět ztrátu vlastnictví a jeho převod na stát, je sice zásahem do majetkového substrátu, a tudíž i vlastnického práva povinného subjektu, sama o sobě však nepředstavuje porušení vlastnického práva, jež je ústavně zaručeno v článku 11 Listiny nebo článku 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb; dále jen „Úmluva“)* (nález sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004, N 113/34 Sb. NU 165; č. 512/2004 Sb.). *Posouzení, zda tato sankce ob stojí jako přípustný zásah, závisí obecně na splnění některých podmínek. Především musí být takováto sankce, a to i v případě správního deliktu, stanovena zákonem, což je v dané věci splněno (srov. nález ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09, č. 22/2012 Sb., bod 29). Předmětná zákonná úprava sice musí ob stát z hlediska testu proporcionality, ten se však v takovémto případě neaplikuje ve své úplné formě. Důvod tohoto postupu přitom plyne z povahy sankčního opatření. Ústavní*

soud při hodnocení otázky přípustnosti zásahu do určitého základního práva standardně posuzuje, zda předmětné opatření sleduje legitimní (ústavně aprobovaný) cíl jeho omezení, a pokud ano, zda je toto opatření k dosažení tohoto cíle vhodné (požadavek vhodnosti), dále zda tohoto cíle nelze dosáhnout jiným způsobem, jenž by byl k dotčenému základnímu právu šetrnější (požadavek potřebnosti), a nakonec zda – jsou-li uvedené podmínky splněny – zájem na dosažení tohoto cíle v rámci určitého právního vztahu převládá nad dotčeným základním právem (proporcionalita v užším smyslu).

Závěr, že o propadnutí zajištěných vybraných výrobků lze podle § 42 odst. 11 zákona o spotřebních daních rozhodnout bez ohledu na to, že právo vyměřit daň z těchto výrobků zaniklo, ve shora uvedeném testu neobstojí. Opatření sice sleduje legitimní cíl (vyloučení propuštění vybraných výrobků do volného oběhu bez jejich zdanění), není však opatřením vhodným, neboť cíle jím nelze dosáhnout – předmětné výrobky již podle zákona o spotřební dani zdanit nelze. V tomto právním vztahu tak nepřevažuje a ani nemůže převážet zájem na dosažení zdanění nad dotčeným vlastnickým právem a správce daně proto při uplatnění státní moci porušil meze dané zákonem a jeho rozhodnutí tak porušuje zásadu zákonnosti.

Ke shodnému závěru lze dojít i z pohledu aplikace obecných zásad správního (daňového) řízení. Vlastník zajištěných věcí může odvrátit sankci v podobě propadnutí skladovaných vybraných výrobků v případě, že prokáže, že byly zdaněny nebo oprávněně nabyty za cenu bez daně; toto jsou zákonem předpokládané podmínky pro rozhodnutí o propadnutí výrobků. Další podmínky, zákonem sice výslovně neuvedené, představují povinnost správních (daňových) orgánů respektovat obecné zásady správního (daňového) řízení, mimo jiné i zásadu proporcionality. Ta byla promítnuta do § 2 odst. 2 daňového řádu z roku 1992, podle kterého „[s]právcí daně postupují v daňovém řízení v úzké součinnosti s daňovými subjekty

a při vyžadování plnění jejich povinností v daňovém řízení volí jen takové prostředky, které daňové subjekty nejméně zatěžují a umožňují přitom ještě dosáhnout cíle řízení, tj. stanovení a vybrání daně tak, aby nebyly zkráceny daňové příjmy“. Správce daně zvolil pro dosažení cíle prostředek propadnutí vybraných výrobků za situace, kdy bylo rozhodnuto o zániku práva vyměřit daň. Takové rozhodnutí je v rozporu s uvedenou zásadou co nejmenšího zásahu umožňujícího ještě dosáhnout cíle, neboť propadnutí vybraných výrobků nemohlo nijak přispět k stanovení a vybrání daně tak, aby nebyly zkráceny daňové příjmy. Rozhodnutí žalovaného proto není ani v souladu s principem proporcionality.

Lze dále přisvědčit stěžovatelce, že v posuzovaném případě byla rovněž porušena zásada legitimního očekávání, která také patří mezi znaky spravedlivého procesu, když o propadnutí věci bylo rozhodnuto až v okamžiku, kdy skončilo vyměřovací řízení se závěrem, že právo vyměřit daň prekludovalo. Podle Ústavního soudu, „[o]chrana legitimního očekávání jakožto integrální součásti základního práva podle článku 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě by měla nalézt reflexi v jednotlivých normách jednoduchého práva, resp. v jejich výkladu, který podávají obecné soudy, jež jsou k ochraně základních práv zavázány článkem 4 Ústavy. **Proto musí být přijat takový výklad, který šetří smysl a podstatu základního práva legitimního očekávání**“ (nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 3336/09, č. 31/2010 Sb. ÚS). Za situace, kdy § 42 odst. 11 zákona o spotřebních daních neobsahuje žádnou lhůtu pro uplatnění sankce propadnutí věci a neobsahuje výslovnou úpravu situace, kdy se zajištěné vybrané výrobky uplynutím času dostanou do – nepochybného – právního režimu vybraných výrobků, ke kte-

rým nelze vyměřit daň, je možno při výkladu tohoto ustanovení vyjít z analogicky použitelného institutu lhůty pro vyměření spotřební daně právě s ohledem na účel tohoto institutu. Tím lze dojít k závěru, že poté, co zanikne právo vybrané výrobky zdanit, zanikne rovněž právo rozhodnout o jejich propadnutí; právní režim těchto výrobků je totiž postaven najisto, neboť jde o vybrané výrobky, u kterých vyměřit daň nelze z důvodu uplynutí lhůty pro její vyměření. Uvedené není v rozporu ani se žalovaným citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu z 3. 3. 2010, sp. zn. I Afs 12/2010-107, č. 2054/2010 Sb. NSS, podle kterého *rozhodnutí o propadnutí vybraných výrobků není na překážku následnému vyměření spotřební daně*. V tehdy posuzovaném případě byla totiž řešena jiná otázka, a sice zda propadnutí vybraných výrobků patří mezi důvody, které vedou či mohly vést k osvobození od daně, se závěrem, že z důvodu vzájemné nezávislosti obou řízení tomu tak není. Tento rozsudek ale nedává odpověď na otázku, zda platí i opačná situace, tedy zda prekluze práva vyměřit daň je na překážku rozhodnutí o propadnutí vybraných výrobků.

Ze shora uvedeného vyplývá, že neobstojí závěr městského soudu, že o propadnutí vybraných výrobků lze rozhodnout i v případě, kdy zaniklo právo vyměřit daň k těmto výrobkům. Zásah správce daně do vlastnického práva vlastníka výrobků jako sankce za nesplnění evidenční povinnosti v tomto případě přesahuje legitimní rámec, porušuje zásadu proporcionality, zásadu legitimního očekávání a předvídatelnosti, i zásadu subsidiarity trestu. Městský soud § 42 odst. 11 zákona o spotřební dani nesprávně vyložil a Nejvyšší správní soud proto napadené rozhodnutí zrušil (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.).

Spotřební daň: minerální olej; osobní spotřeba

k § 4 odst. 5 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákona č. 59/2010 Sb.*) k čl. 32 odst. 4 směrnice Rady 2008/118/ES o obecné úpravě spotřebních daní a o zrušení směrnice 92/12/EHS

Ustanovení § 4 odst. 5 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, se týká pouze takových vybraných výrobků, které se používají jako pohonné hmoty motorových dopravních prostředků nebo jako zdroj energie pro dopravované pracovní stroje či pro klimatizační, chladírenská a jiná podobná zařízení instalovaná na nich či jimi přepravovaná. Jeho účelem je jasně vymezit, jaké nejvyšší množství vybraných výrobků se v těchto specifických případech, tedy při jejich užívání jako pohonných hmot či zdroje energie pro přepravovaná doprovodná zařízení, považuje za množství pro osobní spotřebu. Pravidlo je to ve své podstatě jednoduché a logické – plná standardní nádrž plus dvacet litrů navíc (například v kanystru).

U jiných vybraných výrobků, zejména minerálních olejů užívaných k vytápění stacionárních objektů (typicky topná nafta), český zákonodárce žádné takovéto pomocné pravidlo jako u pohonných hmot pro motorové dopravní prostředky a zdroj energie doprovodných zařízení nestanovil, třebaže tak podle čl. 32 odst. 4 směrnice Rady 2008/118/ES o obecné úpravě spotřebních daní byl oprávněn učinit.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2015, čj. 6 Afs 73/2014-86)

Prejudikatura: č. 2225/2011 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 11. 2007, Granberg (C-330/05, Sb. rozh., s. I-9871).

Věc: Jiří Š. proti Generálnímu ředitelství cel o spotřební daň, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 7. 11. 2012 provedlo Celní ředitelství České Budějovice kontrolu vozidla Peugeot Boxer, při níž zjistilo, že žalobce dopravuje v 5 nádobách o objemu 200 litrů minerální olej načervenalé barvy s ropným zápachem v celkovém množství 990 litrů. Žalobce byl vyzván k předložení dokladu o dopravě minerálních olejů, přičemž předložil nabývací doklady od prodejce z Německa, číslo dokladu 53595, ze dne 7. 11. 2012, s prohlášením, že v nádobách převáží topný olej pro osobní spotřebu za účelem vytápění své dílny (na území České republiky). Jelikož bylo celním ředitelstvím zjištěno, že se jedná o minerální olej uvedený do volného daňového oběhu v Německu a dopravovaný žalobcem na daňové území České republiky pro účely vytápění dílny bez dokladu stanoveného pro takovou dopravu v § 30 zákona o spotřebních daních, zajistilo dne 7. 11. 2012 dopravované

minerální oleje. Dne 9. 11. 2012 bylo žalobci vydáno rozhodnutí o zajištění vybraných výrobků a současně mu bylo oznámeno zahájení řízení o zajištěných vybraných výrobcích. Proti rozhodnutí o zajištění podal žalobce odvolání, které žalovaný dne 12. 2. 2013 zamítl.

Dne 6. 3. 2013 vydal Celní úřad pro Jihočeský kraj rozhodnutí o propadnutí zajištěných vybraných výrobků – minerálního (topného) oleje.

Žalovaný dne 13. 6. 2013 zamítl odvolání žalobce a výše uvedené rozhodnutí potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který svým rozsudkem ze dne 28. 2. 2014, čj. 10 Af 56/2013-38, žalobu zamítl. Krajský soud se především neztotožnil s námitkou žalobce, že na jeho případ měl být aplikován § 32 odst. 5 zákona o spotřebních daních. Dle kraj-

* S účinností od 1. 1. 2013 změněn zákonem č. 407/2012 Sb.

ského soudu žalovaný žalobci jasně vysvětlil, z jakých důvodů nepřicházelo v úvahu aplikovat v jeho případě výše uvedené ustanovení. Žalobce sice splnil podmínku, že není podnikající fyzickou osobou, ale vzhledem k tomu, že minerální (topný) olej byl přepravován v množství 990 litrů za účelem vytápění dílny, nebylo možné přepravovaný olej považovat za osvobozený od spotřební daně s ohledem na § 32 odst. 4 zákona o spotřebních daních a s přihlédnutím k § 4 odst. 5 téhož zákona. V posledně jmenovaném ustanovení je stanoveno, že v případě minerálních olejů se za množství pro osobní spotřebu považuje množství dopravované v běžných nádržích dopravního prostředku zvýšené o 20 litrů a sloužící pro pohon motoru konkrétního dopravního prostředku. Jelikož žalobce převážel minerální olej „v jiných než běžných nádržích dopravních prostředků zvýšené o 20 litrů“, není tento minerální olej od spotřební daně osvobozen a považuje se za vybraný výrobek dopravovaný pro účely podnikání. V případě žalobce bylo proto nutné aplikovat požadavky § 30 odst. 1 zákona o spotřebních daních, tudíž byl po žalobci požadován zjednodušený průvodní doklad k přepravovanému minerálnímu oleji. Žalobce uvedený doklad při kontrole nepředložil a předložený doklad takové údaje jako zjednodušený průvodní doklad neobsahoval. K aplikaci § 32 odst. 5 zákona o spotřebních daních nebylo možno přistoupit ani z důvodu tvrzené dobré víry žalobce, který dle svého vyjádření postupoval podle pokynů pracovníka celní správy. Žalobce toto tvrzení nikterak neprokázal, navíc právní předpis neposkytuje žádný prostor pro zohlednění tvrzené dobré víry. Jestliže nejsou splněny podmínky stanovené právní normou, nelze zajištěné výrobky uvolnit, a proto není ani prostor pro závěr, kterým by nebylo rozhodnuto o jejich propadnutí. Krajský soud se dále ztotožnil s názorem žalovaného, že ani skutečnost, že žalobce uhradil spotřební daň, nemůže nahradit náležitosti zjednodušeného průvodního dokladu, který měl vybrané výrobky doprovázet. Zaplacením spotřební daně žalobce pouze naplnil povinnost stanovenou v § 29 odst. 1 zákona o spotřebních

daních (nezaregistroval se jako plátce, správci daně neoznámil množství vybraných výrobků a neposkytl zajištění daně).

