

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

1 2016 / XIV. ročník / 29. 1. 2016

OBSAH

I.

JUDIKÁTY

3318. Správní trestání: omezení plateb v hotovosti; liberační důvody; presumpe zákonnosti a věcné správnosti 1
3319. Správní trestání: podnikání na kapitálovém trhu; porušení povinnosti obchodníka s cennými papíry 5
3320. Správní trestání: správní delikt podle zákona o silniční dopravě
Silniční doprava: autobusová přeprava osob; provozování linkové osobní dopravy 14
3321. Řízení před soudem: nepřípustnost kasační stížnosti směřující jen proti důvodům rozhodnutí. 23
3322. Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem
Stavební řízení: časové omezení zkušebního provozu 44
3323. Řízení před soudem: předběžné opatření
Opatření obecné povahy: změna územního plánu 54
3324. Řízení před soudem: soudní přezkum rozhodnutí o neposkytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením
Zaměstnanost: příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením 59
3325. Daňové řízení: odvolání proti platebnímu výměru; postup k odstranění pochybností 66
3326. Spotřební daně: znaky doutníku; termín „kouří se jako takové“ 68
3327. Důchodové pojištění: starobní důchod; vyměřovací základ. 82
3328. Provoz na pozemních komunikacích: pozbytí řidičského oprávnění. 87
3329. Ochrana spotřebitele: zaměnitelnost označení výrobku nebo zboží s ochrannou známkou; způsobilost ohrozit spotřebitele; nekalé obchodní praktiky 94
3330. Pobyt cizinců: správní vyhoštění; právo na soukromý a rodinný život 100

I. JUDIKÁTY

3318

Správní trestání: omezení plateb v hotovosti; liberační důvody; presumpce zákonnosti a věcné správnosti

k § 6a zákona č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů⁾ (v textu jen „zákon o omezení plateb“)

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

I. Liberační důvody uvedené v § 6a zákona č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti, ve znění účinném od 19. 8. 2008 se mohou uplatnit i na porušení povinností spáchaná před tímto datem, neboť předmětné ustanovení je nutno považovat za právní úpravu, která je pro pachatele správního deliktu příznivější ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod.

II. Účastník řízení se nemůže zprostit odpovědnosti za správní delikt podle zákona č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti, tvrzením, že přijímal nadlimitní platby v hotovosti v důsledku „nezákonného obstarání“ jeho účtů, pokud v době, kdy přijímal nadlimitní platby, svědčila zajišťovacím a exekučním příkazům presumpce zákonnosti a věcné správnosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2014, čj. 8 Afs 42/2013-94)

Prejudikatura: č. 461/2005 Sb. NSS, č. 618/2005 Sb. NSS, č. 1815/2009 Sb. NSS a č. 2116/2010 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 10/1995 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 61/94).

Věc: Akciová společnost CZT proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad v Pardubicích svým rozhodnutím ze dne 16. 2. 2010 uložil žalobkyni pokutu ve výši 2 600 000 Kč podle § 6 zákona o omezení plateb, a § 37 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků^{*)} (dále jen „daňový řád z roku 1992“). Žalobkyně porušila zákon o omezení plateb tím, že v 52 případech přijala platbu v hotovosti přesahující limit uvedený v § 4 odst. 1 zákona o omezení plateb.

Žalovaný [zde ještě Finanční ředitelství v Hradci Králové, 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] zamítl odvolání žalobkyně rozhodnutím ze dne 1. 7. 2010. Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, který rozsudkem ze dne 27. 1. 2011, čj. 31 Af 98/2010-86, zrušil rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Žalovaný napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Nejvyšší správní soud jej rozsudkem ze dne 26. 10. 2011, čj. 9 Afs

⁾ S účinností od 19. 8. 2008 byl § 6a včleněn zákonem č. 303/2008 Sb. a s účinností od 1. 1. 2013 byl změněn zákony č. 18/2012 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Celní správě České republiky, a č. 407/2012 Sb.

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

23/2011-121, zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení. Krajský soud rozsudkem ze dne 25. 4. 2012, čj. 31 Af 98/2010-195, zrušil rozhodnutí žalobkyně a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Rozhodnutím ze dne 7. 8. 2012 žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí finančního úřadu.

Žalobkyně napadla posledně uvedené rozhodnutí žalovaného žalobou u krajského soudu, který ji rozsudkem ze dne 25. 4. 2013, čj. 31 Af 98/2012-112, zamítl.

Následně žalobkyně (stěžovatelka) podala kasační stížnost a ústavní stížnost, kterou Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 6. 11. 2013, sp. zn. III. ÚS 1720/13.

Ve své kasační stížnosti stěžovatelka vyjádřila nesouhlas s krajským soudem mimo jiné v bodě, že ve smyslu § 6a zákona o omezení plateb nevyňala úsilí, aby zabránila porušení tohoto zákona. Stěžovatelka popsala průběh řízení o přezkumu zajišťovacího příkazu, jehož výsledkem bylo zrušení tohoto příkazu a zastavení řízení, a průběh řízení o přezkumu zajišťovacích exekučních příkazů, které byly rovněž zrušeny. Z uvedeného je zřejmé, že bankovní účty stěžovatelky byly obstaveny nezákonně. Stěžovatelka nemohla s těmito účty nakládat a musela financovat chod podniku z dostupné hotovosti. Vložila-li by finanční prostředky na některý svůj bankovní účet, nemohla by s nimi dále nakládat. To by pro ni mělo likvidační charakter. Stěžovatelka musela platit v hotovosti i za tabákové nálepky (kolky) Finančnímu úřadu Kolín. Stěžovatelka dále popsala průběh řízení o přezkumu dodatečných platebních výměrů na spotřební daň za tabákové výrobky Gullivers Standard, Gullivers Extra a Merlin. Krajský soud dospěl k závěru, že tyto výrobky splňují znaky doutníků a rozsudkem ze dne 29. 1. 2013, čj. 30 Af 6/2011-334, zrušil rozhodnutí finančního ředitelství. Tyto skutečnosti jsou krajskému soudu známy z úřední činnosti. Na základě rozsudku čj. 30 Af 6/2011-334 Generální ředitelství cel zrušilo dodatečné platební výměry na spotřební daň a zastavilo řízení. Spotřební daň tedy byla stěžovatelce doměřena

na nezákonně, zároveň byly nezákonně obstaveny její účty. Stěžovatelka se snažila zabránit protiprávnímu jednání – vedla soudní spory, aby prokázala, že správně zdanila předmětné výrobky. Většina transakcí překračujících limit zákona o omezení plateb proběhla právě v době, kdy došlo k nezákonné daňové exekuci a obstavení účtů.

Pokud krajský soud uzavřel, že exekuční řízení mělo legitimní průběh a bylo podloženo pravomocnými rozhodnutími, napadený rozsudek je nesrozumitelný, nelogický a v rozporu se základními principy právního státu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 34/09, č. 187/2010 Sb. ÚS, ze dne 16. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 3377/12, č. 86/2013 Sb. ÚS a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2006, čj. 2 Afs 178/2005-64).

Z napadeného rozsudku dále není zřejmé, jak se krajský soud vypořádal s důkazy, které stěžovatelka přiložila k replice ze dne 19. 2. 2013, a s přílohou č. 1 žaloby, ve které stěžovatelka uvedla data příjmů hotovosti do pokladny a následných výdajů za kolky a náklady na jejich tisk a distribuci. Z této přílohy je patrné, že v roce 2005 stěžovatelka převáděla hotovost na svůj účet, ze kterého hradila kolky, v období od 4. 12. 2006 do 27. 3. 2007 hotovost na účet nevkládala a přímo jí hradila kolky a náklady na jejich tisk a distribuci. Krajský soud tato tvrzení nijak nezhodnotil, nepřihlédl ani ke zmíněným rozhodnutím.

Stěžovatelka byla dále přesvědčena, že žalovanému neměla být přiznána náhrada nákladů řízení. Změnil-li stát strukturu finančních orgánů, toto řešení musí jít k jeho tíži. Odkaz krajského soudu na § 60 s. ř. s. nepostačoval. Krajský soud měl posoudit, zda nejsou dány důvody pro nepřiznání náhrady nákladů podle § 60 odst. 7 s. ř. s. Měl se rovněž vypořádat s námitkou, kterou stěžovatelka vznesla v podání ze dne 18. 4. 2013 (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 9. 2005, sp. zn. 5 Cmo 556/2004).

Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření. Stran liberačních důvodů uvedl, že souhlasí s krajským soudem, že § 6a zákona

o omezení plateb nedopadá na posuzovanou věc. Stěžovatelka sice vedla soudní spory ohledně zajišťovacího příkazu, tím se však nesnažila zabránit protiprávnímu jednání ve vztahu k omezení plateb v hotovosti. Nadlimitní platby naopak přijímala vědomě a opakovaně. Stěžovatelka se nepokusila zabránit překročení zákonem stanoveného limitu například rozdělením příjmu plateb na více dní nebo dohodou s obchodním partnerem, aby své závazky vůči stěžovateli plnil přímo na účet Finančního úřadu Kolín, kterému stěžovatelka platila spotřební daň. Nadto ne všechna protiprávní jednání proběhla v době obstarání účtů, tyto případy stěžovatelka nezdůvodnila. K tvrzení krajského soudu, že exekuční řízení bylo legitimní, žalovaný podotkl, že v průběhu řízení nenastala žádná procesní pochybení.

K nákladům řízení žalovaný uvedl, že na základě § 33, § 36 odst. 1 s. ř. s. a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2013, čj. 9 Afs 70/2012-35, dovodil, že účastníci řízení mají ve správním soudnictví rovné postavení. Ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. zaručuje úspěšnému účastníku, že mu budou uhrazeny náklady na účast při jednání soudu. Při výpočtu nákladů krajský soud postupoval v souladu s vyhláškou č. 472/2012 Sb., o změně sazby základní náhrady za používání silničních motorových vozidel a stravného a o stanovení průměrné ceny pohonných hmot pro účely poskytování cestovních náhrad. Žalovaný odmítl tvrzení stěžovatelky, že po ní nelze spravedlivě požadovat, aby nesla břímě reorganizace státní správy. Byla to totiž stěžovatelka, kdo požadoval nařízení jednání.

Stěžovatelka podala k vyjádření žalovaného repliku, v níž poznamenala, že žalovaný opomněl, že objednatel tabákových nálepek byla stěžovatelka, která byla povinna je uhradit finančnímu úřadu. Stěžovatelka nemohla přenést svoji daňovou povinnost na jiného (§ 45 daňového řádu z roku 1992). Stěžovatelka nadto hradila další povinné odvody a závazky a nebylo možné, aby žádala své odběratele k úhradě závazků dodavatelům.

Stěžovatelka připustila, že ne všechna porušení zákona se uskutečnila v době nezákon-

ného obstarání účtů. Žalovaný však zamlčel, že ve 44 případech došlo k porušení práve v tomto období. Přesvědčení žalovaného, že exekuční řízení mělo legitimní průběh, popírá principy právního státu a spravedlnosti.

Nejvyšší správní soud zrušil výrok rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové o náhradě nákladů řízení a věc mu v tomto rozsahu vrátil k dalšímu řízení. Ve zbytku Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IX.

(...)

Liberační důvody

[68] Námitka stěžovatelky, že neodpovídá za správní delikt, protože byly naplněny liberační důvody, nebyla důvodná.

[69] Ustanovení § 4 odst. 1 zákona o omezení plateb stanovilo, že „[p]oskytovatel platby, jejíž výše překračuje částku 15 000 EUR [...] je povinen provést platbu bezhotovostně“. Podle § 6 odst. 2 tohoto zákona platí, že „[k]ontrolní orgán uloží pokutu [...] i příjemci hotovostní platby, pokud tato platba přesáhla limit a příjemce platby musel vědět, že jejím uskutečněním došlo k porušení tohoto zákona“. Zákon o omezení plateb tedy stanoví jednoznačnou povinnost provádět platby převyšující stanovený limit bezhotovostně. Je-li tato povinnost porušena, správního deliktu se dopouští nejenom poskytovatel platby, ale také její příjemce, pokud musel vědět, že jejím uskutečněním došlo k porušení zákona.