Krajský soud nepřisvědčil ani žalobní námitce, kterou se žalobce dovolával ve svůj prospěch závěrů, jež vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 10. 2009, čj. 5 Afs 93/2008-94, č. 2225/2011 Sb. NSS, neboť uvedl, že tyto závěry nejsou aplikovatelné na projednávaný případ. V uvedeném rozsudku se jednalo o prokázání zdanění vybraných výrobků, přičemž v projednávaném případě se jedná o absenci zjednodušeného průvodního dokladu pro pohyb výrobků podléhajících spotřební dani, které byly uvolněny ke spotřebě v odesílajícím členském státě uvnitř Evropské unie. Uvedený doklad nelze nahradit následným předložením dokladu o zdanění vybraných výrobků. Propadnutí vybraných výrobků podle § 42d zákona o spotřebních daních je sankcí za nedodržení podmínek dopravy vybraných výrobků, nikoliv následkem neprokázání zdanění těchto výrobků, které by vedlo právě k zahájení vyměřovacího řízení a vyměření spotřební daně.

Krajský soud nedospěl ani k závěru, že správní orgány postupovaly v rozporu s obecnými zásadami správního řízení a nerespektovaly zásadu přiměřenosti a zdrženlivosti.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost, v níž především namítal, že krajský soud nesprávně posoudil otázku možné aplikace § 32 odst. 5 zákona o spotřebních daních.

Stěžovatel namítal, že § 32 odst. 5 zákona o spotřebních daních umožňuje správci daně zvážit, zda i větší množství, než je uvedeno v § 4 odst. 5 zákona o spotřebních daních, lze považovat za množství pro osobní spotřebu. Stěžovatel navíc upozornil na to, že není podnikatelem, vybrané výrobky zcela prokazatelně nabyl pro osobní spotřebu, dopravoval je zcela běžným způsobem, nesnažil se vyhnout možným kontrolám na území České republiky, dopravoval je s dokladem č. 53959, z něhož je zřejmé, od koho a kde tyto výrobky nabyly. Vybrané výrobky byly určeny k vytápění stěžovatelovy dílny, což svědčí o tom, že se

skutečně jednalo o minerální oleje pro osobní spotřebu stěžovatele. Krajský soud tuto právní otázku nesprávně posoudil, neboť měl uzavřít, že žalovaný podrobně nezduvodnil, proč neaplikoval § 32 odst. 5 zákona o spotřebních daních.

Dále stěžovatel namítal, že krajský soud nesprávně posoudil otázku aplikace závěrů z již citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 5 Afs 93/2008-94. Stěžovatel byl toho názoru, že v souladu se závěry z uvedeného rozsudku, i když chyběl stěžovateli zjednodušený průvodní doklad, je možné tento nedostatek nahradit jinými důkazy, v tomto případě dokladem č. 53959 o nákupu 990 litrů topného oleje ze dne 7. 11. 2012. Nelze proto uzavřít, že stěžovateli měla být v případě absence zjednodušeného průvodního dokladu upřena jakákoli možnost nahradit absenci tohoto dokladu jinými důkazy, ze kterých vyplývá, kde byl daný výrobek podléhající spotřební dani uvolněn ke spotřebě, když se jednalo o členský stát uvnitř Evropské unie.

V neposlední řadě stěžovatel namítal, že se sám informoval u celní správy ohledně toho, co musí udělat, aby dovoz topných olejů proběhl v pořádku. Stěžovatel byl přesvědčen, že krajský soud měl přihlídnout i k tomu, že jednal podle pokynů pracovníka celní správy, když důvodně předpokládal, že takové pokyny jsou správné. Stěžovateli nelze vyčítat, že dopravoval minerální olej bez zjednodušeného průvodního dokladu, jelikož toto nevěděl a nebylo mu to sděleno ani při jeho informování na celní správě. Stěžovatel jako laik byl přesvědčen, že nejlepší cesta jak dostát všem svým povinnostem je informovat se u odborníků z celní správy a postupovat dle jejich pokynů. Ohledně toho, že stěžovatel neměl v úmyslu porušit jakékoliv předpisy, ostatně svědčí i to, že poté, co mu byly dne 7. 11. 2012 minerální oleje zajištěny, hned další den, tj. 8. 11. 2012, podal na místně příslušném Celním úřadě Tábor daňové příznání a na základě příjmového dokladu uhradil za dopravované minerální oleje spotřební daň, čímž dal najevo, že respektuje veškeré jemu uložené povinnosti.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatel upozornil také na interní předpisy žalovaného, dle nichž platí, že pokud dojde k zajištění vybraných výrobků z důvodu nepředložení dokladu prokazujícího zdanění těchto výrobků a následně bude prokázáno, že byly tyto výrobky řádně zdaněny (tedy že v okamžiku kontroly existoval doklad potvrzující zdanění, ale nenacházel se na místě kontroly), je tato skutečnost důvodem pro vrácení zajištěných vybraných výrobků. Stěžovatel měl za to, že celní úřady jsou povinny vracet zajištěné výrobky, které byly dopravovány bez dokladu prokazujícího jejich zdanění, avšak tyto doklady v době kontroly existovaly, což přesně v jeho případě bylo splněno. Stěžovatel předložil doklad prokazující řádné zakoupení topného oleje a prokázal také jeho následné zdanění.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s rozsudkem krajského soudu. Odkázal na své rozhodnutí a na vyjádření k žalobě, neboť stěžovatel uplatnil v řízení o kasační stížnosti shodné námitky jako v odvolacím řízení a řízení o správní žalobě. Žalovaný dále uvedl, že námitka stěžovatele spočívající v tvrzení, že se stěžovatel informoval u pracovníka celní správy ohledně toho, co musí udělat, aby dovoz proběhl v pořádku, a pak podle jeho pokynů jednal, není ničím podložena. Žalovaný také poukázal na irelevantnost námitky, že stěžovatel hned následující den po zajištění minerálních olejů podal daňové příznání a uhradil spotřební daň. Tato skutečnost totiž nemění nic na tom, že zajištěný a následně propadnutý minerální olej nebyl dopravován s příslušným dokladem, který by prokazoval jeho řádné zdanění. V neposlední řadě žalovaný zdůraznil podstatu daného případu. Uvedl, že osvobození od spotřební daně v § 32 odst. 5 zákona o spotřební dani nelze vztáhnout na všechny druhy minerálních olejů, nýbrž pouze na minerální oleje, které slouží k vlastnímu pohonu a provozu motorových dopravních prostředků a jiných strojů a zařízení ve smyslu § 63 zákona o spotřebních daních. Topný olej, který přepravoval stěžovatel, však k uvedenému účelu určen nebyl. V případě

topného oleje žádné množství, které by mohlo být považováno za množství pro osobní spotřebu, určeno není, a proto tento topný olej nelze osvobodit od daně z důvodu osobní spotřeby ve smyslu § 32 zákona o spotřebních daních. Tato úprava vychází zejména ze skutečnosti, že podmínky daňového zvýhodnění u topných olejů, mající vliv na jejich konečnou cenu, mohou být v každém z členských států odlišné, tedy že zatímco některý z členských států může zvolit formu vrácení daně (například Česká republika), jiný členský stát zvýhodní topný olej sníženou sazbou daně (například Německo). S ohledem na tuto možnou rozdílnou úpravu daňového zvýhodnění hraje z hlediska zdanění a plnění příslušných evidenčních povinností významnou roli nejen skutečnost, v jakém členském státě byl minerální olej uvolněn do volného daňového oběhu, ale také skutečnost, na území jakého členského státu bude vybraný výrobek nakonec „spotřebován“.

Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích i žalovaného a tomuto věc vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [14] Podle § 4 odst. 1 písm. f) zákona o spotřebních daních „[p]látcem je právnická nebo fyzická osoba, která skladuje nebo dopravuje vybrané výrobky, aniž prokáže, že se jedná o vybrané výrobky pro osobní spotřebu, nebo uvádí do volného daňového oběhu vybrané výrobky, aniž prokáže, že se jedná o vybrané výrobky zdaněné, nebo pokud neprokáže způsob jejich nabytí oprávněně bez daně; za daň společně a nerozdílně odpovídá také právnická nebo fyzická osoba, která se na uvedeném skladování nebo dopravě podílela“.

[15] Podle § 4 odst. 5 písm. a) zákona o spotřebních daních „[p]ro účely odstavce 1 písm. f) se za množství vybraných výrobků pro osobní spotřebu považuje množství, které nepřesahuje u minerálních olejů, s výjim-

kou zkapalněných ropných plynů dopravovaných v tlakových nádobách o hmotnosti náplně do 40 kg včetně, množství dopravované v běžných nádržích (§ 63 odst. 2) zvýšené o 20 l“.

[16] Podle § 32 odst. 1 zákona o spotřebních daních „[v]ybrané výrobky, které byly uvedeny do volného daňového oběhu v jiném členském státě a které fyzické osoby nabyly v tomto členském státě pro osobní spotřebu a jsou jimi dopravované na daňové území České republiky, jsou osvobozeny od daně. Pro tyto výrobky se nevyžaduje zvláštní povolení podle § 13.“

[17] Podle § 32 odst. 2 zákona o spotřebních daních „[p]ři posouzení, zda vybrané výrobky jsou určeny pro podnikání nebo pro osobní spotřebu, správce daně vezme v úvahu zejména

a) skutečnost, zda fyzická osoba je podnikatelem a z jakých důvodů vybrané výrobky nabyla,

b) místo, kde se vybrané výrobky nacházejí, nebo způsob dopravy,

c) doklady k vybraným výrobkům,

d) množství a povahu vybraných výrobků“.

[18] Podle § 32 odst. 4 zákona o spotřebních daních „[z]a množství vybraných výrobků pro osobní spotřebu pro účely tohoto ustanovení se považuje množství uvedené v § 4 odst. 5“.

[19] Podle § 32 odst. 5 zákona o spotřebních daních „[s]právce daně může rozhodnout o tom, že za vybrané výrobky určené pro osobní spotřebu lze považovat i větší množství, než je uvedené v odstavci 4, pokud to vyplývá z posouzení skutečností uvedených v odstavci 2“.

[20] Podle § 63 odst. 2 zákona o spotřebních daních „[p]ro účely tohoto zákona se běžnou nádrží rozumí

a) nádrž trvale připojená výrobcem ke všem motorovým dopravním prostředkům téhož typu, jako je motorový dopravní prostředek, v jehož běžné nádrži se minerální oleje nacházejí; trvalé vestavění této nádrže

musí umožňovat přímé používání minerálního oleje k pohonu dopravního prostředku a případně k provozu pracovních strojů, klimatizačních, chladírenských a jiných podobných zařízení během dopravy,

b) nádrž na zkpalněný ropný plyn vestavěná do motorových dopravních prostředků k přímému používání zkpalněného ropného plynu jako pohonné hmoty a také nádrž na zkpalněný ropný plyn vestavěná do jiných zařízení, jimiž je motorový dopravní prostředek vybaven, nebo

c) nádrž trvale připojená výrobcem ke všem pracovním strojům, klimatizačním, chladírenským a jiným podobným zařízením téhož typu, jako je zařízení, v jehož nádrži se minerální oleje nacházejí; trvalé vestavění této nádrže musí umožňovat přímé používání minerálních olejů k provozu tohoto pracovního stroje, klimatizačního, chladírenského a jiného podobného zařízení“.

[21] V projednávaném případě je mezi stranami nesporné, že stěžovatel převážel minerální (topné) oleje o celkovém množství 990 litrů z Německa do České republiky v pěti nádobách v úložném prostoru svého automobilu. Dále je nesporné, že uvedl, že minerální (topné) oleje jsou určeny pro jeho osobní spotřebu k vytápění dílny. Spornou právní otázkou je, zda měl žalovaný na případ stěžovatele aplikovat § 32 odst. 5 zákona o spotřebních daních.

[22] Ustanovení § 32 odst. 5 zákona o spotřebních daních je z hlediska systematiky zákona umístěno v citovaném zákoně pod obecnými ustanoveními, konkrétně v paragrafu nazvaném „Doprava vybraných výrobků pro osobní spotřebu“. Z odstavce 1 vyplývá, že vybrané výrobky (pod něž spadají i minerální oleje) uvedené do volného daňového oběhu, které dováží fyzické osoby na území České republiky z jiného členského státu Evropské unie pro osobní spotřebu (tedy ne pro podnikání), jsou osvobozeny od spotřební daně a nemusí být přepravovány se zjednodušeným průvodním dokladem (viz § 30 zákona o spotřebních daních). V § 32 odst. 2 zákona o spotřebních daních pak zákonodár-

ce (demonstrativně) uvádí, jaká kritéria má správní orgán vzít v úvahu, pokud rozhoduje o tom, zda se jedná o vybrané výrobky pro podnikání nebo pro osobní spotřebu. Jedno z kritérií je i množství vybraných výrobků.

[23] Pro konkretizaci množství vybraných výrobků pro osobní spotřebu odkazuje § 32 odst. 4 zákona o spotřebních daních na § 4 odst. 5 citovaného zákona. Jak bylo již výše uvedeno, v tomto ustanovení je konkrétně pro minerální oleje stanoveno, že „se za množství vybraných výrobků pro osobní spotřebu považuje množství, které nepřesahuje u minerálních olejů, s výjimkou zkpalněných ropných plynů dopravovaných v tlakových nádobách o hmotnosti náplně do 40 kg včetně, množství dopravované v běžných nádržích (§ 63 odst. 2) zvýšené o 20 l“. Krajský soud, jenž se ztotožnil s názorem žalovaného i celního úřadu, z uvedeného dovozuje, že pokud stěžovatel převáží minerální oleje v nádobách v úložném prostoru, nelze je považovat za určené pro osobní spotřebu, neboť minerální oleje nepřepравuje v běžné nádrži (viz § 63 odst. 2 zákona o spotřebních daních). Nejvyšší správní soud však uvedený závěr považuje za nesprávný, neboť krajský soud „směšuje“ dvě odlišná kritéria, tedy množství vybraných výrobků [§ 32 odst. 2 písm. d) zákona o spotřebních daních] a způsob dopravy [§ 32 odst. 2 písm. b) zákona o spotřebních daních]. Je nutné upozornit, že § 32 odst. 4 ve spojení s § 4 odst. 5 a § 63 odst. 2, ostatně stejně jako i § 32 odst. 5 zákona o spotřebních daních, regulují množství vybraných výrobků, tedy se vztahují (toliko) ke kritériu § 32 odst. 2 písm. d) citovaného zákona. Dle Nejvyššího správního soudu tak nelze z konkretizovaného kritéria množství dovodit povolený, resp. nepovolený způsob dopravy.

[24] Ustanovení § 4 odst. 5 zákona o spotřebních daních se přitom s ohledem na svůj obsah týká pouze takových vybraných výrobků, které se používají jako pohonné hmoty motorových dopravních prostředků nebo jako zdroj energie pro dopravované pracovní stroje či pro klimatizační, chladírenská a jiná podobná zařízení instalovaná na něm či jím

přepřevovaná. Jeho účelem je jasně vymezit, jaké nejvyšší množství vybraných výrobků se v těchto specifických případech, tedy při jejich užívání jako pohonných hmot či zdroje energie pro přepřevovaná doprovodná zařízení, považuje za množství pro osobní spotřebu. Pravidlo je to ve své podstatě jednoduché a logické – plná standardní nádrž plus dvacet litrů navíc (například v kanystru).

[25] U jiných vybraných výrobků, zejména minerálních olejů užívaných k vytápění stacionárních objektů, tedy typicky u topné nafty, však zákonodárce žádné takovéto pomocné pravidlo jako u pohonných hmot pro motorové dopravní prostředky a zdrojů energie doprovodných zařízení nestanovil. Znamená to, že při posouzení, k čemu je např. topná nafta určena (zda pro podnikání, anebo pro osobní spotřebu), bude třeba zvážit všechny rozhodné okolnosti, a to zejména pomocí indikátorů demonstrativně vyjmenovaných v § 32 odst. 2 zákona o spotřebních daních. Nejvyšší správní soud proto na základě uvedeného konstatuje, že krajský soud i celní orgány nesprávně posoudily případ stěžovatele, neboť při aplikaci § 32 odst. 2 písm. d) zákona o spotřebních daních považovaly kritérium způsobu dopravy topného oleje přepřevovaného mimo běžnou nádrž za rozhodující a s automaticky nastupujícím následkem spočívajícím v posouzení vybraných výrobků jako topného oleje pro podnikání. Tím však své závěry založily na nesprávné úvaze o § 32 odst. 4 ve spojení s § 4 odst. 5 a § 63 odst. 2 zákona o spotřebních daních, přičemž ovšem tato ustanovení se vztahují k množství vybraných výrobků, tedy ke kritériu § 32 odst. 2 písm. d) citovaného zákona, nikoliv ke způsobu dopravy (jenž je kritériem odlišným).

[26] Nejvyšší správní soud dále považuje za vhodné upozornit, že zmiňovaná právní úprava vychází ze směrnice Rady 92/12/EHS o obecné úpravě, držení, pohybu a sledování výrobků podléhajících spotřební dani, jež byla nahrazena (téměř totožnou) směrnicí 2008/118/ES. Na projednávaný případ dopadají především čl. 32 odst. 1, 2 a 4 směrnice 2008/118/ES.

[27] Podle čl. 32 odst. 1 směrnice 2008/118/ES „[u] zboží podléhajícího spotřební dani nabytého soukromými osobami pro jejich vlastní potřebu a jimi přepřevovaného z jednoho členského státu do druhého vzniká povinnost ke spotřební dani pouze v členském státě, v němž bylo zboží podléhající spotřební dani nabyto“.

[28] Podle čl. 32 odst. 2 směrnice 2008/118/ES „[k] určení, zda je zboží podléhající spotřební dani uvedené v odstavci 1 určeno pro vlastní potřebu dané soukromé osoby, berou členské státy v úvahu zejména

a) obchodní status držitele zboží podléhajícího spotřební dani a důvody jeho držení;

b) místo, kde se zboží podléhající spotřební dani nachází, nebo případně užitý způsob přepravy;

c) jakýkoli doklad týkající se zboží podléhajícího spotřební dani;

d) povahu zboží podléhajícího spotřební dani;

e) množství zboží podléhajícího spotřební dani“.

[29] A konečně podle čl. 32 odst. 4 směrnice 2008/118/ES „[č]lenské státy mohou rovněž stanovit, že daňová povinnost ke spotřební dani vzniká v členském státě spotřeby při nabytí minerálních olejů, které již byly propuštěny ke spotřebě v jiném členském státě, jsou-li tyto výrobky přepřevovány neobvyklým způsobem soukromou osobou nebo jejím jménem. Pro účely tohoto odstavce se „přepřevou neobvyklým způsobem“ rozumí jiná přeprava pohonných hmot než v nádržích vozidel nebo ve vhodných rezervních nádržích na pohonné hmoty a přeprava kapalných topných produktů jiná než cisternovými vozidly použitými jménem oborových hospodářských subjektů.“

[30] Výše uvedená unijní právní úprava vychází ve vztahu k soukromým osobám, které přepřevují zboží podléhající spotřební dani pro vlastní potřebu, z obecné zásady stanovující, že spotřební daň má být vyměřena pouze v členském státě, kde bylo dané zboží nabyto (srov. čl. 32 odst. 1 směrnice 2008/118/ES

a čl. 8 směrnice 92/12/EHS). Z této zásady mohly státy využít ve vztahu k topným produktům výjimku, a to takovým způsobem, že i přes výše uvedenou obecnou zásadu mohl stát stanovit spotřební daň v členském státě spotřeby v případě, že soukromá osoba přepravovala či na její účet byl přepravován topný olej neobvyklým způsobem. V případě topných olejů je pak neobvyklý způsob dopravy definován jako přeprava „jiná než cisternovými vozidly použitými jménem oborových hospodářských subjektů“. Uvedená výjimka musí být jako každá výjimka vykládána restriktivně a neumožňuje, aby dovozy topné nafty uskutečněné jednotlivcem pro vlastní potřebu podléhaly spotřební dani i v členském státě spotřeby, bez ohledu na použitý způsob přepravy (rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 11. 2007, *Granberg*, C-330/05, Sb. rozh., s. I-9871, body 30 a 31).

[31] S argumentem žalovaného, že zákonodárce neměl v úmyslu vůbec připustit příhraniční dovoz topné nafty pro osobní spotřebu v rámci Evropské unie, neboť v členských státech se režimy zdanění topné nafty různí, tedy nelze souhlasit. Volný pohyb zboží mezi členskými státy je v rámci Evropské unie jedním z jejích základních pravidel a hodnot a omezit jej je možno pouze v případech, které vyplývají z unijního práva nebo jsou s ním v souladu. Z článku 32 odst. 1 směrnice 2008/118/ES je jasné patrné, že příhraniční přeprava zboží podléhajícího spotřební dani nabytého soukromými osobami pro jejich vlastní potřebu a jimi přepravovaného z jednoho členského státu do druhého je zásadně přípustná a že omezena může být pouze v rámci pravidel vymezených přímo směrnicí či takových, která v mezích možností stanovených směrnicí určí samotné jednotlivé členské státy.

[32] Český zákonodárce nevyužil možnosti stanovit uvedenou výjimku vztahující se k topným olejům, na základě níž by bylo možno považovat tyto topné oleje i přesto, že

jsou pro osobní spotřebu, ale nejsou „řádně“ přepravovány, za podléhající spotřební dani v členském státě spotřeby. Proto platí, že u zboží podléhajícího spotřební dani nabytého soukromými osobami pro jejich vlastní potřebu a jimi přepravovaného z jednoho členského státu do druhého vzniká povinnost ke spotřební dani vždy pouze v členském státě, v němž bylo zboží podléhající spotřební dani nabyto.

[33] V dalším řízení proto bude muset žalovaný pečlivě posoudit, zda se v případě stěžovatele jedná o topný olej pro osobní spotřebu, a to s ohledem na (všechna) kritéria stanovená v § 32 odst. 2 [mezi nimiž je ostatně zmíněn i *způsob dopravy*, nicméně jako samostatný neurčitý pojem pod písm. b)] a případně přihlídnout i k § 32 odst. 5 citovaného zákona.