[70] V žalobě se stěžovatelka domáhala aplikace § 6a zákona o omezení plateb na posuzovaný případ. Byť bylo toto ustanovení včleněno do zákona o omezení plateb teprve s účinností od 19. 8. 2008, tedy po provedení předmětných plateb, mezi stranami nebylo sporné, že liberační důvody se mohou uplatnit i na porušení povinností spáchaná před tímto datem. Vzhledem k tomu, že původní právní úprava neobsahovala žádné liberační důvody, § 6a zákona o omezení plateb, který za určitých okolností zprošťuje pachatele

deliktu odpovědnosti, je nutno považovat za právní úpravu, která je pro pachatele správního deliktu příznivější, výhodnější. V takovém případě je třeba v souladu s čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod použít zákona pozdějšího (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 6 A 126/2002-27, č. 461/2005 Sb. NSS). Ustanovení § 6a zákona o omezení plateb tedy mohlo být na posuzovaný případ aplikovatelné.

[71] Nejvyšší správní soud však ve shodě s krajským soudem shledal, že stěžovatelka nenaplnila podmínky liberace podle zákona o omezení plateb. Podle § 6a odst. 1 tohoto zákona platí, že „[p]rávní osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila“. V průběhu správního ani soudního řízení nevyplývalo, že by stěžovatelka vyvinula jakoukoliv snahu, aby nemusela přijmout nadlimitní platbu, tj. aby zabránila porušení povinnosti takové platby nepřijímat. Stěžovatelka ostatně vynaložení takové snahy netvrdila. Tvrdila pouze (a rovněž prokázala), že prozatím úspěšně vedla soudní spory ohledně platebních výměrů na doměření spotřební daně, zajišťovacího příkazu a zajišťovacích exekučních příkazů. Stěžovatelka tedy nepochybně vyvinula úsilí ke zpochybnění zákonnosti těchto rozhodnutí, ve vztahu k porušení zákona o omezení plateb se však tato snaha nijak neprojevila a na porušení povinnosti podle tohoto zákona nemohla mít žádný vliv.

[72] Podle stěžovatelky byly podmínky liberace splněny proto, že v době, kdy přijímala nadlimitní platby, měla nezákonně „obstavené“ účty. S ohledem na zamýšlené doměření spotřební daně z tabákových výrobků daňové orgány vydaly zajišťovací příkaz a následně zajišťovací exekuční příkazy, které nařídily provedení exekuce příkázáním pohledávky na peněžní prostředky vedené na účtech stěžovatelky. Tyto příkazy byly následně zrušeny.

[73] Nejvyšší správní soud s názorem stěžovatelky nesouhlasil. Nejprve je třeba přisvědčit žalovanému, že stěžovatelka přijala

několik nadlimitních plateb ještě před vydáním exekučního příkazu (žalovaný rozhodl o odvoláních proti exekučním příkazům dne 24. 11. 2006, stěžovatelka přijala sedm nadlimitních plateb v červenci, srpnu a listopadu 2006). Oba účastníci řízení rovněž shodně tvrdili, že stěžovatelka přijala jednu nadlimitní platbu po „uvolnění“ svých účtů. Je tedy zřejmé, že stěžovatelka se dopustila několika porušení zákona o omezení plateb v době, kdy její účty nebyly zatíženy exekucí. K těmto nadlimitním platbám však neposkytla žádné přesvědčivé vysvětlení, které by zdůvodnilo, proč i v této době porušovala zákon o omezení plateb.

[74] Dále je třeba zdůraznit, že právní řád je založen na zásadě presumpce správnosti aktů vydaných orgány veřejné správy, podle které se má za to, že správní akt je zákonný a správný, a to až do okamžiku, kdy příslušný orgán zákonem předvídanou formou prohlásí správní akt za nezákonný a zruší jej. Po celou dobu své existence až do svého případného zrušení správní akt vyvolává právní následky, zakládá práva a povinnosti. Zrušení nezákonného správního aktu může mít účinky pouze *ex nunc*, nikoliv zpětně (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 As 79/2008-128, č. 1815/2009 Sb. NSS). Na zajišťovací exekuční příkazy tedy bylo třeba v době „obstavení“ účtů stěžovatelky hledět jako na věcně správné a zákonné. Lze přisvědčit krajskému soudu, že dokud exekuční příkazy nebyly zrušeny k tomu příslušným orgánem, exekuční řízení bylo zákonné a legitimní, opíralo se o pravomocná a zákonná rozhodnutí.

[75] Pouhé subjektivní přesvědčení stěžovatelky o nezákonnosti těchto rozhodnutí v době, kdy musela být považována za zákonná a správná, stěžovatelce neumožňovalo se bez následků dopouštět porušení zákona o omezení plateb. Tento zákon stanoví jednoznačný zákaz provádění a přijímání nadlimitních plateb bez ohledu na ekonomickou situaci adresáta dané normy.

[76] Lze doplnit, že právní řád zakotvuje reparační mechanismus, který umožňuje uplatnit nárok na náhradu škody způsobené

nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem (srov. zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem). Pokud daňové orgány pochybily a vydaly nezákonný zajišťovací, resp. exekuční příkaz, stěžovatelka mohla uplatnit nárok na náhradu škody. Později shledané pochybení však pro stěžovatelku nemohlo v rozhodné době představovat „výjimku“ z povinností stanovených zákonem o omezení plateb.

[77] Stěžovatelka vytkla krajskému soudu, že z napadeného rozsudku není zřejmé, jak se vypořádal s důkazy, které stěžovatelka přiložila k replice ze dne 19. 2. 2013, a s přílohou č. 1 žaloby, obsahující přehled příjmů a výdajů její pokladny. Ve spise krajského soudu Nejvyšší správní soud ověřil, že k replice stěžovatelky ze dne 19. 2. 2013 nebyly připojeny žádné přílohy. Těto skutečnosti přitom odpovídá i poznámka „bez příloh“ na první straně podání. Není proto zřejmé, o jaké přílohy se mělo jednat, Nejvyšší správní soud tedy této námitce nemohl přisvědčit. Spolu s žalobou stěžovatelka zaslala krajskému soudu přílohu č. 1 nazvanou „*Tabulka příjmů*

a výdajů žalobkyně v inkriminovaném období“. Příloha obsahovala přehled příjmů a výdajů stěžovatelky v období od července 2005 do dubna 2007. Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že krajský soud k tomuto důkazu nikterak nepřihlédl a nezodpověděl, proč jej neprovedl. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že soud sice rozhoduje, které z navržených důkazů provede, a které nikoliv (§ 52 odst. 1 s. ř. s.), to jej však nezavazuje povinnosti takový postup odůvodnit (viz např. rozsudky ze dne 28. 4. 2005, čj. 5 Afs 147/2004-89, č. 618/2005 Sb. NSS, ze dne 9. 12. 2010, čj. 1 Aps 3/2010-86, a obdobně např. nález Ústavního soudu ze dne 6. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94, č. 10/1995 Sb. ÚS). Krajský soud tedy pochybil, pokud se k navrženému důkazu nikterak nevyjádřil, toto pochybení však nemělo vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Krajský soud totiž dospěl ke správnému závěru, že stěžovatelka přijímala nadlimitní platby a naplnila skutkovou podstatu správního deliktu podle zákona o omezení plateb. Prokázání skutečnosti, jakým způsobem stěžovatelka s těmito platbami následně nakládala, nebylo pro posouzení věci rozhodné. (...)

3319

Správní trestání: podnikání na kapitálovém trhu; porušení povinnosti obchodníka s cennými papíry

k § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu

Obchodník s cennými papíry jedná v rozporu s § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, podle kterého „je povinen poskytovat investiční služby s odbornou péčí spočívající zejména v kvalifikovaném, čestném a spravedlivém jednání v nejlepším zájmu zákazníků“, pokud nuceně vyprodá portfolio zákazníka v okamžiku, kdy již pominuly smluvené podmínky pro aktivaci stop-loss pokynu.

Jednorázový nebo krátkodobý pokles zajištění úvěru pod sjednanou hranici (close limit) nedává obchodníkovi s cennými papíry oprávnění vyprodat pozici zákazníka kdykoliv po jejím protnutí. Pohybuje-li se výše zajištění úvěru opět nad sjednanou hranicí, důvod k ochraně věřitele prostřednictvím oprávnění k výprodeji akcií odpadá.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2015, čj. 8 Afs 20/2013-101)

Prejudikatura: č. 2822/2013 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost ATLANTIK finanční trhy proti České národní bance o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 30. 11. 2006 uznala žalobkyni vinnou ze spáchání správních deliktů podle § 157 odst. 1 písm. l) a m) zákona o podnikání na kapitálovém trhu ve znění účinném do 7. 3. 2006 (dále též „původní rozhodnutí I. stupně“). Žalobkyně se měla dopustit správních deliktů tím, že:

I. dne 17. 3. 2005 neoprávněně uzavřela pozici zákazníka Pavla K. a neposkytovala mu pravdivé a úplné informace o stavu jeho pozice,

II. dne 17. 3. 2005 nuceně uzavřela pozici zákazníka Josefa H. za nižší cenu, než byla tržní hodnota k okamžiku jejího uzavření, a neposkytovala mu pravdivé a úplné informace o stavu jeho pozice,

III. neprovedla pokyny zákazníka Pavla K. přijaté dne 16. 3. 2005 v 17:35 hod. k prodeji 8 000 akcií společnosti Erste Bank a 20 000 akcií společnosti ČEZ a zákazníka Josefa H. přijaté téhož dne v 15:09 hod. k prodeji 20 000 akcií společnosti Erste Bank a 6 000 akcií společnosti Zentiva,

těmito skutky žalobkyně porušila povinnost poskytovat investiční služby s odbornou péčí spočívající v kvalifikovaném, čestném a spravedlivém jednání v nejlepším zájmu zákazníků podle § 15 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu,

IV. některé záznamy v deníku o časech přijetí pokynů na účet zákazníků Pavla K. a Josefa H., jejich objemech a přijímajících makléřích ve dnech 16. 3. 2005 a 17. 3. 2005 neodpovídaly skutečnosti a některé přijaté pokyny v deníku žalobkyně vůbec nezaznamenala, konkrétně:

a) pokyn (*stop-loss* pokyn k výprodeji pozice) na účet Pavla K. k prodeji 650 941 akcií společnosti Unipetrol v deníku označený časem přijetí dne 17. 3. 2005 v 9:38 hod. nemohl být zaznamenán s uvedeným časem přijetí,

b) dva pokyny Pavla K. k prodeji po 100 000 akciích společnosti Unipetrol přijaté dne 17. 3. 2005 v 9:50 hod. a v 10:24 hod. nebyly do deníku vůbec zaznamenány,

c) pokyny uvedené v bodu b) nepřijal makléř Jan L., jak bylo zaznamenáno do deníku, ale makléř Pavel S.,

d) pokyn Pavla K. k prodeji 200 000 akcií společnosti Unipetrol v deníku zaznamenaný dne 17. 3. 2005 s časem přijetí 9:45 hod. nebyl zákazníkem vůbec zadán,

e) pokyn Pavla K. k prodeji 20 000 akcií společnosti ČEZ přijatý dne 17. 3. 2005 v 9:50 hod. byl do deníku zaznamenán s časem přijetí 20:25 hod.,

f) nebyl vůbec zaznamenán prodej 10 000 akcií společnosti ČEZ na účet Pavla K., které byly součástí portfolia tohoto zákazníka před nuceným uzavřením pozice dne 17. 3. 2005 v 9:38 hod.,