[34] Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že námitka stěžovatele vztahující se k nesprávné neaplikaci závěrů z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 5 Afs 93/2008-94 krajským soudem je nedůvodná. Citovaný judikát se vztahuje k odlišné situaci, než je situace stěžovatele. Konkrétně se jednalo o prokázání zdanění vybraných výrobků, přičemž v projednávaném případě se jedná o absenci zjednodušeného průvodního dokladu pro pohyb výrobků podléhající spotřební dani, které byly uvolněny ke spotřebě v odesílajícím členském státě uvnitř Evropské unie. Proto nelze výše uvedený judikát a jeho závěry aplikovat na stěžovatelův případ. K námitce ohledně kontaktování celní správy stěžovatelem a z toho vyplývající jeho dobré víry při převozu uvedených vybraných výrobků pro osobní spotřebu Nejvyšší správní soud uvádí, že tuto skutečnost stěžovatel žádným způsobem neprokázal a ani neoznačil k jejímu prokázání žádné důkazní prostředky. Proto Nejvyšší správní soud považuje i tuto námitku za nedůvodnou.

Věřejné zakázky: doložení kvalifikačních předpokladů

k § 51 odst. 4 písm. b) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění zákona č. 179/2010 Sb.)*

Abysmlouva mezi uchazečem a jeho subdodavatelem vyhověla požadavku § 51 odst. 4 písm. b) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, musí z ní vyplynout konkrétní závazek subdodavatele, jenž spolehlivě dokládá reálnou míru participace subdodavatele na samotném plnění, jež je veřejnou zakázkou (tj. míru přímého podílu subdodavatele na realizaci plnění), nebo konkrétní závazek subdodavatele, jenž spolehlivě dokládá reálné poskytnutí věcí či práv, s nimiž je dodavatel oprávněn disponovat v rámci plnění veřejné zakázky, a jeho natolik přesný popis, aby bylo možno pro prokázání kvalifikace posoudit skutečný a konkrétní podíl subdodavatele na veřejné zakázce realizované uchazečem.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 10. 2014, čj. 62 Af 57/2013-90**)

Prejudikatura: č. 3020/2014 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 14. 4. 1994, Ballast Nedam Groep proti Belgickému státu (C-389/92, Recueil, s. I-1289), a ze dne 2. 12. 1999, Holst Italia (C-176/98, Recueil, I-8607).

Věc: Akciová společnost EUROVIA CS proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti akciové společnosti Dopravní podnik hl. m. Prahy, o přezkum úkonů zadavatele.

Zadavatel (akciová společnost Dopravní podnik hl. m. Prahy) zadával nadlimitní veřejnou zakázku „*RTT Poděbradská*“ v otevřeném řízení, jehož oznámení bylo v informačním systému o veřejných zakázkách uveřejněno dne 6. 4. 2012 a v Úředním věstníku Evropské unie uveřejněno dne 18. 4. 2012.

Ve lhůtě pro podání nabídek obdržel zadavatel 7 nabídek. Z protokolu o posouzení kvalifikace dodavatelů ze dne 14. 6. 2012 vyplývá, že hodnotící komise doporučila vyloučit uchazeče HOCHTIEF CZ a. s., neboť tento uchazeč neprokázal splnění požadovaných kvalifikačních předpokladů. Z protokolu z druhého jednání hodnotící komise ze dne 14. 6. 2012 pak vyplývá, že hodnotící komise doporučila jako nejvhodnější vybrat nabídku žalobkyně. Rozhodnutím ze dne 20. 6. 2012 zadavatel rozhodl o vyloučení uchazeče HOCHTIEF CZ ze zadávacího řízení a rozhodnutím z téhož dne pak zadavatel rozhodl o výběru nejvhodnější nabídky. Touto nabídkou byla nabídka žalobkyně. Vyloučený uchazeč

HOCHTIEF CZ podal proti svému vyloučení námitky, kterým zadavatel vyhověl, tj. zrušil rozhodnutí o vyloučení i rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky. Proti tomuto rozhodnutí zadavatele podala žalobkyně námitky, kterým zadavatel nevyhověl. Zadavatel dospěl k závěru, že uchazeč HOCHTIEF CZ splnění kvalifikace prokázal. Žalobkyně podala následně návrh na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele u žalovaného.

Podle názoru žalobkyně uchazeč HOCHTIEF CZ neprokázal splnění ekonomických a finančních kvalifikačních předpokladů dle bodu 9.4 zadávací dokumentace, neboť splnění tohoto kvalifikačního předpokladu v plném rozsahu prokázal prostřednictvím subdodavatele SWIETELSKY Baugesellschaft m.b.H., přičemž podíl subdodavatele na plnění veřejné zakázky je v nabídce uchazeče HOCHTIEF CZ uveden pouze ve výši 9 %.

Uvedený subdodavatel dále „za uchazeče HOCHTIEF CZ“ v plném rozsahu prokázal i splnění technických kvalifikačních předpo-

*) S účinností od 1. 4. 2012 změněn zákonem č. 55/2012 Sb.

**) Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozhodnutí svým rozsudkem ze dne 14. 5. 2015, čj. 3 As 204/2014-46.

kladů dle bodu 9.5.1 zadávací dokumentace, podle kterého měli uchazeči doložit seznam stavebních prací provedených za posledních pět let – nejméně dvě dokončené rekonstrukce nebo novostavby tramvajových tratí včetně kolejových konstrukcí s investičními náklady minimálně 120 milionů Kč a minimálně jednu dokončenou rekonstrukci nebo novostavbu tramvajové trati s minimální délkou 1,5 km bezстыkové koleje na pražcích (tj. 750 m obousměrné TT nebo 1500 m jednosměrné TT). Ani tuto část kvalifikace nemohl uchazeč HOCHTIEF CZ v plném rozsahu prokázat prostřednictvím subdodavatele, neboť podíl subdodavatele na plnění veřejné zakázky měl být podle nabídky uchazeče HOCHTIEF CZ pouze ve výši 9 %.

Subdodavatel SWIETELSKY Baugesellschaft m.b.H. rovněž „za uchazeče HOCHTIEF CZ“ prokazoval splnění technických kvalifikačních předpokladů podle bodu 9.5.2 zadávací dokumentace, tj. osvědčení o vzdělání a profesní kvalifikaci klíčového člena č. 4 – přípravné stavby a přehled průměrného ročního počtu zaměstnanců dodavatele či jiných osob podílejících se na plnění zakázek podobného charakteru a počtu vedoucích zaměstnanců dodavatele nebo osob v obdobném postavení za poslední tři roky. Zadavatel v zadávací dokumentaci stanovil, že průměrný počet vymezených osob musí ve všech sledovaných letech činit alespoň 100 osob a průměrný počet vymezených osob s postavením vedoucího zaměstnance musí ve všech sledovaných letech činit alespoň 15 osob. Zá vazek tohoto subdodavatele obsažený ve smlouvě o spolupráci na veřejné zakázce uzavřené mezi uchazečem HOCHTIEF CZ a uvedeným subdodavatelem byl podle žalobkyně z důvodu neurčitosti uzavřen neplatně – není konkrétním závazkem subdodavatele, k jehož plnění by se podpisem smlouvy zavázal.

Žalovaný však návrh žalobkyně rozhodnutím ze dne 14. 2. 2013 zamítl podle § 118 odst. 5 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, neboť nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření podle § 118 odst. 1 nebo 2 zákona o veřejných zakázkách. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně roz-

klad, který předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 15. 5. 2013 zamítl.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Brně.

Žalobkyně argumentovala, že splnění kvalifikace nemohlo být uchazečem HOCHTIEF CZ prokazováno prostřednictvím jeho subdodavatele, neboť závazek ze subdodavatel-ské smlouvy je podán natolik neurčitě, že z něj nelze seznat, v jakém rozsahu (podílu) se má subdodavatel na realizaci veřejné zakázky podílet. Nebylo možno „skládat“ obraty uchazeče a jeho subdodavatele v rámci prokazování splnění ekonomických a finančních kvalifikačních předpokladů, nebylo možno v plném rozsahu „za uchazeče“ prokazovat ani zadavatelem požadovaná referenční plnění v minulosti, ani odbornost klíčových členů realizačního týmu ani osob podílejících se na realizaci veřejné zakázky. Žalovaný se podle žalobkyně s její argumentací vypořádal zčásti nepřezkoumatelně (nevypořádal ji zcela) a zčásti nezákonně. Závěry žalovaného nerespektují ani jeho předchozí rozhodovací praxi.

Krajský soud v Brně zrušil rozhodnutí I. stupně i rozhodnutí předsedy žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci

(...) Na postup zadavatele se aplikuje zákon o veřejných zakázkách ve znění účinném do 31. 3. 2012, tj. před účinností zákona č. 55/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, neboť zadávací řízení bylo zahájeno odesláním oznámení k uveřejnění dne 27. 3. 2012 [§ 26 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách].

Podle § 50 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách kvalifikaci splní dodavatel, který prokáže splnění a) základních kvalifikačních předpokladů podle § 53 zákona o veřejných zakázkách, b) profesních kvalifikačních předpokladů podle § 54 zákona o veřejných zakázkách, c) ekonomických a finančních kvalifikačních předpokladů podle § 55 zákona

o veřejných zakázkách a d) technických kvalifikačních předpokladů podle § 56 zákona o veřejných zakázkách.

Podle § 51 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách „[p]okud není dodavatel schopen prokázat splnění určité části kvalifikace požadované veřejným zadavatelem podle § 50 odst. 1 písm. b) až d) v plném rozsahu, je oprávněn splnění kvalifikace v chybějícím rozsahu prokázat prostřednictvím subdodavatele. Dodavatel je v takovém případě povinen veřejnému zadavateli předložit a) doklady prokazující splnění základního kvalifikačního předpokladu podle § 53 odst. 1 písm. j) a profesního kvalifikačního předpokladu podle § 54 písm. a) subdodavatelem a b) smlouvu uzavřenou se subdodavatelem, z níž vyplývá závazek subdodavatele k poskytnutí plnění určeného k plnění veřejné zakázky dodavatelem či k poskytnutí věci či práv, s nimiž bude dodavatel oprávněn disponovat v rámci plnění veřejné zakázky, a to alespoň v rozsahu, v jakém subdodavatel prokázal splnění kvalifikace podle § 50 odst. 1 písm. b) až d). Dodavatel není oprávněn prostřednictvím subdodavatele prokázat splnění kvalifikace podle § 54 písm. a).“

Uchazeč HOCHTIEF CZ prokazoval část své kvalifikace prostřednictvím svého subdodavatele (SWIETELSKY Baugesellschaft m.b.H.); konkrétně v rámci ekonomických a finančních kvalifikačních předpokladů zadavatelem požadovaný obrat na plněních (stavbách) obdobného charakteru (bod 9.4.3 zadávací dokumentace) a v rámci technických kvalifikačních předpokladů zadavatelem požadovaná referenční plnění (stavby) obdobného charakteru v minulosti (bod 9.5.1 zadávací dokumentace), počty osob podílejících se v minulosti na plněních (stavbách) obdobného charakteru (bod 9.5.3 zadávací dokumentace) a odbornost klíčového člena realizačního týmu - klíčový člen č. 4 „přípravář stavby“ (bod 9.5.2 zadávací dokumentace).

Uchazeč HOCHTIEF CZ v seznamu subdodavatelů uvedl podíl subdodavatele SWIETELSKY Baugesellschaft m.b.H. na plnění veřejné zakázky ve výši 9 %. Pokud jde o tento

údaj, jak byl uveden v seznamu subdodavatelů v rámci nabídky uchazeče HOCHTIEF CZ, jeho uvedením nepochybně povinnost uchazeče podle § 51 odst. 4 písm. b) zákona o veřejných zakázkách splněna být nemohla.

Pokud jde o samotnou smlouvu, jež byla uchazečem HOCHTIEF CZ předložena, pak z části 6 Protokolu o posouzení kvalifikace dodavatelů ze dne 8. 6. 2012 ve vztahu ke kvalifikaci prokazované tímto uchazečem plyne, že „[z]e smluvního ujednání se subdodavatelem vyplývá, že subdodavatel bude poskytovat plnění v takovém rozsahu, v jakém prokazuje kvalifikaci“.

Ze smlouvy o spolupráci na veřejné zakázce uzavřené dne 24. 5. 2012 mezi společností HOCHTIEF CZ jako dodavatelem a společností SWIETELSKY Baugesellschaft m.b.H. jako subdodavatelem plyne, že „[p]ředmětem smlouvy je závazek smluvních stran podílet se společně na plnění veřejné zakázky ‚RTT Poděbradská‘ [...] [čl. 1 odst. 1 smlouvy]. Smluvní strany mohou upravit bližší podmínky vztahující se ke způsobu plnění veřejné zakázky dodavatelem a subdodavatelem, jakož i další související podrobnosti. Tato smluvní ujednání nesmějí být v rozporu s touto smlouvou, zejména pokud jde o závazek subdodavatele k poskytnutí plnění určeného k plnění veřejné zakázky dodavatelem či k poskytnutí věci či práv, s nimiž bude dodavatel oprávněn disponovat v rámci plnění veřejné zakázky, alespoň v rozsahu, v jakém subdodavatel prokázal splnění kvalifikace [čl. 1 odst. 2 smlouvy]. Dodavatel se zavazuje při plnění veřejné zakázky spolupracovat se subdodavatelem. Spolupráce zejména umožní uplatnění odborné kvalifikace a zkušeností subdodavatele a jeho zaměstnanců při realizaci stavebních prací obdobného charakteru a umožní využití ekonomické výkonnosti subdodavatele. Spoluprací se subdodavatelem není dotčena odpovědnost dodavatele za bezvadné plnění celé veřejné zakázky vůči zadavateli [čl. 2 odst. 1 smlouvy]. Subdodavatel se zavazuje dodavateli poskytnout plnění alespoň v rozsahu, v jakém prokázal splnění kvalifikace pro plnění veřejné zakázky. Subdodavatel se

zejména zavazuje při plnění veřejné zakázky: – podílet se na ekonomickém řízení zakázky a garantovat ekonomickou výkonnost dodavatele, – podílet se na organizaci a řízení realizace veřejné zakázky, poskytnout odborné zázemí a odbornou zkušenost svoji i svých pracovníků, jakož i součinnosti při kontrole jakosti plnění veřejné zakázky, dále dát dodavateli k dispozici veškeré know-how potřebné k plnění veřejné zakázky a poskytnout mu veškeré zdroje a kapacity, jmiž by snad sám dodavatel nedisponoval; subdodavatel poskytne plnění tak, aby dodavatel mohl postupovat stejně, jako kdyby sám měl zkušenosti s realizací stavebních prací obdobného charakteru jako předmět veřejné zakázky, jejichž doložení je požadováno v zadávacích podmínkách veřejné zakázky [čl. 2 odst. 2 smlouvy]. Plnění podle odstavce 2 se subdodavatel zavazuje poskytnout tak, aby dodavatel mohl plnit veřejnou zakázku stejně, jako kdyby sám byl plně kvalifikován ve smyslu požadavků zadavatele uvedených v zadávací dokumentaci veřejné zakázky. Subdodavatel poskytne veškeré činnosti uvedené v odstavci 2 v rozsahu potřebném ke splnění veřejné zakázky a v rozsahu odpovídajícím subdodavatelem prokázanému splnění kvalifikace, tj. čl. 9.4 prokázaní ekonomických a finančních kvalifikačních předpokladů dle § 55 [zákon o veřejných zakázkách] a čl. 9.5 prokázaní technických kvalifikačních předpokladů dle § 56 [zákon o veřejných zakázkách] [čl. 2 odst. 3 smlouvy].“

Abyste takto koncipovaná smlouva vyhověla požadavku podle § 51 odst. 4 písm. b) zákona o veřejných zakázkách, musel by z ní vyplynout závazek subdodavatele k poskytnutí plnění určeného k plnění veřejné zakázky dodavatelem či k poskytnutí věci či práv, s nimiž bude dodavatel oprávněn disponovat v rámci plnění veřejné zakázky, a to alespoň v rozsahu, v jakém subdodavatel prokázal splnění kvalifikace. Musel by z ní tedy vyplynout konkrétní závazek subdodavatele, jenž by spolehlivě dokládal reálnou míru participace subdodavatele na samotném plnění, jež je veřejnou zakázkou (tj. míru přímého podílu

subdodavatele na realizaci plnění), nebo konkrétní závazek subdodavatele, jenž by spolehlivě dokládal reálné poskytnutí věci či práv, s nimiž by byl dodavatel oprávněn disponovat v rámci plnění veřejné zakázky, a jeho natolik přesný popis, aby bylo možno posoudit skutečný podíl subdodavatele na veřejné zakázce realizované uchazečem. Nic z toho však podle zdejšího soudu z takto koncipované smlouvy nevyplývá.

Povinnost uchazeče zadavateli prokázat, že skutečně disponuje nezbytnými prostředky pro dovození reálné participace subdodavatele na plnění veřejné zakázky, hodlá-li svoji způsobilost realizovat veřejnou zakázku v rámci prokazování kvalifikace prokazovat subdodavatelem, plyne ve vztahu k hospodářským a finančním předpokladům z čl. 47 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby („Hospodářský subjekt může, je-li to nezbytné a pro určitou zakázku, využít schopnosti jiných subjektů, bez ohledu na právní povahu vztahů mezi ním a těmito subjekty. V tom případě musí veřejnému zadavateli prokázat, že bude disponovat nezbytnými prostředky, například tím, že předloží závazek těchto subjektů v tomto směru.“), a ve vztahu k technické nebo odborné způsobilosti z čl. 48 odst. 3 téže směrnice („Hospodářský subjekt může, je-li to nezbytné a pro určitou zakázku, využít schopnosti jiných subjektů, bez ohledu na právní povahu vztahů mezi ním a těmito subjekty. V tom případě musí veřejnému zadavateli prokázat, že bude disponovat nezbytnými prostředky pro plnění zakázky, například tím, že předloží závazek poskytnout nezbytné prostředky hospodářskému subjektu.“). Tato ustanovení uvedené směrnice byla přitom promítnuta právě do požadavku na způsob prokazování kvalifikace, na níž se podílí subdodavatel, podle § 51 odst. 4 písm. b) zákona o veřejných zakázkách ve vztahu k ekonomickým a finančním kvalifikačním předpokladům (§ 55 zákona o veřejných zakázkách) i technickým kvalifikačním předpokladům (§ 56 zákona o veřejných za-

kázkách) a Nejvyšší správní soud kupř. v rozsudku ze dne 7. 11. 2013, čj. 7 Afs 44/2013-37, č. 3020/2014 Sb. NSS, k takto promítnutým ustanovením zákona o veřejných zakázkách (tam ve vztahu k § 56 zákona o veřejných zakázkách) argumentuje právě jejich předobrazem v uvedené směrnicí (tam ve vztahu k jejímu článku 48).

Pro případ, že se uchazeč při prokazování kvalifikace rozhodne svoji způsobilost k realizaci veřejné zakázky prokazovat pomocí subdodavatele, dovozuje i Soudní dvůr povinnost takového uchazeče zadavateli prokázat, že prostředky subdodavatele, jimiž je kvalifikace prokazována, reálně disponuje (rozsudky Soudního dvora ze dne 14. 4. 1994, *Ballast Nedam Groep proti Belgickému státu*, C-389/92, Recueil, s. I-1289, a ze dne 2. 12. 1999, *Holst Italia*, C-176/98, Recueil, I-8607). Může jimi přitom disponovat tím, že jde o osobu, nad níž má kontrolu z důvodu jejich ekonomického spojení, nebo tím, že jde o osobu, s níž uzavřel subdodavatelský kontrakt týkající se konkrétní spolupráce na veřejné zakázce. V prvním z rozsudků vložil Soudní dvůr povinnost zadavatele akceptovat pro prokázání kvalifikace prostředky, jež jsou k dispozici uchazeči, aniž by se jednalo o jeho vlastní prostředky, nýbrž o prostředky osob ekonomicky (koncernově) s ním spojených, v tom směru, že tam, kde je prokázáno, že určitá osoba (uchazeč) **má skutečně k dispozici prostředky**, které patří jeho ekonomické skupině a jsou nezbytné pro plnění veřejné zakázky, je třeba pro posouzení „vhodnosti“ uchazeče pro plnění veřejné zakázky – tedy pro prokázání kvalifikace – brát v úvahu i informace o členech této skupiny. Ve druhém z obou rozsudků pak Soudní dvůr dovedl, že směrnice musí být interpretována tak, že dovoluje uchazeči (tam coby poskytovateli služeb) prokázat, že splnil ekonomická, finanční a technická kritéria pro účast v zadávacím řízení (tedy kvalifikaci) odkazem na způsobilost jiných subjektů, bez ohledu na právní povahu spojení, které s nimi má, za předpokladu, že je **schopen prokázat, že má skutečně k dispozici prostředky těchto subjektů nezbytné k provedení zakázky**. To, o jaké

prostředky se přitom jedná, je individuální; určující je povaha požadavku zadavatele na prokázání kvalifikace a povaha těchto prostředků.

Odkaz žalovaného na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2011, čj. 5 Afs 78/2010-186, je odkazem přehnaně zjednodušujícím. Odpovědnost uchazeče, stane-li se uchazečem vítězným, za celé plnění veřejné zakázky vůči zadavateli, totiž ani žalobkyně ve správním řízení nezpochybňovala a ani samotné subdodavatelské plnění, ani podíl subdodavatele na prokazované kvalifikaci se této odpovědnosti nijak netýká. Nadto pokud byla z uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu citována pasáž, podle které podmínky prokazování kvalifikace subdodavatelsky nemají být vázány na míru, v níž se subdodavatel bude na realizaci veřejné zakázky podílet, popř. k dílčímu úkolu subdodavatele, pak jde o nepřipadné zobecnění závěrů, jež v uvedeném rozsudku byly za tamního specifického skutkového stavu vysloveny primárně k otázce oprávněnosti požadavku na předkládání smluv se subdodavateli (§ 44 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách) pro případ, že kvalifikace je prokazována subdodavatelsky, a pro případ, že subdodavatelsky prokazována není, a jež se kromě míry, v níž se subdodavatel podílí na samotné realizaci veřejné zakázky, již nevyjadřovaly k participaci subdodavatele v podobě poskytnutí věcí či práv. Se žalovaným lze tedy souhlasit nejvýše v tom, že subdodavatel nemusí práce, ve vztahu k nimž kvalifikaci „*prokazoval za dodavatele*“, sám realizovat (bod 34 napadeného rozhodnutí), neboť namísto toho může poskytnout uchazeči věci či práva, jak § 51 odst. 4 písm. b) zákona o veřejných zakázkách také umožňuje. Ve zbytku však zdejší soud názor žalovaného na věc nesdílí.