g) pokyn (*stop-loss* pokyn k výprodeji pozice) na účet Pavla K. k prodeji 10 akcií společnosti Philip Morris v deníku označený časem přijetí 18. 3. 2005 v 17:18 hod. nemohl být zaznamenán s uvedeným časem přijetí,

h) pokyn (*stop-loss* pokyn k výprodeji pozice) na účet Pavla K. k prodeji 10 000 akcií společnosti ČEZ v deníku označený časem přijetí 18. 3. 2005 v 17:41 hod. nemohl být zaznamenán s uvedeným časem přijetí,

i) nebyl zaznamenán pokyn Pavla K. přijatý dne 16. 3. 2005 v 17:35 hod. k prodeji 8 000 akcií společnosti Erste Bank a 20 000 akcií společnosti ČEZ,

j) pokyn Josefa H. k prodeji 10 000 akcií společnosti Erste Bank přijatý dne 16. 3. 2005 v 10:04 hod. byl do deníku zaznamenán s časem 9:46 hod.,

k) nebyl zaznamenán pokyn Josefa H. k prodeji všech akcií společnosti Erste Bank přijatý dne 16. 3. 2005 v čase 15:09 hod.,

l) nebyl zaznamenán pokyn Josefa H. k prodeji 12 000 akcií společnosti Zentiva přijatý dne 16. 3. 2005 v 15:09 hod.,

m) pokyn (*stop-loss* pokyn k výprodeji pozice) na účet Josefa H. nebyl přijat v zaznamenaném dni 17. 3. 2005 v čase 9:40 hod., ale nejdříve v 9:54 hod. a nejpozději v 10:41 hod.,

n) nebyl zaznamenán prodej 6000 akcií společnosti Zentiva na účet Josefa H., které

byly součástí portfolia tohoto zákazníka před podáním *stop-loss* pokyny dne 17. 3. 2005,

těmito skutky žalobkyně porušila povinnost vést náležitě deník obchodníka s cennými papíry podle § 13 odst. 2 písm. a) a b) zákona o podnikání na kapitálovém trhu.

Za spáchání uvedených deliktů žalovaná uložila žalobkyni pokutu ve výši 7 000 000 Kč. Správní řízení ve věci zbývajících nedostatků žalovaná zastavila.

Bankovní rada žalované rozhodnutím ze dne 5. 4. 2007 snížila pokutu na 4 000 000 Kč, protože shledala původně uloženou pokutu nepřiměřenou k závažnosti jednání (dále též „původní rozhodnutí o rozkladu“). Právní a skutková kvalifikace správních deliktů zůstala zachována.

Rozhodnutím ze dne 29. 5. 2008 bankovní rada nařídila z moci úřední obnovu řízení podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu (dále též „rozhodnutí o obnově“). Rozhodnutím ze dne 28. 8. 2008 bankovní rada zamítla rozklad žalobkyně proti nařízení obnovy řízení (dále též „rozhodnutí o rozkladu proti obnově“). Žalobu proti posledně zmiňovanému rozhodnutí Městský soud v Praze odmítl usnesením ze dne 29. 10. 2008, čj. 7 Ca 258/2008–57, protože rozhodnutí o nařízení obnovy řízení nebylo v posuzované věci rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Kasační stížnost žalobkyně Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 17. 2. 2009, čj. 8 Afs 2/2009-102, č. 2223/2011 Sb. NSS.

V obnoveném řízení žalovaná rozhodnutím ze dne 9. 2. 2009 změnila skutkovou kvalifikaci správního deliktu týkajícího se výprodeje akcií Josefa H. tak, že žalobkyně dne 17. 3. 2005 neoprávněně uzavřela pozici Josefa H. a neposkytovala mu pravdivé a úplné informace o stavu jeho pozice (dále též „rozhodnutí I. stupně“). Dále žalovaná vypustila z výroku původní bod IV.n) týkající se neprovedení záznamu v deníku o prodeji 6 000 akcií společnosti Zentiva na účet Josefa H. Ve zbývajících částech zůstala právní a skutková kvalifikace deliktů zachována, jak byla vymezena v původním rozhodnutí I. stupně. Za spáchá-

ní správních deliktů žalovaná uložila žalobkyni pokutu ve výši 7 000 000 Kč.

Bankovní rada zamítla rozklad žalobkyně rozhodnutím ze dne 11. 6. 2009 (dále též „rozhodnutí o rozkladu“). Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované ze dne 11. 6. 2009 žalobou, kterou městský soud rozsudkem ze dne 31. 1. 2013, čj. 11 Ca 226/2009-100, zamítl. Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost.

Stěžovatelka kromě jiného vytkla žalované vady skutkových zjištění při posouzení oprávněnosti stěžovatelky uzavřít pozice zákazníků Pavla K. a Josefa H. Nejprve vysvětlila způsob obchodování s tzv. pákovým efektem, tedy obchodování s využitím úvěru poskytnutého obchodníkem s cennými papíry, a poukázala na rizika spojená s tímto typem obchodování. Ve smlouvě s oběma zákazníky stěžovatelka dohodla tzv. „*close limit*“ opravňující stěžovatelku k jednostrannému výprodeji pozice zákazníků, pokud hodnota zajištění klesne pod 4,5 % podílu vlastních prostředků zákazníka v poměru k celkové hodnotě portfolia. Ačkoliv jde o smluvní ujednání, jeho nevyužití lze připustit pouze výjimečně a v praxi je chápáno jako povinnost.

Stěžovatelka byla přesvědčena, že byla oprávněna uzavřít pozice Pavla K. a Josefa H., protože u obou jednoznačně a prokazatelně došlo k protnutí *close limitu*, a to i podle zjištění žalované. Risk manažer odeslal oběma zákazníkům zprávu o uzavření jejich pozic dne 17. 3. 2005 v 10:06 hod., tedy bezprostředně po dosažení *close limitu*. Stěžovatelka připustila, že zákazníci byli následně mylně informováni svými makléři, kteří od nich v důsledku technického a lidského selhání přijímali i po uzavření pozic pokyny k obchodům.

Z popsané situace žalovaná nesprávně dovodila, že pozice nebyly uzavřeny. Obdobně podle městského soudu je možné považovat za uzavření pozice pouze výprodej akcií z portfolia, tedy úkon, který znemožňuje zákazníkovi disponovat s portfoliem. Stěžovatelka souhlasila, že po rozhodnutí o uzavření pozice musí dojít ke znemožnění

volních dispozic zákazníka s investičními nástroji v jeho portfoliu. V optimálním stavu by také mělo dojít téměř zároveň k nucenému výprodeji portfolia. V praxi toho ale nebude možné dosáhnout z objektivních důvodů. K faktickému výprodeji může dojít až následně, po uplynutí jistého reakčního času, kdy obchodník s cennými papíry vyhodnocuje situaci a zkoumá naplnění podmínek výprodeje. Průběh výprodeje bude také záviset na skladbě a objemu portfolia. Opačný názor by fakticky vylučoval přímé využití tohoto zajišťovacího nástroje.

Za mimořádných podmínek, které panovaly v březnu 2005, může dojít k situaci, kdy obchodník s cennými papíry není schopen z provozních důvodů zajistit, aby okamžitě při protnutí *close limitu* došlo ke znemožnění dalších dispozic s portfoliem zákazníkem a aby bylo portfolio v tentýž okamžik vyprodáno. Okamžitý výprodej nemusí být možný ani s ohledem na povinnosti obchodníka s cennými papíry jakožto tvůrce trhu, který má trh chránit před nepříznivými vlivy, k nimž by mohla vést nabídka rozsáhlých portfolií v krátkém časovém sledu.

Městský soud nesprávně tvrdil, že stanovisko stěžovatelky by mělo za následek možnost obchodníka s cennými papíry uskutečnit nucený výprodej portfolia po téměř neomezenou dobu po formálním uzavření pozice. Obchodník s cennými papíry musí samozřejmě provést výprodej portfolia bez zbytečného odkladu s přihlédnutím ke zvláštnostem daného výprodeje. Uzavřením pozice musí dojít ke znemožnění volních dispozic s portfoliem a nucený výprodej teprve začíná. Pokud by se v průběhu výprodeje hodnota zajištění zvýšila (např. v důsledku reakce trhu na vyprodávané cenné papíry), obchodník by nemohl výprodej ukončit a prohlásit jej za neoprávněný.

Mimořádné okolnosti v březnu 2005 extrémně ztížily plnění zákonných a smluvních povinností. V této době zasáhla akciové trhy velmi silná vlna výprodejů [v případě společnosti Burza cenných papírů Praha, a. s. (dále jen „Burza“), dokonce nejsilnější v její dosavadní historii], která kulminovala právě

dne 17. 3. 2005. Systémy stěžovatelky odolaly náporu dne 16. 3. 2005, kdy bylo třeba zpracovat 2,5násobek obvyklého počtu operací uskutečňovaných stěžovatelkou, neodolaly však trojnásobným požadavkům dne 17. 3. 2005 (z hlediska objemu realizovaných obchodů se jednalo dokonce o šestinásobek).

Stěžovatelka uzavřela pozici Pavla K. v okamžiku protnutí *close limitu*, a to dne 17. 3. 2005 v 9:38 hod. Také žalovaná potvrdila, že stěžovatelka byla oprávněna v tomto čase pozici Pavla K. uzavřít. Risk manažer informoval zákazníka o uzavření pozice v 10:06 hod.

Žalovaná dovodila, že pozice nemohla být uzavřena ve výše uvedeném čase, protože v telefonickém hovoru téhož dne v 10:24 hod. makléř Pavel S. sdělil Pavlu K., že na základě jeho pokynu přijatého v 9:50 hod. bylo prodáno 100 000 ks akcií společnosti Unipetrol. Makléř nebyl v dané době schopen sdělit Pavlu K. přesnou výši zajištění. Podle městského soudu makléř pozici objektivně uzavřel, ale ještě v 10:24 hod. aktivně obchodoval, přičemž po 10:24 hod. se zajištění pohybovalo již nad *close limitem*.

Stěžovatelka připustila, že po dosažení *close limitu* již nemělo dojít k přijetí pokynů od zákazníka. Makléř Pavel S. provedl pokyn Pavla K. v důsledku chyby a přetížení informačních systémů, které způsobily, že makléř nedisponoval aktuálními informacemi. Dne 18. 3. 2005 v 9:23 hod. stěžovatelka vyrozuměla Pavla K. o tom, že předchozí den mu makléř Pavel S. sdělil chybné informace. Technická chyba podpořená selháním lidského faktoru nemůže zvrátit skutečnost, že stěžovatelka rozhodla o uzavření pozice zákazníka a uskutečnila výprodej portfolia v souladu se svým smluvním právem a *de facto* zákonnou povinností.

Uskutečnění pokynů makléřem Pavlem S. v 10:24 hod. jde samozřejmě k tíži stěžovatelky. V rámci obchodní kulantnosti proto stěžovatelka vzala vzniklou ztrátu na sebe a přiznala zákazníkovi výhodnější cenu v případě prodeje 200 000 ks akcií společnosti Unipetrol.

Stěžovatelka nesouhlasila se závěrem žalované, která v obnoveném řízení shledala, že uzavření pozice Josefa H. bylo neoprávněné. Dne 17. 3. 2005 došlo k opakovanému poklesu zajištění tohoto zákazníka, a tím i k protnutí hranice *close limitu*, a to nejprve od 9:39 do 9:46 hod. a dále pak od 10:00 do 10:02 hod. Ke shodnému závěru dospěl také znalec ve znaleckém posudku.

Podle stěžovatelky měla být pro výpočet zajištění použita cena kotace BID. Z článku 6 odst. 2 rámcové smlouvy uzavřené s Josefem H. dne 12. 8. 2004 vyplývá, že „[v] případě, kdy tržní cena v případě prodeje převedených cenných papírů kdykoli za trvání obchodu klesne v takovém rozsahu, který bude mít za následek **pokles výše kolaterálu pod 30 % oproti jeho hodnotě v okamžiku otevření obchodu, je věřitel oprávněn bez ohledu na odstavec 1 tohoto článku učinit veškeré právní a jiné úkony nezbytné k předčasnému ukončení předmětného obchodu**“ (zvýraznění doplněno stěžovatelkou). Podle článku 2 předmětné smlouvy se kolaterálem rozumí „*korunový (Kč) rozdíl mezi tržní cenou převedených cenných papírů v okamžiku otevření obchodu a vyšší jistiny*“ a tržní cenou se v případě prodeje rozumí „*cena jakéhokoli cenného papíru, za kterou je takový cenný papír možno prodat daný den*“.

V předmětné smluvní definici sice následuje konstatování, že v případě cenného papíru obchodovaného na Burze je to aktuální kurz daného cenného papíru, tj. podle pravidel Burzy aritmetický střed povoleného rozpětí, nicméně aktuální kurz cenného papíru nemůže být při standardním způsobu obchodování na Burze cenou, za kterou je cenný papír možno daný den skutečně prodat. Je třeba vyjít z pohledu nejlepších možných podmínek pro zákazníka, a tedy z úvodní definice tržní ceny, kterou má být cena, za niž je reálně možno konkrétní cenný papír prodat. Takovou cenou může být jedinečně nejlepší nabídka na nákup, tj. kotace BID. Takový výklad vychází z účelu smluvního ujednání.

Podle stěžovatelky tedy existovaly objektivní důvody pro použití kotace BID při výpočtu hodnoty investičních nástrojů v portfoliích

zákazníků a posouzení protnutí hranice opravňující stěžovatelku k nucenému výprodeji. Tento závěr zohledňuje také reálné možnosti na trhu. Aktuální kurz, který je aritmetickým středem povoleného rozpětí, není v žádném případě cenou, za kterou je možné cenný papír reálně prodat v určitý den. Kotaci BID použil také znalec v předloženém znaleckém posudku. Žalovaná proto pochybila, pokud při výpočtu zajištění použila kurz cenného papíru, nikoliv kotaci BID, která odpovídá tržní ceně cenných papírů. Městský soud přesto postup žalované potvrdil.

Stěžovatelka setrvala na názoru, že pozici Josefa H. vyprodala oprávněně. V návaznosti na protnutí *close limitu* byla Josefu H. zaslána dne 17. 3. 2005 v 10:06 hod. e-mailová zpráva risk manažera s informací o uzavření jeho pozice. Josef H. potvrdil obdržení této zprávy v rozhovoru s makléřem Janem L. téhož dne v 10:41 hod.

Dále stěžovatelka zopakovala, že zpravidla není možné, aby k výprodeji celého portfolia došlo přímo v okamžiku protnutí *close limitu*. Nucený výprodej je vždy prováděn tak, aby nenarušil situaci na trhu, zejména pokud se jedná o portfolio většího objemu, jako v případě Josefa H. Portfolio tohoto zákazníka obsahovalo 742 000 ks akcií společnosti Unipetrol (90 % z celkového objemu portfolia). Tento titul zaznamenal v rozhodné době největší pokles. S ohledem na objem portfolia a situaci na trhu proto nebylo možné vyprodat portfolio v jeden okamžik. Stěžovatelka byla proto přesvědčena, že nucený výprodej uskutečnila oprávněně. Pokud městský soud nezrušil rozhodnutí o rozkladu, dopustil se nesprávného posouzení právní otázky.

Žalovaná ve svém vyjádření mimo jiné uvedla, že námitkami týkajícími se oprávněnosti uzavření pozice zákazníků stěžovatelka pozměnila svou žalobní argumentaci a snažila se pouze jiným způsobem oddělit rozhodnutí o uzavření pozic od samotného uzavření pozic, přičemž se zabývala hypotetickými skutkovými okolnostmi, které v posuzované věci nenastaly. Rozhodnutí risk manažera o výprodeji portfolia nemůže mít vliv na posouzení oprávněnosti tohoto výprodeje. Za oprávněný

je možné považovat pouze prodej v souladu s podmínkami sjednanými se zákazníkem.

Žalovaná zdůraznila, že stěžovatelka nakoupila akcie společnosti Unipetrol z portfolia zákazníků na svůj účet. Současně totiž disponovala nákupním pokynem jiného svého zákazníka, personálně propojené společnosti Speedywhiz. Tvrzení stěžovatelky, že byla závislá na podmínkách panujících na veřejných trzích, je proto třeba brát s rezervou. Dne 17. 3. 2005 stěžovatelka disponovala po celý den spolehlivým odbytem, pro veškerý objem akcií společnosti Unipetrol, aniž by musela reagovat na poptávku na Burze a počítat s rozložením výprodeje do delšího časového úseku. Za těchto okolností nelze podmínkami na trhu vysvětlit skutečnost, že k výprodeji akcií Pavla K. došlo téměř hodinu po protnutí hranice *close limitu* a k výprodeji akcií Josefa H. téměř půl hodiny po prvním protnutí této hranice. Žalovaná proto setrvala na stanovisku, že stěžovatelka vyprodala pozice obou zákazníků v době, kdy k tomu nebyla oprávněna.

Dále se žalovaná ztotožnila se závěrem městského soudu, že ani údajná mimořádná situace na trhu nemohla změnit zjištění o porušení pravidel jednání se zákazníky a povinnosti vést řádně deník obchodníka s cennými papíry.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

VI.

(...)

Uzavření pozic zákazníků

[153] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli, že vyprodala portfolia zákazníků Pavla K. a Josefa H. oprávněně.

[154] Namítla-li stěžovatelka, že i podle zjištění žalované došlo u dotčených zákazníků dne 17. 3. 2005 k protnutí sjednaného *close limitu*, nelze jí přisvědčit, že tato skutečnost bez dalšího vedla k oprávněnosti nuceného výprodeje na základě *stop-loss* pokynů. Jednorázový nebo krátkodobý pokles zajištění úvěru pod předmětnou hranici nedával stěžovateli oprávnění vyprodát po-

zici zákazníků kdykoliv po jejím protnutí, pokud se úroveň zajištění následně zvýšila nad *close limit*. Opačný výklad by byl v rozporu s účelem tohoto oprávnění, jímž je ochrana věřitele (obchodníka s cennými papíry) proti nezajištěnému dlužníkovi (zákazníkovi). Nucený výprodej portfolia zákazníka na základě *stop-loss* pokynu nemá sankční, ale zajišťovací povahu. *Stop-loss* pokyn je aktivován tehdy, nastanou-li předem sjednané objektivní okolnosti (pokles zajištění pod určitou hranici), a opravňuje obchodníka s cennými papíry vyprodát portfolio, aby uspokojil svou pohledávku z prodeje cenných papírů zákazníka, a tak vyrovnal závazek zákazníka ze smlouvy. Pohybuje-li se výše zajištění úvěru opět nad *close limitem*, důvod k ochraně věřitele prostřednictvím oprávnění k výprodeji akcií odpadá. Tvrzení, že nucený výprodej není možné ukončit, pokud by se hodnota zajištění zvýšila, stěžovatelka nijak nedoložila a neuvedla, jaké objektivní okolnosti by měly takovému postupu bránit.

[155] Nejvyšší správní soud proto souhlasil s žalovanou, že obchodník s cennými papíry jedná v rozporu s § 15 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu, podle kterého *„je povinen poskytovat investiční služby s odbornou péčí spočívající zejména v kvalifikovaném, čestném a spravedlivém jednání v nejlepším zájmu zákazníků“*, pokud nuceně vyprodá portfolio zákazníka v okamžiku, kdy smluvené podmínky pro aktivaci *stop-loss* pokynu již pominuly.

[156] Podmínky k aktivaci *stop-loss* pokynů, včetně výše *close limitu*, stěžovatelka sjednala se zákazníky v *„Rámcové smlouvě o úvěru zajištěném převodem cenných papírů“* (dále jen „rámcová smlouva“). Podle předmětné smlouvy byla stěžovatelka oprávněna uzavřít portfolio zákazníka a nuceně jej vyprodát při poklesu zajištění úvěru zákazníka pod 4,5 % podílu vlastních prostředků zákazníka v poměru k celkové hodnotě portfolia (viz čl. 6 odst. 2 rámcové smlouvy: *„V případě, kdy tržní cena v případě prodeje převedených cenných papírů kdykoli za trvání obchodu klesne v takovém rozsahu, který bude mít za následek pokles výše kolaterálu pod*

30 % oproti jeho hodnotě v okamžiku otevření obchodu, je věřitel oprávněn bez ohledu na odstavec 1 tohoto článku učinit veškeré právní a jiné úkony nezbytné k předčasnému ukončení předmětného obchodu.“). Hranice *close limitu* ve výši 4,5 % vyplývala ze skutečnosti, že otevírací kolaterál (tj. procentní rozdíl mezi tržní cenou převedených cenných papírů v okamžiku otevření obchodu a vyšší jistiny) činil 15 % celkové tržní ceny převáděných cenných papírů (viz bod 3.1.3 vnitřní směrnice „Úvěrové operace“). Jinými slovy, vlastní prostředky, které zákazník poskytl při otevření obchodu stěžovatelce jako předmět finančního zajištění pro případ nesplnění svého závazku, tvořily 15 % celkové výše obchodu. Pokud k protnutí *close limitu* mělo dojít v souladu s čl. 6 odst. 2 rámcové smlouvy v případě, že kolaterál poklesne pod 30 % oproti jeho hodnotě v okamžiku otevření obchodu (tj. 30 % z 15 %), pak hranice *close limitu* byla protnuta v okamžiku, kdy zajištění dosáhlo 4,5 % vlastních prostředků v poměru k celkové hodnotě portfolia.

[157] V posuzované věci žalovaná prokázala, že portfolia zákazníků Pavla K. a Josefa H. zůstala aktivní i po tvrzeném uzavření a stěžovatelka přijímala a uskutečňovala obchodní pokyny dotčených zákazníků ještě několik desítek minut poté, kdy hladina zajištění jejich úvěru protнула hranici *close limitu*. K výprodeji portfolií na základě *stop-loss* pokynů stěžovatelka přistoupila až v době, kdy již nebyly naplněny podmínky pro nucený výprodej vyplývající z čl. 6 odst. 2 rámcové smlouvy, neboť zajištění úvěru se pohybovalo již nad 4,5 %. Tyto závěry žalované mají oporu v podobě záznamů založených ve správním spisu.

[158] Stěžovatelka tvrdila, že uzavřela pozici Pavla K. dne 17. 3. 2005 v 9:38 hod. Záznamy telefonických hovorů mezi makléřem stěžovatelky Pavlem S. a Pavlem K. ze dne 17. 3. 2005 ovšem prokázaly, že portfolio k tomuto okamžiku ve skutečnosti uzavřeno nebylo a zákazník mohl i poté nakládat s akciemi podle své vůle. V 9:50 hod. makléř Pavel S. přijal pokyn Pavla K. k prodeji 2 lotů (20 000 ks) akcií společnosti ČEZ a 4 lotů (8 000 ks) akcií společnosti Erste Bank a následně sdělil zákazníkovi,

že prodal 2 loty akcií společnosti ČEZ a 1 lot akcií společnosti Erste Bank („lot“ vyjadřuje minimální obchodovatelné množství určitého akciového titulu). V návaznosti na sdělení aktuální ceny akcií společnosti Unipetrol Pavel K. zadal makléři pokyn k prodeji 10 lotů (100 000 ks) tohoto titulu. V dalším telefonickém hovoru uskutečněném téhož dne v 10:24 hod. makléř Pavel S. informoval Pavla K., že prodal 100 000 akcií společnosti Unipetrol za cenu 120 Kč. Na radu makléře, aby dále prodával, Pavel K. zadal pokyn k prodeji dalších 10 lotů akcií společnosti Unipetrol. Pokud stěžovatelka ještě v 9:50 hod. a v 10:24 hod. přijímala a uskutečňovala pokyny zákazníka, nelze úspěšně tvrdit, že portfolio bylo od 9:38 hod. skutečně uzavřeno, tedy že došlo k zamezení volných dispozic zákazníka s portfoliem. Čas 10:24 hod. byl posledním známým okamžikem, kdy bylo portfolio Pavla K. aktivní. Po tomto okamžiku se hodnota zajištění nacházela již nad *close limitem*.