Je tedy na uchazeči, aby zvolil způsob, jakým splnění kvalifikace prokáže. K tomu může zčásti využít i kvalifikace svědčící jinému subjektu, avšak hodlá-li jej využít jako subdodavatele (a splnění „*svě*“ kvalifikace prokazovat jejím splněním „*u svého subdodavatele*“), je na něm, aby reálnou míru participace subdodavatele na veřejné zakázce s ohledem na charakter konkrétního kvalifikačního před-

pokladu, jehož splnění má být takto prokázáno a jenž vyjadřuje skutečnou odbornost, zkušenost, zdroje, osoby či jiné zázemí, jež bude uchazeči k plnění veřejné zakázky k dispozici, zadavatel prokázal. Neplýne-li reálná dispozice s prostředky, které má pro prokázání kvalifikace uchazeč k dispozici, již z toho, že osoba, o jejíž prostředky se jedná, je pod kontrolou uchazeče [v takovém případě by prokázání kontroly nutně muselo být postaveno naroveň smlouvě podle § 51 odst. 4 písm. b) zákona o veřejných zakázkách], je třeba reálnou dispozici s takovými prostředky prokázat smlouvou [jak ukládá § 51 odst. 4 písm. b) zákona o veřejných zakázkách]. Splnění kvalifikace coby obecnou způsobilost předmět veřejné zakázky podle požadavků zadavatele splnit si tedy z pohledu uchazeče nestačí toliko formálně smluvně „koupit“ (neboť takto formálně „koupená“ kvalifikace uchazečovu způsobilost předmět veřejné zakázky splnit fakticky nemůže prokazovat), nýbrž je zapotřebí spolehlivě doložit, v jakých ohledech, v jakých částech plnění veřejné zakázky, jakým konkrétním způsobem a do jaké konkrétní míry bude uchazeč reálně disponovat faktickou participací svého subdodavatele, jež pak bude souviset s jeho odbornými (technickými) nebo ekonomickými schopnostmi v rámci plnění veřejné zakázky, a v čem bude taková participace spočívat, popř. v jakých ohledech, ve vztahu k jakým částem veřejné zakázky, jakým konkrétním způsobem a do jaké konkrétní míry bude uchazeč reálně disponovat věcmi či právy subdodavatele, a o jaké věci či o jaká práva půjde. Jen tak může mít zadavatel najisto postaveno, že jeho požadavky, které se promítly do zadávacích podmínek, ať už jde o požadavky odborného charakteru či charakteru ekonomického, uchazeč ve skutečnosti splňuje, a je tak dle představ zadavatele také skutečně způsobilý předmět veřejné zakázky splnit.

Požadavku podle § 51 odst. 4 písm. b) zákona o veřejných zakázkách tedy vyhoví takový závazek subdodavatele, podle něhož bude subdodavatel část veřejné zakázky sám ve skutečnosti plnit. Stejně tak mu snad může vyhovět závazek subdodavatele spočívající

v „ekonomickém řízení zakázky“ (pokud si pod takové označení uchazeč se subdodavatelem podradí něco, co se v plnění veřejné zakázky reálně projeví, v posuzované věci ovšem ani při nejvyšší pečlivosti při čtení subdodavatelské smlouvy není zdejšímu soudu patrné, co má být oním „ekonomickým řízením zakázky“ či „garancí ekonomické výkonnosti dodavatele“). I poskytnutí odborně fundovaného personálního substrátu subdodavatelem uchazeči může požadavku podle § 51 odst. 4 písm. b) zákona o veřejných zakázkách vyhovovat. To vše (a jistě i řada dalších příkladů) ale vždy pouze za předpokladu, že takový závazek bude smysluplným odrazem konkrétního požadavku zadavatele na kvalifikaci, jehož splnění má být takto s využitím subdodavatele prokazováno, a že bude dostatečně konkretizován, aby zadavatel na jeho základě mohl posoudit rozsah skutečné participace subdodavatele na veřejné zakázce (ať už v jakékoli smysluplné formě).

Jestliže tedy v posuzované věci byla předložena smlouva mezi uchazečem HOCHTIEF CZ, z níž nic konkrétního ve shora vyloženém smyslu neplýne, pak uchazeč HOCHTIEF CZ nesplnil povinnost podle § 51 odst. 4 písm. b) zákona o veřejných zakázkách. Takto předložená smlouva může dokládat nejvýše formální „koupení“ kvalifikace, nikoli skutečnou míru participace nejméně v rozsahu, v jakém subdodavatel „za uchazeče HOCHTIEF CZ“ prokázal splnění kvalifikace, jak § 51 odst. 4 písm. b) zákona o veřejných zakázkách požaduje. Z předložené smlouvy totiž neplýne nic, z čeho by měl zadavatel nabytí rozumného přesvědčení, že uchazeč má v reálné kooperaci se svým subdodavatelem konkrétní odborné a ekonomické zkušenosti s obdobným plněním, jak tyto zkušenosti zadavatel požadoval v bodech 9.4.3 a 9.5.1 zadávací dokumentace, resp. že v reálné kooperaci se svým subdodavatelem bude disponovat odbornými personálními kapacitami, jak je zadavatel požadoval v bodech 9.5.2 a 9.5.3 zadávací dokumentace.

Už z tohoto důvodu nemůže obstát závěr obsažený v napadeném rozhodnutí (a stejně tak v jemu předcházejícím rozhodnutí I. stup-

ně), podle kterého uchazeč HOCHTIEF CZ prokázal splnění kvalifikačních předpokladů v souladu se zákonem a v souladu s podmínkami stanovenými zadavatelem. Veškeré úvahy žalovaného fakticky v tom směru, že ze smlouvy předložené podle § 51 odst. 4 písm. b) zákona o veřejných zakázkách nemusí vyplývat nic konkrétního, jsou založeny na nesprávné interpretaci tohoto ustanovení. Jestliže z tohoto ustanovení plyne, že dispozici s plněním, popř. s věcmi či právy, jichž je ke splnění kvalifikace třeba, musí uchazeč prokázat nejméně v rozsahu, v jakém jimi má být kvalifikace prokázána, pak především musí být takto prokazován obsah i rozsah (aby bylo možno posoudit, zda jde o rozsah nejméně takový, v jakém má být kvalifikace určitého obsahu prokazována). Obecnými formulacemi, z nichž nemůže být postaveno najisto, jaké konkrétní plnění nebo jaké věci či práva mají být poskytovány, nemůže být prokázán žádný jejich konkrétní obsah ani rozsah, a te-

dy takové obecné formulace nevyhovují požadavku podle § 51 odst. 4 písm. b) zákona o veřejných zakázkách.

Ze shora uvedeného, aniž by bylo třeba zabývat se dalšími dílčími argumenty žalobkyně a dílčími důvody, o které žalovaný svůj závěr opíral, dospívá zdejší soud k závěru, že se žalovaný při svém rozhodování dopustil nezákonnosti založené nesprávným výkladem § 51 odst. 4 písm. b) zákona o veřejných zakázkách a jeho navazující z tohoto důvodu nutně nesprávnou aplikací na zjištěný skutkový stav. Tato nezákonnost zatížila jak rozhodnutí napadené, tak rozhodnutí jemu předcházející.

Ze shora uvedených důvodů tedy zdejší soud napadené rozhodnutí pro nezákonnost podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil, podle § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i toutéž nezákonností zasažené jemu předcházející rozhodnutí I. stupně a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

3266

Regulace reklamy: nepřipustné využití motivu strachu

k § 2 odst. 3 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 138/2002 Sb. (v textu jen „zákon o regulaci reklamy“)

Reklamní spot nabádající za pomoci nadsázky ke vstupu do veřejnoprávně podporovaného soukromého spořicího programu na stáří (zde: motiv starého cirkusového lva, který má hlad, evokující důchodce, který bez takového programu bude mít ve stáří nízkou životní úroveň, a upozorňující mladší lidi, že by měli myslet na zajištění svého stáří) není v rozporu s dobrými mravy (§ 2 odst. 3 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, čj. 2 As 19/2015-25)

Prejudikatura: č. 604/2005 Sb. NSS, č. 2173/2011 Sb. NSS a č. 2362/2011 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 7. 1998, Gut Springenheide a Tuský v. Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt (C-210/96, Sb. rozh., s. I-04657).

Věc: Akciová společnost Partners Financial Services proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalované.

Rozhodnutím ze dne 19. 11. 2013 žalovaná uložila žalobkyni pokutu ve výši 200 000 Kč. Důvodem pro udělení pokuty bylo porušení § 2 odst. 3 zákona o regulaci reklamy, kterého

se měla žalobkyně dopustit tím, že zadala do vysílání reklamu na finanční poradenství Partners, premiérově odvysílanou dne 21. 1. 2013 od 16:54 na programu Nova Cinema. Dle ža-

lované je tato reklama v rozporu s dobrými mravy, neboť nepřipustně využívá motiv strachu, když „*hrozí závažnými následky hladu a chudoby v důchodu*“, pokud nebude využito nabízené služby finančního poradenství, vyvolává ve spotřebiteli neoprávněné obavy a strach, a může jej proto vést k emocionálnímu obchodnímu rozhodnutí, které by třeba jinak ne učinil.

Předmětnou reklamu lze shrnout následovně. Muž (cirkusový klaun ve středním až starším věku se špatně smytými líčidly) se k večeru opírá o zábradlí na zápraží maringotky. Ze dveří maringotky k němu přichází mladík (rovněž klaun se špatně smytými líčidly) a přináší mu hrnek s nápojem. Z dálky se ozve řev lva a starší klaun prohlásí: „*Á, náš Hektor má hlad.*“ Mladík se na to konto poušměje, ale starší klaun na to reaguje slovy: „*Moc se nesměj, mladej, až ti bude tolik, co jemu, tak budeš ještě hladovější.*“ Mladík se tomu podivuje a ohradí se: „*Proč jako já? Mně je sotva třicet.*“ Načež mu starší klaun odvěti: „*No tak se začni starat,*“ ukousne si chleba a pokračuje, „*máš nejvyšší čas.*“ V ten moment se podívá na hodinky, aby demonstroval časový aspekt, přičemž ale otočí ruku, ve které drží hrníček, a obsah vylije, aniž by si toho všiml.

Tímto končí rozhovor klaunů a komentář objasňuje: „*Nechcete-li v penzi rvát hladý, zavolejte nám, Partners, připravte se na svůj důchod už dnes.*“ Během komentáře se objeví poslední záběr reklamního spotu. Na takřka bílé obrazovce je uprostřed logo, pod ním velký nápis „*Partners*“ a pod ním menším písmem nápis „*finanční poradenství jinak*“. V levém dolním rohu je umístěn nápis „*www.partners.cz*“ a v pravém „*volejte 800 63 63 63*“. Spot je podkreslen nevýrazným hudebním doprovodem.

Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 15. 1. 2015, čj. 11 A 17/2014-32, rozhodnutí žalované zrušil.

Městský soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí spočívalo na nesprávném

právním posouzení věci, a proto v odůvodnění svého rozsudku především uvedl, že k porušení § 2 odst. 3 zákona o regulaci reklamy nestačí, aby ta obsahovala prvky využívající motivu strachu, nýbrž je potřeba kvalifikované míry jejich využití takovým způsobem, aby byly v rozporu s dobrými mravy.

Ty je dle městského soudu nutno chápat ve smyslu dobrých mravů soutěže zakotvených v generální klauzuli proti nekalé soutěži dle obchodního zákoníku^{*)}. O jejich porušení využitím motivu strachu se tak jedná např. tehdy, když se možnému spotřebiteli hrozí závažnými následky pro případ, že nevyužije nabízené výrobky a služby (řidič havaroval, neboť nepoužil prostředek potlačující následky únavy a podobně).

Pojem „*prvky využívající motivu strachu*“ spadá podle městského soudu do kategorie tzv. neurčitých právních pojmů. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat; jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Proto se zjištění, zda v daném případě reklama obsahuje prvky využívající motivu strachu, musí odvíjet od hodnocení všech okolností konkrétního případu, z nichž správní orgán učiní závěr, zda je daný pojem naplněn, či nikoli. To, zda předmětná reklama obsahuje prvky využívající motivu strachu, je nepochybně otázkou právní, s níž se správní orgán i soud musí řádně vypořádat.

Naopak nadsázku či přehánění lze podle městského soudu obecně v rámci přesvědčovacích reklamních kampaní připustit; míra jejich přípustnosti však musí být vždy posuzována ve vztahu k adresátům, kteří mohou být takovou přesvědčovací kampaní zasaženi.