[159] Skutková zjištění žalované stěžovatelka účinně nezpochybnila. V kasační stížnosti připustila, že makléř uskutečnil prodej akcií na základě pokynů Pavla K. i po údajném uzavření jeho portfolia („v čase 10:24 hod. byly pokyny makléřem [Pavlem S.] realizovány, ačkoliv se tak stát nemělo“; „na pokyn risk manažera měl makléř [Pavel S.] výlučně realizovat výprodej portfolia, nicméně vinou informačních systémů realizoval pokyny zákazníka“). Tvrzení, že k uskutečnění prodeje na základě pokynů zákazníka došlo v důsledku technické chyby, nevyvrací, ale naopak podporuje závěr, že k prodeji skutečně došlo. Pokud se portfolio Pavla K. neuzavřelo (ať již z důvodu technické nebo lidské chyby) a s akciemi v portfoliu bylo nadále obchodováno na základě pokynů zákazníka, stěžovatelka nemůže úspěšně namítat, že uskutečnila výprodej na základě *stop-loss* pokynů sjednaného v čl. 6 odst. 2 rámcové smlouvy. Nejvyšší správní soud souhlasil s žalovanou, že za uzavření portfolia je třeba považovat úkon, který znemožní zákazníkovi disponovat s akciemi v jeho portfoliu.

[160] Namítla-li stěžovatelka, že portfolio muselo zůstat aktivní, aby mohla uskutečnit nucený výprodej na základě *stop-loss* pokynu, nevysvětlila, jak je možné, že byl možný výprodej nejen podle čl. 6 odst. 2 rámcové smlouvy, ale i na základě aktuálních pokynů zákazníka. Žalovaná oprávněně vytkla stěžovatelce, že dříve než v 10:24 hod. nečinila nic, co by bylo možné považovat za platný úkon směřující k převodu akcií, ani nevysvětlila, jak je možné obchodovat s investičními nástroji zákazníka, které již měly být převedeny na třetí osobu.

[161] Z týchž důvodů je pro zjištění skutečného průběhu událostí dne 17. 3. 2005 zcela bezvýznamná skutečnost, že dne 18. 3. 2005 stěžovatelka sdělila zákazníkovi, že předchozí den přijala a uskutečnila jeho pokyny omylem. Předmětné sdělení je pouze následnou interpretací událostí předchozího dne stěžovatelkou, pomocí níž se patrně snažila vysvětlit výše popsané jednání, které bylo v rozporu s rámcovou smlouvou. Ani tvrzení, že v případě akcií prodaných „*omylem*“ na základě pokynu zákazníka stěžovatelka přiznala zákazníkovi výhodnější cenu, není způsobilé vyvrátit závěr, že stěžovatelka neuzavřela portfolio Pavla K. v 9:38 hod., jak tvrdila, ale nejdříve v 10:24, kdy již pominuly podmínky, za nichž byla oprávněna portfolio vyprodat.

[162] Obdobným způsobem jako u portfolio Pavla K. stěžovatelka nakládala také s portfoliem Josefa H. Záznamy telefonických hovorů makléře Jana L. s Josefem H. ze dne 17. 3. 2005 prokázaly, že stěžovatelka přijímala a uskutečňovala pokyny dotčeného zákazníka i po tvrzeném uzavření jeho portfolio. Ve správním řízení stěžovatelka tvrdila, že vedoucí makléř Jan L. přijal *stop-loss* pokyn ve vztahu k portfoliu Josefa H. dne 17. 3. 2005 v 9:40 hod. V 9:54 hod. téhož dne ovšem právě makléř Jan L. sdělil Josefu H., že prodal na základě pokynu tohoto zákazníka 6 lotů (18 000 ks) akcií společnosti Zentiva a že nic dalšího prodáno nebylo. Následně v 10:41 Josef H. volal zpět makléři s dotazem, zda došlo k uzavření jeho portfolio, jak byl informován v e-mailové zprávě (k e-mailu ze dne 17. 3. 2005, 10:06, viz dále bod [171]).

Makléř Jan L. potvrdil, že došlo k uzavření portfolio a k úplnému výprodeji: „*Pane [H.], je to tak, bohužel, všechno to tam vylétlo. [...] Je to všechno prodané.*“ Nejvyšší správní soud proto souhlasil s žalovanou, že k výprodeji portfolio muselo dojít mezi 9:54 hod., kdy makléř sdělil, že nebylo prodáno nic kromě 18 000 ks akcií společnosti Zentiva, a 10:41 hod., kdy makléř informoval zákazníka o výprodeji celého portfolio. V tomto časovém rozmezí se již zajištění nacházelo nad 4,5 %.

[163] Nadto nelze přehlédnout, že makléř Jan L. byl tím, kdo měl podle tvrzení stěžovatelky pozici Josefa H. uzavřít v 9:40 hod., ale zároveň i tím, kdo v 9:54 hod. sdělil Josefu H., že uskutečnil jeho pokyn k prodeji akcií společnosti Zentiva a že nic dalšího prodáno nebylo. Tvrzení stěžovatelky, že k přijetí a uskutečnění pokynů zákazníka po uzavření portfolio došlo omylem v důsledku nedostatečné informovanosti makléře o aktuálním stavu, je za popsané situace stěžijí obhajitelné.

[164] Stěžovatelka neprokázala ani tvrzení, že v případě zákazníka Josefa H. došlo k protnutí *close limitu* nejen od 9:39 do 9:46 hod., ale ještě v časech od 10:00 do 10:02 hod. Předmětné tvrzení se opíralo o předpoklad, že při výpočtu výše zajištění bylo třeba určit hodnotu akcií v portfoliu podle kotace BID.

[165] Nejvyšší správní soud souhlasil naopak s městským soudem a s žalovanou, že hodnotu akcií v portfoliu pro účely výpočtu výše zajištění bylo třeba určit podle definice tržní ceny obsažené v rámcové smlouvě. Předmětná smlouva upravovala nejen obecné podmínky investiční služby spočívající v poskytování úvěrů zajištěných převodem cenných papírů (tzv. *repo* obchodů), ale obsahovala také vlastní definice pojmů pro účely předmětné smlouvy. Opravňoval-li čl. 6 odst. 2 rámcové smlouvy stěžovatelku k jednostrannému výprodeji, pokud pokles „*tržní ceny*“ způsobí pokles výše kolaterálu pod určitou hranici, kolaterálem se rozuměl korunový rozdíl mezi „*tržní cenou*“ převedených cenných papírů v okamžiku otevření obchodu a vyšší jistiny (článek 2 rámcové smlouvy) a zároveň rámcová smlouva obsahovala vlast-

ní definici „tržní ceny“, bylo třeba vykládat čl. 6 odst. 2 v souladu s touto definicí.

[166] Článek 2 rámcové smlouvy definoval tržní cenu mimo jiné v závislosti na tom, zda se jednalo o cenné papíry obchodované na Burze. V posuzované věci bylo nesporné, že portfolio Josefa H. tvořily pouze akcie obchodované na Burze, bylo proto třeba použít definici uvedenou v písmenu a), podle které se tržní cenou v případě prodeje rozuměla „cena jakéhokoli cenného papíru, za kterou je takový cenný papír možno prodat daný den, a to a) v případě cenného papíru obchodovaného na BCPP aktuální kurz daného cenného papíru“. Ne shodě s městským soudem Nejvyšší správní soud nepochyboval, že s ohledem na slova „a to“ v článku 2 rámcové smlouvy nebylo možné použít samostatně úvodní část definice „cena jakéhokoli cenného papíru, za kterou je takový cenný papír možno prodat daný den“, které se dovolávala stěžovatelka, ale bylo třeba vždy zohlednit zvláštní úpravu v písmenech a) až d) předmětného ustanovení. Tvrzení stěžovatelky, že z účelu smluvního ujednání jednoznačně plyne, že za tržní cenu musí být považována jediná aktuálně nejlepší nabídka na nákup, tj. kotace BID, je v přímém rozporu s výše citovaným zněním rámcové smlouvy.

[167] Důvodem pro použití kotace BID nemohly být ani stěžovatelkou tvrzené „reálné možnosti trhu“. Vzhledem ke skutečnosti, že oprávněnost nuceného výprodeje při poklesu zajištění byla sjednána smluvně, je třeba dát přednost vůli smluvních stran a vyjít z konkrétních podmínek a definic, na nichž se smluvní strany shodly. Tento závěr nemůže ovlivnit snaha stěžovatelky nyní jednostranně vyložit smlouvu v rozporu s jejím jednoznačným textem. Zamýšlela-li stěžovatelka počítat hodnotu zajištění zákazníka podle kotace BID, bylo bezpochyby v jejich možnostech si takovou definici smluvně upravit.

[168] Nutnost použití kotace BID pro výpočet zajištění neprokazuje ani znalecký posudek předložený stěžovatelkou. Znalec sice kotaci BID použil a označil ji za „vhodnou“, ze znaleckého posudku ale nevyplývá, že by znalec měl možnost seznámit se s rámcovou

smlouvou. Znalec tedy při volbě, jakou cenu použít pro výpočet zajištění, vycházel pouze z obecných znalostí obchodování na Burze, aniž by měl možnost zohlednit konkrétní smluvní ujednání.

[169] Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že žalovaná správně určila cenu akcií pro účely výpočtu zajištění podle aktuálního kurzu Burzy, který byl v souladu s článkem 14 tehdy účinných obchodních pravidel Burzy vypočten jako „aritmetický střed povoleného rozpětí, které je vymezeno nejlepšími kotacemi rozšířenými o 0,5 % oběma směry“. Pro úplnost lze dodat, že stěžovatelkou upřednostňovaná kotace BID, tedy nejlepší nabídka na nákup, byla pouze jednou ze stran povoleného rozpětí, z níž se citovaným vzorcem vypočítal aktuální kurz.

[170] Skutečnost, že v době od 9:54 do 10:41 hod. se zajištění úvěru Josefa H. pohybovalo nad *close limitem*, stěžovatelka nepochybně jinak než výše vypořádanou námitkou týkající se kotace BID. Opakovaný pokles zajištění Josefa H. pod *close limit* neprokázal ani znalecký posudek předložený stěžovatelkou, protože znalec vyšel při stanovení tržní hodnoty portfolia z ceny akcií podle kotace BID, kterou nebylo možné použít s ohledem na smluvní ujednání mezi stěžovatelkou a Josefem H. Městský soud proto nepochybil, pokud postup žalované při výpočtu vývoje zajištění potvrdil.

[171] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, že e-mailová zpráva zasláná Pavlu K. a Josefu H. dne 17. 3. 2005 v 10:06 hod. potvrzuje uskutečnění výprodeje portfolia v souladu s podmínkami rámcové smlouvy. V textu předmětné zprávy, jejíž kopie je založena na č. listu 16 správního spisu, stěžovatelka informovala zákazníky o uzavření jejich pozic. Ze skutkových zjištění popsanych výše ovšem vyplývá, že toto tvrzené uzavření pozic zákazníků bylo pouze formální, nebylo proto způsobilé aktivovat oprávnění stěžovatelky v souladu s čl. 6 odst. 2 rámcové smlouvy.

[172] Námitka stěžovatelky, že průběh nuceného výprodeje byl závislý na situaci na trhu, která neumožňovala uskutečnit výpro-

dej tak velkého objemu akcií bezprostředně po protnutí *close limitu*, nemohla obstát za situace, kdy stěžovatelka disponovala v rozhodné době pokynem jiného zákazníka na nákup 2 700 000 ks akcií společnosti Unipetrol, přičemž akcie společnosti Unipetrol tvořily většinu portfolií Josefa H. a Pavla K. Podle zjištění žalované stěžovatelka koupila akcie společnosti Unipetrol nejprve na svůj účet, aby poté uspokojila nákupní pokyn personálně propojené společnosti Speedywhiz. Toto zjištění stěžovatelka nepopřela. Pro úplnost Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek ze dne 30. 7. 2010, čj. 8 Afs 23/2010-197, v němž potvrdil rozhodnutí žalované, kterým uznala stěžovatelku vinnou ze spáchání správního deliktu tím, že vyřídila předmětný pokyn společnosti Speedywhiz mimo pořadí ostatních pokynů a s využitím informací o stavu pozic ostatních zákazníků.

[173] K prodeji většiny akcií z portfolií dotčených zákazníků tedy došlo mimo trh. Ve vztahu ke zbývajícím částem akcií soud doplňuje, že se jednalo o akcie obchodované v segmentu SPAD, který umožňoval prodej akcií bez nutnosti vyčkat na konkrétní poptávku. Jak poznamenal znalec v posudku předloženém stěžovatelkou, „[v] rozhodném dni SPAD umožňoval v tzv. otevřené fázi kdykoliv mezi 9:30 a 16:00 hod. nakoupit nebo prodat akcie, přičemž nebylo potřeba čekat na okamžik, kdy se najde kupec nebo prodej-

ce, neboť tzv. market-makeři neboli tvůrci trhu měli povinnost v každém okamžiku otevřené fáze kotovat cenu na jednotlivých cenných papírech. Tím je zajištěna stálá likvidita tohoto segmentu.“

[174] Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že se stěžovatelce nepodařilo vyvrátit závěr žalované a městského soudu o neoprávněnosti nuceného výprodeje portfolií Pavla K. a Josefa H.

[175] Odpovědnosti za spáchání vyčtených správních deliktů se stěžovatelka nemohla zprostit poukazem na mimořádné okolnosti na trhu dne 17. 3. 2005, kvůli nimž nebylo podle stěžovatelky možné z provozních důvodů zajistit, aby okamžitě po protnutí *close limitu* došlo ke znemožnění dalších dispozic zákazníka s jeho portfoliem. Obdobně jako je tomu u většiny správních deliktů, odpovědnost za správní delikty podle zákona o podnikání na kapitálovém trhu je objektivní (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 Afs 17/2012-375, č. 2822/2013 Sb. NSS, bod [150]). Předmětný zákon připouští, aby se právnická osoba zprostila odpovědnosti za správní delikt pouze v případě, že „*prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby zabránila porušení právní povinnosti*“ (§ 192 odst. 1). Naplnění hypotézy předmětného ustanovení ovšem stěžovatelka netvrdila, a tím méně prokázala. (...)

3320

Správní trestání: správní delikt podle zákona o silniční dopravě Silniční doprava: autobusová přeprava osob; provozování linkové osobní dopravy

k § 2 odst. 7 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění zákonů č. 150/2000 Sb. a č. 119/2012 Sb.

Pokud dopravce provozuje autobusovou přepravu osob na vymezené trase po určité období opakovaně v zásadě ve shodných dobách, přičemž zastavuje cestujícím v zásadě na shodných místech této trasy, jedná se o „pravidelné poskytování přepravních služeb na určené trase dopravní cesty, při němž cestující vystupují a nastupují na předem určených zastávkách“, tedy o provozování linkové osobní dopravy ve smyslu § 2 odst. 7 (dříve odstavce 6) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, a to

i v případech, kdy k poskytování těchto přepravních služeb dochází na základě objednávky a kdy tato doprava neprobíhá podle schváleného jízdního řádu a ani místa jednotlivých zastávek nejsou pro tento účel označena či vybavena. Jestliže dopravce nevyloučí z takové přepravy jiné osoby než ty, pro které byly tyto služby objednány, nejedná se o zvláštní linkovou dopravu ve smyslu § 2 odst. 7 písm. b) zákona o silniční dopravě, ale o veřejnou linkovou dopravu ve smyslu § 2 odst. 7 písm. a) téhož zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2015, čj. 5 As 106/2013-41)

Prejudikatura: č. 11632/1934 Boh. A.

Věc: Richard S. proti Ministerstvu dopravy o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 3. 8. 2009 žalovaný podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu na základě odvolání žalobce změnil odvoláním napadené rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 23. 4. 2009 v tom smyslu, že se žalobci podnikajícímu jako dopravce ukládá pokuta ve výši 50 000 Kč podle níže uvedených ustanovení zákona o silniční dopravě v tehdejší znění:

„a) [podle] § 35 odst. 3 písm. j) za porušení § 10 odst. 1 téhož zákona, kterého se dopustil tím, že ve dnech 4. 1. – 29. 2. 2008, 1. 4. – 30. 4. 2008 a 1. 7. – 24. 7. 2008 provozoval veřejnou linkovou osobní dopravu na trase Semily–Turnov bez licence k provozování linkové osobní dopravy,

b) [podle] § 35 odst. 2 písm. b) za porušení § 3 odst. 1 písm. b) téhož zákona a čl. 8 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 [o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy, o změně nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 a (ES) č. 2135/98 a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 3820/85], kterého se dopustil tím, že ve dvaceti čtyřech případech v období od 1. 1. 2008 do 11. 7. 2008 nezajistil, aby řidiči dodržovali ustanovení týkající se denní doby odpočinku,

c) [podle] § 35 odst. 1 písm. a) za porušení § 3 odst. 4 písm. a) téhož zákona, kterého se dopustil tím, že dne 30. 1. 2008 nezajistil, aby ve vozidle [...] byl záznam o provozu vozidla“.

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Městského soudu v Pra-

ze, který ji rozsudkem ze dne 30. 9. 2013, čj. 8 A 20/2010-35, zamítl.

Městský soud vzal ze správního spisu za prokázané mj. to, že při kontrole dne 30. 1. 2008 vozidlo žalobce, jakožto dopravce, jelo po trase ze Semil přes Železný Brod a Malou Skálu, kde nastupovali cestující, do Turnova, kde na třech místech, u podniků společností ONTEX CZ s. r. o., GRUPO ANTOLIN TURNOV s. r. o. a KAMAX s. r. o. cestující vystupovali. V Semilech u Penny market byla kontrolujícímu pracovníkovi prodána jízdenka do Turnova-KAMAX. Řidič dopravce předložil objednávku přepravy vystavenou společností KAMAX. Porovnáním záznamů o době řízení vozidla a bezpečnostních přestávkách za vyhodnocované období byla zjištěna jejich shoda. Při posouzení druhu provozované dopravy vycházel správní orgán I. stupně jakožto dopravní úřad dále z tvrzení žalobce, že dopravu provozuje na základě objednávky vystavené objednatelům dopravy a přepravuje jeho zaměstnance. Z těchto podkladů správní orgán I. stupně dovodil, že dopravce provozoval přepravní služby pravidelně, a doprava tak naplňovala znaky zvláštní linkové dopravy dle § 2 odst. 6 písm. b) zákona o silniční dopravě. Žalovaný posléze dospěl po zhodnocení skutkového stavu k závěru, že se jednalo o veřejnou linkovou dopravu ve smyslu § 2 odst. 6 písm. b) zákona o silniční dopravě.

Městský soud dále uvedl, že podle § 10 odst. 1 zákona o silniční dopravě dopravce, který má koncesi nebo povolení k provozování silniční dopravy pro cizí potřeby a hodlá provozovat linkovou osobní dopravu, může

zahájit její provoz pouze na základě licence k provozování linkové osobní dopravy udělené dopravním úřadem nebo Ministerstvem dopravy, jedná-li se o mezinárodní linkovou dopravu.

Dle názoru městského soudu byla nedůvodná žalobní námitka, dle níž by se žalobcem provozovaná doprava dala specifikovat jako doprava kyvadlová. Tomuto tvrzení odporovala zjištění z kontroly ze dne 30. 1. 2008, při níž byly shledány znaky linkové osobní dopravy, což vyplývá z obsahu pořízeného protokolu. Podle městského soudu pravidelnost poskytování přepravních služeb na určené trase dopravní cesty a výstup a nástup cestujících na předem určených zastávkách jednoznačně vyplývá z podkladů, které jsou ve správním spise založeny, a to především z listů záznamového zařízení, záznamů o provozu vozidla, v nichž jsou jako objednatelé dopravy opakovaně uvedeny společnosti ONTEX, GRUPO ANTOLIN TURNOV a KAMAX. Proti žalobnímu tvrzení o kyvadlové dopravě svědčilo rovněž žalobcovo vyjádření k protokolu o kontrole, v němž zmínil „*cílovou stanici firmy KAMAX*“ a uvedl zastavování v místech, která byla dohodnuta s objednatelem, a provádění přepravy pouze z nástupních míst do cílových. Tvrzení žalobce tak bylo v tomto směru v rozporu se zjištěním o počtu nastupujících a vystupujících cestujících v konkrétních zastávkách, které bylo obsaženo v protokolu. Pravidelný výstup cestujících na zastávkách u sídel objednatelů dopravy vyplýval bezprostředně ze záznamů o provozu vozidla. Nástup cestujících na určených místech byl zjištěn při kontrole, a jelikož se z převážné části zřejmě jednalo o zaměstnance objednatelů dopravy, je i v tomto případě opakování jejich nástupní zastávky zřejmé. O shodné trase dopravní cesty pak svědčila i jízdenka vydaná kontrolujícímu zaměstnanci správního orgánu I. stupně s pevnou cenou za trasu Semily–Turnov. Záznamy o provozu vozidla a záznamové listy, jejichž prokazatelnost k účelu stanovení charakteru dopravy žalobce zpochybňoval, jen dokazují dlouhodobé opakování a pravidelnost jednotlivých dopravních výkonů. Městský soud

tak konstatoval, že žalovaný při posuzování dokladů o naplnění znaků linkové osobní dopravy nepochybil.

Jde-li o žalobcem namítaný význam pojmu „*zastávka*“, použitý v definici linkové osobní dopravy, ztotožnil se městský soud s výkladem tohoto pojmu provedeným žalovaným v napadeném rozhodnutí v tom ohledu, že jej není možné chápat pouze jako zastávku označenou označником a obsaženou v určitém rozhodnutí o udělení licence na konkrétní linku. Jedním z účelů obsažené definice je charakterizovat znaky dopravy, která je dopravou linkovou a k jejímuž provozování je zapotřebí získat licenci podle § 10 odst. 1 zákona o silniční dopravě. Proto je zde pojem „*zastávka*“ třeba chápat obecně jako předem určené (stanovené, smluvené, dohodnuté) místo, na kterém za účelem nástupu nebo výstupu cestujících zastaví dopravní prostředek, jímž je provoz zajišťován.

Městský soud dodal, že dle § 35 odst. 3 písm. j) zákona o silniční dopravě „*[d]opravní úřad nebo Ministerstvo dopravy při porušení tohoto zákona uloží pokutu až do výše 750 000 Kč dopravci, který provozuje linkovou osobní dopravu bez licence*“. Žalovaný přitom ve svém rozhodnutí vypustil jeden bod výroku správního orgánu I. stupně a zpřesnil a konkretizoval právní kvalifikace jednotlivých správních deliktů. Musel se proto samostatně věnovat i úvaze o výši uložené pokuty. Dle městského soudu dbal žalovaný na to, aby se nejednalo o tzv. „*likvidační výši pokuty*“, a zabýval se proto i majetkovými poměry žalobce. Konstatoval, že provozování linkové osobní dopravy bez licence patří k nejzávažnějším správním deliktům, které zákon o silniční dopravě zná. Přitom prokázaná doba trvání se pohybovala v řádu měsíců, a nemohla by tak být chápána jako krátkodobá ve vazbě na případné posouzení druhu dopravy, které při dopravě na objednávku nemusí být po určitou přechodnou dobu naplnění znaků linkové osobní dopravy zjevné a bez pochyby patrné. Z uvedených důvodů se proto žalovaný v zásadě ztotožnil s konstatováním správního orgánu I. stupně o závaž-

nosti protiprávního jednání žalobce. Jak však vyplynulo z výsledku odvolacího řízení, doprava byla provozována jako veřejná, jejíž neoprávněné provozování vykazuje vyšší společenskou nebezpečnost, a tím i závažnost, než je tomu u dopravy zvláštní. Pokuta pak byla stanovena také s ohledem na závažnost správního deliktu nedodržení doby odpočinku.