Městský soud na základě těchto kritérií vyhodnotil předmětnou reklamu a její zvukovou i vizuální část tak, že neobsahuje ultimativní výhrůžku, že nestaví na pocitu strachu z chudoby ve stáří, když motiv strachu díky zcela jasné nadsázce i vtipu v ní není využit vůbec, a že prvek agresivity v ní absentuje.

^{*) S účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.}

Žalobu tak posoudil jako důvodnou, napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc k dalšímu řízení.

Proti tomuto rozsudku podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž namítala, že nelze souhlasit s městským soudem v tom, že je možné hodnotit předmětnou reklamu jako pouhou nadsázku, ale jako skutečně naprosto nemístné a nepřipustné strašení diváků. Zdůrazňuje především rozlišování mezi běžnou reklamní nadsázkou a vyhrožováním do jisté míry reálnou hrozbou.

Dle stěžovatelky se pak s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2012, čj. 1 As 47/2010-65, č. 2173/2011 Sb. NSS, jedná o nepřipustné využívání strachu vždy, je-li v reklamě užito ultimativní výhrůžky ve formě „bud/nebo“. Tak stěžovatelka chápe užití slovního spojení „*nechcete-li řvát v penzi hlady, zavolejte nám*“, a proto má za to, že o nepřipustné využívání strachu jde. Rozpor s dobrými mravy je proto dán v takovémto apelu na nejniternější obavy z existenční nouze.

Stěžovatelka naopak rozporovala názor městského soudu, že účinkování klauna v reklamě znamená automaticky její vtípnost a nadsázku, a domnívala se, že nelze přijmout závěr o neschopnosti reklamy vyvolávat strach či hrozbu, pokud v ní účinkují klauni. Stěžovatelka nakonec došla k jednoznačnému závěru, že přesvědčovací proces posuzované reklamy je postaven na zcela nemravném apelu na strach lidí z existenčních problémů, a navrhla zrušení rozsudku městského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

Žalobkyně se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnila s napadeným rozsudkem. Zopakovala jen, že smyslem a cílem reklamy nebylo vyvolání pocitu strachu z budoucnosti a že nadsázka s humorným prvkem nereprezentují jen dva přítomní klauni, ale i část s klasickým klaunským výstupem v podobě vylitého obsahu hrnku. V ničem tak neshledala prvky agresivity, naopak odlehčený, klidný a bezemoční dialog obou klaunů chápala jako upozornění společnosti na problematiku výše důchodů.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [16] Pro absenci dalších námitek se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nesprávné interpretace § 2 odst. 3 zákona o regulaci reklamy městským soudem.

[17] Podle tohoto ustanovení: *„Reklama nesmí být v rozporu s dobrými mravy, zejména nesmí obsahovat jakoukoliv diskriminaci z důvodů rasy, pohlaví nebo národnosti nebo napadat náboženské nebo národnostní citění, ohrožovat obecně nepřijatelným způsobem mravnost, snižovat lidskou důstojnost, obsahovat prvky pornografie, násilí nebo prvky využívající motivu strachu.“*

[18] Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá než zopakovat, že jednoduchým jazykovým výkladem tohoto ustanovení lze snadno dospět k závěru, že zakázaná je taková reklama, která je v rozporu s dobrými mravy. Tento rozpor pak z demonstrativního výčtu příkladů naplní reklama obsahující prvky pornografie (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, čj. 5 As 32/2007-83, č. 2362/2011 Sb. NSS) nebo právě reklama využívající motivy strachu. K naplnění skutkové podstaty podle § 2 odst. 3 zákona o regulaci reklamy je proto třeba, aby reklama využívala motivy strachu, a to takovým způsobem, že bude současně rozporná s dobrými mravy.

[19] Ne každý eventuální motiv strachu v reklamě proto bude automaticky protiprávní. Například upoutávka na hororový film bude nepochybně s prvkem strachu pracovat. Jen z tohoto faktu však samozřejmě nelze dovodit, že by se tím dostala také do rozporu s dobrými mravy. K porušení § 2 odst. 3 zákona o regulaci reklamy tedy samotné využití prvků strachu nestačí a eventuální rozpor s dobrými mravy je nutno řádně odůvodnit.

[20] „Dobré mravy“ je nutno chápat ve smyslu dobrých mravů soutěže, na které odkazuje generální klauzule proti nekalé soutěži, obsažená v obchodním zákoníku (dnes již v občanském zákoníku z roku 2012). Jde o jednání v hospodářské soutěži, v daném případě v reklamě, které sice zákon výslovně neuvádí, ale které se svou povahou a intenzitou blíží jednáním v zákoně výslovně zakázaným (tj. jednáním klamavým, neúměrně agresivním, těžícím z lidských citů a předsudků a podobně). Dobré mravy jsou takové mravy, které respektují všechny společenské, kulturní a mravní normy, jež v historickém vývoji osvědčují jistou neměnnost, vystihují podstatné historické tendence, jsou sdíleny rozhodující částí společnosti a mají povahu norem základních. Pokud zákon mluví o prvcích ohrožujících mravnost nepřijatelným způsobem, má na mysli především mravnost v obecnějším významu tohoto slova.

[21] Pojem „*prvky využívající motivu strachu*“ spadá do kategorie tzv. neurčitých právních pojmů; jejich definování obecně v právních předpisech pro jejich povahu samu nemusí být vhodné, dokonce ani možné. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat; jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy.

[22] Při interpretaci neurčitého právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, a to z toho hlediska, zda posuzovanou věc lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit. Proto se zjištění, zda v daném případě reklama obsahuje prvky využívající motivu strachu, musí odvíjet od hodnocení všech okolností konkrétního případu, z nichž správní orgán učiní závěr, zda je daný pojem naplněn, či nikoli. Zákonodárce užitím neurčitých pojmů dává orgánu aplikujícímu právní předpis prostor, aby posoudil, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého pojmu, či nikoli. To, zda předmětná reklama obsahuje prvky využíva-

jící motivu strachu, je nepochybně otázkou právní, s níž se správní orgán i soud musí řádně vypořádat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 32/2007-83).

[23] Vnímání strachu je bezesporu individuální záležitost. Každý člověk se „*bojí*“ za jiných okolností. Vnímání strachu proto může být v jednotlivých případech odlišné podle adresáta reklamy. Nicméně je nepochybné, že se dá říci, z čeho má běžný jednotlivec strach. Samotné použití motivů, které mohou způsobit strach, nezpůsobuje strach v jakékoli myslitelné situaci. Proto je třeba každou jednotlivou situaci posoudit zvlášť vzhledem ke všem okolnostem a s ohledem na dobré mravy, o kterých § 2 odst. 3 výslovně hovoří. Zákon o regulaci reklamy má na mysli především mravnost v obecnějším významu tohoto slova. V tomto případě zřejmě půjde o takové způsoby jednání, na jejichž odsouzení se shodně naprosto převažující většina společnosti. Předpoklad skutkové podstaty zakládající rozpor reklamy s dobrými mravy tedy dále objektivizuje „*motivy strachu*“, o kterých hovoří část hypotézy právní normy obsažené v § 2 odst. 3 zákona o regulaci reklamy.

[24] Základní premisou, a v tom je možno dát stěžovateli za pravdu, je pak postup, v jehož rámci stěžovatelka hodnotí každou reklamu zcela individuálně a míru či vůbec přítomnost nadsázky je nutno posuzovat ve zcela konkrétním jednotlivém kontextu dané reklamy. Nelze proto všeobecně říci, co přesně je nadsázkou a jaké jsou její hranice. Je na příslušném správním úřadu, aby v jednotlivostech posoudil, zda se jednalo o vtip či nadsázku, či zda se jednalo o nepřipustné využívání motivu strachu. Reklamu je vždy nutno hodnotit v širším celospolečenském kontextu.

[25] Nejvyšší správní soud má za to, že právě výše zmíněný postup v tomto případě dodržen nebyl.

[26] Stěžovatelka ve své kasační stížnosti zopakovala myšlenku výroku svého rozhodnutí, že reklamu žalobkyně nelze vnímat jako pouhou nadsázku, ale jako skutečně naprosto nemístné a nepřipustné strašení diváků (resp. spotřebitelů) životem v bídě ve stáří

a v důchodovém věku, kterýžto apel na nejnižší obavy z existenční nouze vyznívá jako ultimativní výhružka, a je proto v rozporu s dobrými mravy.

[27] Nejvyšší správní soud však připomíná, že k výkladu pojmu „*průměrný spotřebitel*“ se již několikrát vyslovila judikatura Nejvyššího soudu (rozsudek ze dne 30. 5. 2007, čj. 32 Odo 229/2006; rozsudek ze dne 23. 10. 2008, čj. 32 Cdo 4661/2007) a přiznala mu vlastnosti spotřebitele, který má dostatek informací a je v rozumné míře pozorný a opatrný, s ohledem na sociální, kulturní a jazykové faktory (jak je ostatně vykládáno i Soudním dvorem v rozsudku ze dne 16. 7. 1998, *Gut Springenheide a Tusky v. Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt*, C-210/96, Sb. rozh., s. I-04657). Nejde tedy o jedince bez vlastní svobodné vůle, neschopného učinit si vlastní názor a chovájícího se bez rozmyslu, takřka jako „*jako ovce*“, ale spotřebitele obvyklým způsobem, tedy přiměřeně rozumně uvažujícího. Tedy takového, který ví, že skutečný život obsahuje rizika a nejednoznačnosti, avšak zpravidla za normálních okolností řešitelné a obvykle nemající fatální následky. Takovému spotřebiteli musí být jasné, že nevyužití v reklamě nabízených služeb nemůže mít bez dalšího za následek budoucí život v bídě, stejně jako že žádné finanční produkty a služby žádného finančního poradenství ho nemohou před rizikem takového života ochránit absolutně.

[28] Optikou celospolečenského kontextu byl problém budoucnosti státního důchodového systému a demografických změn společnosti zejména v kritickém období od 1. 1. 2013 do 30. 6. 2013 natolik frekventovaný všemi možnými sdělovacími prostředky, že samotné působení reklamy nepřinášelo nic překvapivého a každý průměrný spotřebitel si byl své konkrétní situace dávno vědom a uměl ji řádně vyhodnotit. Jeho pohledem se tak v posuzovaném spotu musí jednat o zcela jasné přehánění a nadsázku, které jsou jím očekávány, a proto jim téměř žádný spotřebitel nevěří, natož aby v něm vyvolaly pocit strachu.

[29] Nelze ani přistoupit naěžovatelčin výklad právního názoru z rozsudku Nejvyšší-

ho správního soudu ze dne 15. 9. 2009, čj. 1 As 47/2010-65, č. 2173/2011 Sb. NSS (zřejmě z bodu 34), že užití ultimativní výhružky ve formě „*bud/nebo*“ rovná se automaticky nepřipustnému využívání strachu.

[30] V tam řešeném sporu šlo totiž o ryze kazuistické vodítko k usnadnění posouzení reklam nabízejících výrobek jako řešení nemoci. Lze souhlasit, že v těchto případech bude odůvodnění rozporu s dobrými mravy snadnější, není však možné toto vodítko vztahovat na případy skutkově rozdílné, natož toto pravidlo jakkoliv zobecňovat, což by jednak vedlo k závěrům *ad absurdum*, kdy by proti dobrým mravům byla např. reklama na boty s textem „*bud' naše botky, nebo chod' bosky*“, jednak by to popřelo výše zmíněnou zásadní premisu individuálního posuzování reklamy z hlediska maximálně širokého kontextu.

[31] Přesně tak potom musí být hodnocena věta posuzované reklamy „*nechcete-li v penzi řvát hlady, zavolejte nám*“. Ačkoliv Nejvyšší správní soud nepopírá, že bez kontextu může tento výrok vyznívat poměrně expresivně, jeho vnímání se, s odkazem na ostatní obsah spotu (komediální prvek s vylitím obsahu hrnku, přítomnost dvojice klaunů, řev lva, celkový audiovizuální projev, nápis „*FINANČNÍ PORADENSTVÍ JINAK*“) a s přihlédnutím k schopnostem průměrného spotřebitele a celkovému kontextu, nemůže jevit ničím jiným než reklamou propagující předně služby finančního poradenství a využívající k tomu nadsázku s humorným prvkem. Tedy jako nabídka možného řešení, nikoliv ultimativní výhružka s prvky agrese.