Městský soud shrnul, že musel přisvědčit závěrům žalovaného. Uložená pokuta ve výši 50 000 Kč byla dle městského soudu v souladu se zákonem a odpovídala porušení povinnosti, kterého se žalobce dopustil. Tato pokuta se pohybovala v dolní polovině zákonné sazby a její výše byla správními orgány řádně odůvodněna. Zohledněna byla rovněž společenská nebezpečnost vyplývající z důsledků jednání žalobce. Toto odůvodnění považoval městský soud za dostatečné, racionální, přesvědčivé a odpovídající zákonným kritériím. O případné moderaci uložené pokuty nemohl rozhodnout, neboť považoval uloženou pokutu za přiměřenou sankci ve vztahu ke spáchanému deliktu a ztotožnil se s odůvodněním správních orgánů.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. V kasační stížnosti rozporoval závěry městského soudu týkající se skutečnosti, že provozoval osobní linkovou dopravu bez licence, a dále pouze v obecné rovině závěr o přiměřenosti pokuty. Stejně jako v žalobě i v kasační stížnosti uvedl, že provozuje silniční dopravu jako příležitostnou osobní silniční dopravu ve smyslu § 2 odst. 10 zákona o silniční dopravě, tj. neveřejnou dopravu poskytovanou pro cizí potřeby, a to na základě předchozí objednávky, při níž je přepravováno více než 9 osob (včetně řidiče). Jak vyplývá i z podkladů obsažených ve správním spise, stěžovatel provozoval silniční dopravu na základě objednávky učiněné společností KAMAX. Podle této objednávky zajišťoval stěžovatel přepravu zaměstnanců jmenované společnosti do zaměstnání a zpět. Zaměstnanci nastupovali a vystupovali na jednotlivých stanovištích a byli přepravováni do zaměstnání. Tento charakter přepravy osob sám o sobě nenaplňoval znaky linkové osobní dopravy, ale na-

plňoval zcela jednoznačně znaky příležitostné osobní silniční dopravy, neboť stěžovatel uvedenou přepravu osob do zaměstnání provozoval jako neveřejnou osobní dopravu, při níž byli v souladu s objednávkou předmětné společnosti přepravováni pouze její zaměstnanci. Naplněny tak byly všechny znaky příležitostné silniční dopravy.

Nemohlo se přitom jednat o linkovou osobní dopravu ve smyslu § 2 odst. 6 zákona o silniční dopravě, k jejímuž provozování je dle § 10 a násl. zákona o silniční dopravě nutná licence udělená příslušným orgánem, neboť v rámci této přepravy nebyly předem závazně určeny zastávky, na nichž mají přepravované osoby nastupovat a vystupovat. Stěžovatel v této souvislosti opakovaně uváděl, že místa, na nichž cestující nastupovali a vystupovali, byla v různých obdobích různá a často byla stanovena až během jízdy, na základě domluvy s řidičem. Byl dán i okruh osob určených k přepravě, a tuto dopravu tak, na rozdíl od linkové, nemohly použít jiné osoby či veřejnost. Navíc stěžovatel nezajišťoval uvedenou přepravu osob podle schváleného jízdního řádu ve smyslu § 2 odst. 13 (v relevantním období § 2 odst. 11) zákona o silniční dopravě. Městským soudem tvrzená skutková podstata tak dle názoru stěžovatele neměla oporu ve spisech.

Stěžovatel měl tudíž za to, že neobstojí závěr městského soudu, který se ztotožnil se žalovaným, že stěžovatel bez licence provozuje linkovou osobní dopravu v podobě veřejné linkové dopravy. Za nesprávný tudíž stěžovatel považoval i názor, že výše pokuty uložená stěžovateli ve správním řízení byla přiměřená.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že ve správním řízení muselo být prokazováno, že stěžovatelem provozovaná doprava kumulativně naplňuje všechny znaky linkové osobní dopravy dle § 2 odst. 6 zákona o silniční dopravě, tedy „*pravidelné poskytování přepravních služeb na určené trase dopravní cesty, při kterém cestující vystupují a nastupují na předem určených zastávkách*“ (v opačném případě by se jednalo o dopravu příležitostnou).

Uvedené znaky byly dle žalovaného naplněny. Podle žalovaného bylo prokázáno, že stěžovatel pravidelně poskytoval přepravní služby, přičemž tak činil po delší dobu ve shodných denních časech, a to ve vztahu k určené trase dopravní cesty. Pojem zastávky pak bylo třeba chápat zcela obecně jako dopravcem předem určené (stanovené či smluvně dohodnuté) místo, na kterém za účelem nástupu nebo výstupu cestujících zastaví dopravní prostředek, jímž je doprava zajišťována. Pojem zastávky přitom není žádným právním předpisem jednoznačně definován. Je ovšem zřejmé, že termín „*předem určená zastávka*“ nemůže být vázán pouze k formě provedení jejího vyznačení a vybavení, které je dodáváno až v souvislosti s legálním postupem udělení licence na linkovou osobní dopravu.

Na uvedené vyjádření žalovaného stěžovatel reagoval replikou, v níž nad rámec své dosavadní argumentace poukázal, v souvislosti s tvrzenou absencí přepravy dle schváleného jízdního řádu, na čl. 2 bod 3.3. Nařízení Rady (EHS) č. 684/92 o společných pravidlech pro mezinárodní přepravu cestujících autokary a autobusy³⁾, podle něhož „[s]kutečnost, že je doprava [...] provozována v určitých intervalech, nepostačuje sama o sobě k tomu, aby přestala být považována za příležitostnou dopravu“. Navíc trasa dopravní cesty byla stanovena na základě předchozí objednávky, a nikoliv tedy s ohledem na zajištění dopravní obslužnosti dané oblasti a k uspokojení přepravních potřeb, což je jeden ze znaků veřejné linkové dopravy dle § 2 odst. 6 písm. a) zákona o silniční dopravě. Jiné osoby než zaměstnanci uvedených společností, k jejichž přepravě byla provozovaná doprava určena a kteří o ní byli informováni svým zaměstnavatelem, nemohly této dopravě vůbec využít, neboť se o ní vzhledem k absenci jízdního řádu nemohly vůbec dozvědět a neměly ani jistotu o tom, na jakém místě mají nastoupit. Není pravdou, že stěžovatel přepravoval všechny osoby bez rozdílu, ne-

boť kontrolující osoba se představila jako zaměstnanec konkrétního smluvního partnera, který hradí přepravu, a nikoliv jako cestující, který si naopak ve veřejné linkové dopravě hradí jízdné sám, což stěžovatel považoval za výrazný odlišující znak.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Za klíčové ve věci Nejvyšší správní soud považuje, z hlediska naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 35 odst. 3 písm. j) zákona o silniční dopravě v relevantním znění (provozování linkové osobní dopravy bez licence), zodpovězení otázky, zda silniční doprava provozovaná stěžovatelem představovala linkovou osobní dopravu, jak byla definována v § 2 odst. 6 (nyní v odstavci 7) zákona o silniční dopravě. Zároveň bylo třeba zvážit, zda se jednalo o linkovou osobní dopravu ve formě veřejné linkové dopravy dle § 2 odst. 6 písm. a) zákona o silniční dopravě.

Jak přitom vyplývá ze zmiňovaného § 2 odst. 6 (nyní odstavce 7) zákona o silniční dopravě, je linkovou osobní dopravou „*pravidelné poskytování přepravních služeb na určené trase dopravní cesty, při kterém cestující vystupují a nastupují na předem určených zastávkách*“. Dle této ustanovení lze linkovou osobní dopravu „*provazovat formou veřejné linkové dopravy nebo formou zvláštní linkové dopravy, a to jako vnitrostátní nebo mezinárodní*“, přičemž veřejnou linkovou dopravou dle písm. a) tohoto ustanovení se rozumí „*doprava, při které jsou přepravní služby nabízeny podle předem vyhlášených podmínek a jsou poskytovány k uspokojování přepravních potřeb*“. Pouze pokud by doprava poskytovaná stěžovatelem nesplňovala uvedené definiční znaky, bylo by možné uvažovat o tom, že se jedná o jinou formu dopravy upravenou zákonem o silniční dopravě, např. „*zbytkovou*“ kategorii v podobě příležitostné osobní silniční dopravy dle § 2

³⁾ S účinností od 4. 12. 2011 nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/2009 o společných pravidlech pro přístup na mezinárodní trh autokarové a autobusové dopravy a o změně nařízení (ES) č. 561/2006 (pracované znění).

odst. 10 zákona o silniční dopravě, jak také tvrdí stěžovatel.

Po seznámení se s obsahem správního spisu Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud správně vyhodnotil naplnění zmíněných definičních znaků linkové osobní dopravy, a to a) pravidelné poskytování přepravních služeb, b) na určené trase dopravní cesty, při kterém c) cestující vystupují a nastupují na předem určených zastávkách.

Pravidelnost poskytování přepravních služeb stěžovatelem lze dovodit ve dvou směrech. Jednak jde o skutečnost, že zejména ze „záznamů o provozu vozidla osobní dopravy“, které jsou součástí správního spisu, lze seznat, že předmětné vozidlo bylo nejméně ve dnech 4. 1. – 29. 2. 2008, 1. 4. – 30. 4. 2008 a 1. 7. – 24. 7. 2008 (v pracovní dny) pravidelně provozováno na trase Semily–Turnov. Za druhé byla daná doprava v uvedených dnech provozována v podstatě v tožných denních dobách, tedy byl nepochybně dodržován určitý časový řád. Údajům ze záznamů o provozu vozidla odpovídají ve sledovaných obdobích i údaje ze záznamů o době řízení vozidla a bezpečnostních přestávkách, jak jsou zachyceny na kotoučích z tachografu.

Nejvyšší správní soud nemá důvod pochybovat ani o tom, že doprava byla provozována na určené trase dopravní cesty. Této skutečnosti nasvědčuje například fotodokumentace obsažená v příloze k protokolu správního orgánu I. stupně o výkonu státního odborného dozoru v osobní dopravě ze dne 30. 1. 2008. Z této fotodokumentace je zřejmé, že na vozidle stěžovatele je za předním sklem viditelně umístěn popis trasy ze Semil do konečné stanice „KAMAX“ v Turnově. V daném protokolu je obsažena též kopie jízdenky, která byla dne 30. 1. 2008 prodána kontrolnímu pracovníkovi správního orgánu I. stupně, na níž je uveden údaj o ceně jízdenky na trase „Semily–Turnov“. S tím opět korespondují záznamy o provozu vozidla osobní dopravy, na nichž je jako výchozí místo ve sledovaných obdobích uvedeno „Semily“ a jako místo cílové „Turnov“. Rovněž tak stěžovatelem předložená objednávka dopravy ze dne 11. 12. 2007 ze strany společnosti KAMAX pak hovoří

o trase „Semily – Železný Brod – Malá Skála – Turnov – KAMAX a zpět“.