[32] Takový způsob posouzení ostatně vyhovuje i právnímu názoru v odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 As 16/2004-90, č. 604/2005 Sb. NSS, že je možno nadsázku či přehánění v rámci přesvědčovacích reklamních kampaní připustit obecně; míra jejich přípustnosti však musí být vždy posuzována ve vztahu k adresátům, kteří mohou být takovou přesvědčovací kampaní zasaženi, k jejich věku, schopnostem nadsázku odhalit a k sekundárním důsledkům přesahujícím rámec jejich spotřebitelského chování, které může jejich

vor jako hlavní postava reklamního spotu, na němž je přesvědčovací kampaň založena, následně vyvolat.

[33] Nad rámec posuzovaného Nejvyšší správní soud znovu podotýká, že on i městský soud dospěly ke svým závěrům za pomoci metod právní interpretace a aplikace, neboť měly za úkol právně posoudit předmětnou právní otázku. Výtku stěžovatelky o absenci odborného aparátu mediálních analytiků bě-

hem tohoto posuzování proto nelze akceptovat jako důvodnou.

[34] Nejvyšší správní soud má tedy ve shodě s městským soudem za to, že stěžovatelka nepostupovala v souladu s § 2 odst. 3 zákona o regulaci reklamy, když toto ustanovení na daný případ aplikovala nesprávně, protože posuzovaná reklama neobsahuje prvky využívající motiv strachu ani ultimativní výhrůžku, které by byly v rozporu s dobrými mravy. (...)

3267

Právo na informace: odepření informace Léčiva: registrace léčivých přípravků

k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění do 30. 6. 2010*)
k § 99 odst. 3 zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech)**)

Při vyřizování žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, jsou ustanovení zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech, týkající se zveřejňování informací v postavení zvláštního zákona k zákonu o svobodném přístupu k informacím. Zákazem zveřejnění bez souhlasu žadatele o registraci je třeba rozumět i zákaz poskytnutí takové informace bez souhlasu žadatele o registraci na základě žádosti o informace (§ 99 odst. 3 zákona o léčivech). Jestliže zákon předpokládá, že určité informace nemají být jiným osobám v určitých fázích řízení či v určitých věcech poskytnuty, bylo by proti smyslu této ochrany, aby sice nebyly zveřejňovány Státním ústavem pro kontrolu léčiv, ale byly poskytovány na základě žádosti o informace.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2014, čj. 6 Ad 16/2010-41)

Věc: Společnost s ručením omezeným Astellas Pharma proti Ministerstvu zdravotnictví o poskytnutí informace.

Dne 17. 3. 2010 Státní ústav pro kontrolu léčiv (dále jen „Ústav“) odmítl žalobkyni poskytnout údaje požadované podle zákona o svobodném přístupu k informacím, a to konkrétně informace ohledně žádosti o registraci léčivých přípravků obsahujících léčivou látku solifenacin, resp. zda probíhají správní řízení o registraci léčivého přípravku obsahujícího léčivou látku solifenacin, a pokud ano, položila další doplňující otázky.

Rovněž žalovaný svým rozhodnutím ze dne 27. 5. 2010 odmítl požadované informace poskytnout.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze. Uvedla, že žádala informace o tom, zda probíhá určité řízení o registraci léčivého přípravku, a o další s tím související informace. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný vylučuje ze spektra informací,

*) S účinností od 1. 7. 2010 byl tento zákon změněn zákony č. 227/2009 Sb., č. 375/2011 Sb., č. 167/2012 Sb. a č. 181/2014 Sb.

**) S účinností od 2. 4. 2013 byl § 99 odst. 3 změněn zákonem č. 70/2013 Sb.

kteře lze poskytnout, jakékoli, byť i čistě obecné, údaje o probíhající správě řízení o registraci léčivého přípravku. Žalovaný uvedl, že informace o probíhající správě řízení jsou vyloučeny z „*práva na poskytnutí informace*“, neboť ve smyslu § 11 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím jde o informaci, která byla předána osobou, jíž takovou povinnost zákon neukládá, a tato nesdělila, že s poskytnutím informací souhlasí, a dále a především odůvodňuje své zamítavé rozhodnutí § 99 odst. 3 zákona o léčivech, podle kterého údaje předložené v rámci registračního řízení nesmí být bez souhlasu žadatele o registraci zpřístupněny jiným osobám. Žalobkyně namítla, že žalovaný interpretuje citovaná ustanovení nesprávně, nadto v souvislosti s žádostí o poskytnutí údajů nepostupuje ani v souladu s § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Ani zákon o svobodném přístupu k informacím, ani zákon o léčivech dle žalobkyně nezapovídá poskytnutí obecných informací o tom, že probíhá správní řízení o registraci léčivého přípravku.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě konstatoval, že ve svém rozhodnutí neuvedl, že by důvodem pro odepření poskytnutí požadovaných informací byly výjimky uvedené v § 11 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Setrval na názoru vyjádřeném v napadeném rozhodnutí, že požadované údaje patří pod výjimku z povinnosti poskytovat údaje podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím s ohledem na § 99 odst. 3 zákona o léčivech.

Dále žalovaný uvedl, že zásadně nesouhlasí s názorem žalobkyně, že obsahem její žádosti nebyly údaje, které byly předloženy v rámci registračního řízení.

Žalovaný také uvedl, že trvá na tom, že rozdílná terminologie zákona o léčivech se týká pouze způsobu samotného procesu zveřejňování informací, tedy na základě čeho správní orgán informace poskytne. K zveřejnění informací může dojít jak jejich zveřejněním podle § 13 odst. 3 písm. c) zákona o léčivech, tak na základě žádosti o poskytnutí

informací, jelikož zveřejněním informací se rozumí jejich sdělení ať už individuální, tedy jejich poskytnutí pouze žadateli, anebo jejich zveřejnění v souladu s postupem podle § 13 odst. 3 písm. c) zákona o léčivech. Ústav je tedy povinen zveřejnit informace, a to na žádost informace uvedené v § 99 odst. 2 zákona o léčivech, jakož i informace ostatní, které nejsou v zákoně o léčivech uvedeny, oboje za předpokladu, že zde není zákonná výluha poskytnutí informací.

S ohledem na výše uvedené, tedy že zveřejnění je jakékoliv sdělení informace jiné osobě než té, která je původcem informace, lze informaci o tom, zda byla u Ústavu podána žádost o registraci léčivého přípravku, zveřejnit, tedy zpřístupnit jakékoliv osobě, pouze se souhlasem žadatele o registraci. Jedná se o výjimku z poskytnutí informací na žádost podle § 99 odst. 2 písm. d) zákona o léčivech, a tedy informace o průběhu jednotlivých správních řízení a dalších řízení podle tohoto zákona, včetně informací o zastavení řízení.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Soud se nejprve zabýval názorem žalobkyně, že je třeba rozlišovat mezi pojmy „*zveřejnění*“ [§ 13 odst. 3 písm. c) a § 99 odst. 3 zákona o léčivech] a „*zpřístupnění*“ (§ 99 odst. 2 zákona o léčivech) a že s ohledem na tento rozdíl nemůže být v daném případě odůvodněno neposkytnutí informace § 99 odst. 3 uvedeného zákona. S tímto názorem se soud neztotožnil. Při aplikaci těchto ustanovení nelze vycházet z pouhého jazykového výkladu, tedy z použití dvou pojmů, kdy jeden je definován jako poskytování informací prostřednictvím informačních prostředků a druhý je používán v souvislosti s vyžádáním si informace. Rozhodujícím pro výklad § 99 odst. 2 a 3 zákona o léčivech je účel těchto ustanovení, ve kterých jsou stanoveny případy, kdy informace Ústav nemůže poskytnout. Jestliže zákon předpokládá, že určité informace nemají být jiným osobám v určitých fázích řízení či v určitých věcech poskytnuty, bylo by proti smyslu této ochrany, aby sice nebyly zveřejňovány samotným Ústavem v in-

formačních prostředcích, ale byly poskytovány na základě žádosti o informace. Z uvedených důvodů žalovaný tedy dle názoru soudu nepochybil, jestliže posoudil odmítnutí žádosti žalobkyně o poskytnutí předmětných informací jako učiněné v souladu s § 99 odst. 3 zákona o léčivech.

V oblasti poskytování informací jsou ustanovení zákona o léčivech týkající se zveřejňování informací v postavení *lex specialis* k zákonu o svobodném přístupu k informacím. Ustanovení § 99 odst. 3 zákona o léčivech vymezuje údaje, na které se povinnost jejich zveřejnění nevztahuje, resp. zveřejnění těchto údajů jiným osobám je vázáno na výslovný souhlas žadatele o registraci. Jak bylo již uvedeno shora, soud má za to, že zákazem zveřejnění bez souhlasu žadatele o registraci je třeba rozumět i zákaz poskytnutí takové informace bez souhlasu žadatele o registraci na základě žádosti o informace. Týká se to údajů předložených v rámci registračního řízení léčivého přípravku i skutečnosti, že žádost o registraci byla předložena Ústavu.

V daném případě žalobkyně požadovala informace, které se vztahovaly k žádostem o registraci léčivého přípravku obsahujícího léčivou látku solifenacin. Jednotlivé body žádosti o informaci se prokazatelně vztahují k údajům uváděným žadatelem v žádosti o registraci a v dokumentech, které je povinen spolu se žádostí předložit, a týkají se rovněž skutečnosti, zda žádost o registraci léčivého přípravku obsahujícího léčivou látku solifenacin byla Ústavu předložena. Bylo tedy namístě, aby Ústav poskytnutí požadovaných informací podmiňoval souhlasem žadatele o registraci. Jestliže takový souhlas dán nebyl,

žalobkyně ostatně tuto skutečnost ani ve správním řízení ani v žalobě nezpochybnila, nemohly jí být požadované informace poskytnuty. Žalovaný tedy nepochybil, jestliže tento závěr Ústavu v napadeném rozhodnutí shledal jako učiněný v souladu s § 99 odst. 3 zákona o léčivech.

Bez souhlasu účastníka lze informace zveřejnit v případě, že již bylo o registraci rozhodnuto. Nelze se tedy ztotožnit s názorem žalobkyně, že § 99 odst. 3 zákona o léčivech neomezuje právo na obecnou informaci o tom, že řízení probíhá. Pokud žalobkyně argumentuje § 99 odst. 2 zákona o léčivech, tato argumentace není namístě, neboť podle tohoto ustanovení jsou zveřejňovány informace buď o rozhodnutích o registraci, nebo o průběhu správních řízení po ukončení příslušného řízení. Ze znění § 99 odst. 2 písm. d) zákona o léčivech vyplývá, že informace o řízení lze zveřejnit až poté, kdy je takové řízení ukončeno. Dříve by bylo možné poskytnout informace o řízení o žádosti o registraci pouze se souhlasem žadatele o registraci. I z obecnějších údajů by žalobkyně zjistila, že žádost o registraci byla podána a že řízení o takové žádosti probíhá. Poskytnutí i takové obecné informace by bylo v rozporu s § 99 odst. 3 zákona o léčivech, pokud by bylo učiněno bez souhlasu žadatele o registraci.

Pokud žalobkyně v žalobě poukázala na to, že na rozdíl od trestního řízení a rozhodovací činnosti soudů není správní řízení uvedeno v § 11 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, k tomu je třeba uvést, že podle tohoto ustanovení žalovaný vůbec nepostupoval a obsah tohoto ustanovení není pro posouzení dané věci právně významný.