Obsahu správního spisu neodpovídá ani tvrzení stěžovatele, že se v daném případě nemůže jednat o linkovou osobní dopravu, neboť cestující nevystupovali a nenastupovali na zastávkách, které by byly předem určeny. Ze zmíněné fotodokumentace k protokolu ze dne 30. 1. 2008 vyplývá, že zastávky byly předem určené. Za předním sklem vozidla stěžovatele totiž nebyl viditelně umístěn jen údaj o výchozí a cílové stanici, ale i údaje o jednotlivých zastávkách: „Semily – Železný Brod – Malá Skála – ONTEX – GRUPO ANTOLIN – Preciosa – KAMAX“. Nástup a výstup cestujících na určených zastávkách vyplývá z přílohy č. 2 k protokolu ze dne 30. 1. 2008. Ve vyjádření ze dne 31. 1. 2008 k protokolu ze dne 30. 1. 2008 pak stěžovatel uvedl, že zastavují pouze v místech, která byla s objednatelem dohodnuta. V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že ze záznamů o provozu vozidla osobní dopravy vyplývá, že objednatelem dopravy byly právě společnosti ONTEX, GRUPO ANTOLIN TURNOV, Preciosa a KAMAX. Ze všech uvedených podkladů je dle Nejvyššího správního soudu zřejmé, že zastávky byly s objednatelem předem dohodnuty a během přepravy dodržovány. Nejvyšší správní soud přitom souhlasí se žalovaným, že pojem zastávka použitý v § 2 odst. 6 zákona o silniční dopravě je třeba vykládat zcela obecně jako určitým způsobem stanovené, smluvené či jinak dohodnuté místo, na němž za účelem nástupu nebo výstupu cestujících zastaví dopravní prostředek, jímž je provoz zajišťován. Na těchto závěrech by nic neměnila ani skutečnost, pokud by docházelo, jak tvrdil stěžovatel, vedle uvedených pravidelných zastávek k občasným zastávkám v jiných místech dle aktuální dohody cestujících s řidičem, byť ze správního spisu taková skutečnost nevyplývá.

Je třeba též v dané souvislosti uvést, že pro určení, zda se jedná o linkovou osobní dopravu, není rozhodné, zda je tato doprava uskutečňována na základě objednávky třetí osoby, či zda se tak děje na základě „vlastního“ rozhodnutí dopravce. Je tomu tak přes to, že zákon o silniční dopravě v § 2 odst. 10

pro příležitostnou osobní silniční dopravu, kterou měl stěžovatel dle svého tvrzení zajišťovat, stanovil: „*Přijímání zakázek u tohoto druhu dopravy je možné výhradně cestou objednávky přepravní služby předem (písemně, telefonicky, faxem, elektronicky) v sídle nebo provozovně právnické osoby, v místě trvalého pobytu provozovatele nebo v místě podnikání u fyzické osoby.*“ Tato podmínka totiž byla zákonem stanovena speciálně pro přijímání zakázek u daného druhu dopravy, nejedná se však o definiční znak tohoto druhu dopravy, natož o podmínku, která by vylučovala „*přijímání zakázek*“ u jiných druhů silniční dopravy upravených zákonem o silniční dopravě.

V souvislosti s argumentací stěžovatele je rovněž třeba dodat, že dle § 2 odst. 10 zákona o silniční dopravě byla příležitostnou osobní silniční dopravou „*neveřejná osobní doprava, která není linkovou osobní dopravou podle odstavce 6, mezinárodní kyvadlovou dopravou podle odstavce 7 a ani taxislužbou podle odstavce 8*“. Jednalo se tak, jak již bylo zmíněno, o jistou „*zbytkovou*“ či „*podpůrnou*“ kategorii silniční dopravy, která nespádala do žádné jiné ze zákonem přesně definovaných kategorií silniční dopravy dle zákona o silniční dopravě a jako taková byla definována v podstatě pouze negativně, bez vyjmenování „*pozitivních*“ definičních znaků. Stěžovatelem poskytovaná doprava ovšem naplňovala znaky linkové osobní dopravy ve formě veřejné linkové dopravy, a proto se o příležitostnou osobní silniční dopravu nemohlo jednat.

Pokud se jedná o kasační námitku stěžovatele, že předmětná doprava není stěžovatelem zajišťována podle schváleného jízdního řádu ve smyslu § 2 odst. 11 zákona o silniční dopravě, považuje ji Nejvyšší správní soud za zcela nepřiléhavou. Právě proto, že stěžovatel neměl udělenou licenci pro linkovou osobní dopravu, nemohl logicky na dané lince ani jezdit „*podle schváleného jízdního řádu*“. Stěžovatel tak paradoxně nedostatek odpovědnosti za správní delikt odůvodňuje nesplněním své zákonné povinnosti.

Stěžovatel odkazuje v dané souvislosti také na dikci čl. 2 bodu 3.3 nařízení Rady (EHS) č. 684/92, podle něhož „*[s]kutečnost, že je doprava [...] provozována v určitých intervalech, nepostačuje sama o sobě k tomu, aby přestala být považována za příležitostnou dopravu*“. K tomu je třeba v prvé řadě poznamenat, že uvedené nařízení se vztahuje, jak je patrné již z jeho názvu, pouze na mezinárodní, nikoliv vnitrostátní autobusovou dopravu, a není tedy přímo použitelné na posuzovaný případ. Na druhou stranu je pravdou, že zákonodárce se definicemi linkové a příležitostné osobní dopravy uvedenými v tomto nařízení v zásadě řídil, i pokud jde o úpravu vnitrostátní osobní dopravy v zákoně o silniční dopravě. Citované ustanovení nařízení ovšem na výše uvedených závěrech nic nemění, neboť správní orgány i správní soudy dospěly k závěru o tom, že i správní služby poskytované stěžovatelem odpovídají definici linkové osobní dopravy nejen na základě jejich pravidelnosti, ale také na základě splnění všech ostatních zákonných znaků této dopravy, tedy toho, že byly poskytovány na určené trase dopravní cesty, na níž cestující vystupovali a nastupovali na předem určených zastávkách, jak již bylo vysvětleno.

Neobstojí ani argumentace stěžovatele, že danou přepravu osob do zaměstnání provozoval jako neveřejnou osobní dopravu, neboť jsou v souladu s objednávkou přepravování pouze zaměstnanci příslušné společnosti. Jak již bylo zmíněno, z protokolu ze dne 30. 1. 2008 zjevně vyplývá, že za jízdné ve výši 25 Kč byl po nástupu do vozidla stěžovatele přepravován i kontrolní pracovník správního orgánu I. stupně, tedy osoba nespádající do okruhu zaměstnanců objednavatele přepravy. Stěžovatel sice ve vyjádření k danému protokolu uvedl, že byl jakožto dopravce kontrolním pracovníkem uveden v omyl, že je zaměstnancem společnosti KAMAX (toho se měl kontrolní pracovník dopustit tím, že požadoval vydání jízdenky do stanice „KAMAX“), avšak ani tato námitka nemůže být úspěšná. V témže vyjádření totiž stěžovatel mj. uvedl, že jako dopravce objednavatele přepravy upozornil, že není scho-

pen zkontrolovat, zda je cestující skutečným zaměstnancem objednatele. Je tak zjevné, že doprava poskytovaná stěžovatelem mohl využít v podstatě kdokoli a stěžovatel ani neměl vytvořeny žádné mechanismy, pomocí nichž by kontroloval, zda přepravuje pouze zaměstnance příslušných společností. Stěžovatel navíc ani netvrdí, že by se snažil veřejnost z dopravy vyloučit, a rovněž z pořízené fotodokumentace ke kontrolnímu protokolu ze dne 30. 1. 2008 není zřejmé, že by stěžovatel např. označil vozidlo jasnou informací, že doprava je určena pouze pro zaměstnance vybraných společností. Snaha o vyloučení jiných osob z přepravy rovněž nevyplývá z žádného vyjádření, které stěžovatel během správního řízení učinil, či z jiného podkladu.

Obstojí tedy závěr žalovaného, že stěžovatel provozoval linkovou osobní dopravu ve formě veřejné linkové dopravy ve smyslu § 2 odst. 6 písm. a) zákona o silniční dopravě. Zvláštní linkovou dopravou je totiž dle § 2 odst. 6 písm. b) zákona o silniční dopravě „*doprava určených vybraných skupin cestujících s vyloučením ostatních osob*“, stěžovatel však, jak již bylo řečeno, z „*vybrané skupiny cestujících*“ z řad zaměstnanců příslušných společností „*ostatní osoby*“ nijak nevyloučil.

Pokud stěžovatel v replice k vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti tvrdil, že se kontrolní pracovník správního orgánu I. stupně představil jako zaměstnanec konkrétního smluvního partnera, který hradí přepravu, a nikoliv jako cestující, který si naopak ve veřejné linkové dopravě hradí jízdné sám, pak to jsou tvrzení zcela odporující zjištěnému skutkovému stavu, jak je zachycen ve správním spisu, včetně výše zmíněných samotných vyjádření stěžovatele k provedené kontrole. Nezbyvá než zopakovat, že podle protokolu ze dne 30. 1. 2008 kontrolní pracovník pouze nahlásil jako cílovou zastávku „*Turnov*“, kterou po vyzvání řidiče upřesnil jako „*KAMAX*“, na základě čehož byl do této zastávky bez dalšího přepraven a bylo mu účtováno jízdné ve výši 25 Kč, včetně DPH, o čemž obdržel doklad (jízdenku). Z objednávky od společnosti KAMAX přiložené k tomuto kontrolnímu protokolu pak vyplývá, že

tato společnost uvedené přepravní služby neplatila s tím, že jízdné budou plně hradit přepravovaní zaměstnanci. Rovněž v kontrolním protokolu se uvádí, že všechny přepravované osoby platily za přepravu přímo ve vozidle. Nejvyšší správní soud přitom souhlasí se stěžovatelem, že právě otázka, kdo hradí přepravní služby (zda objednatel, nebo cestující), může být za určitých okolností důležitým vodítkem, v daném případě ovšem právě skutečnost, že si jízdné platili sami cestující, ať již zaměstnanci jmenovaných společností nebo jiné osoby, podporuje závěr o tom, že se jednalo o veřejnou linkovou dopravu.

Nelze ani tvrdit, že by se jiné osoby, než zaměstnanci uvedených společností, nemohly o stanovených zastávkách a době jízdy vůbec dozvědět. Vzhledem k pravidelnosti těchto jízd i zastávek, jakož i vzhledem ke zmiňovanému označení celé trasy a jednotlivých zastávek na vozidle stěžovatele, nebylo jistě složité pro obyvatele míst, kudy daná trasa vedla, aby si těchto přepravních služeb povšimli a začali je v případě potřeby také využívat.

K argumentu, že trasa dopravní cesty byla stanovena na základě předchozí objednávky, a nikoliv tedy s ohledem na zajištění dopravní obslužnosti dané oblasti a k uspokojení přepravních potřeb, což má být jeden ze znaků veřejné linkové dopravy dle § 2 odst. 6 písm. a) zákona o silniční dopravě, Nejvyšší správní soud připomíná, že citované ustanovení [nyní § 2 odst. 7 písm. a) zákona o silniční dopravě] nehovoří přímo o dopravní obslužnosti, ale o tom, že při veřejné linkové dopravě „*jsou přepravní služby nabízeny podle předem vyhlášených podmínek a jsou poskytovány k uspokojování přepravních potřeb*“. O předem stanovených podmínkách dané přepravy již byla řeč, přitom není pochyb ani o tom, že tyto služby sloužily k uspokojování přepravních potřeb nejen zaměstnanců zmiňovaných společností, ale přinejmenším potenciálně i dalších osob, které stěžovatel z přepravy žádným způsobem nevyloučil tak, aby bylo možné hovořit o zvláštní linkové dopravě.

Jen pro úplnost lze dodat, že závěry, k nimž Nejvyšší správní soud v dané věci dospěl, nejsou nové. Pregnantně je formuloval v obdobném případě již jeho předchůdce v třicátých letech minulého století (nálezn Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 1934, sp. zn. 23674/34, Boh. A 11632/1934):

„Skutkovou podstatu přestupku kladeného stěžovateli za vinu shledává žalovaný úřad – jak je zřejmo z odůvodnění naříkaného rozhodnutí – v tom, že stěžovatel, nemaje koncese podle bodu 3 § 15 živnostenského řádu, provozuje na trati Jiříkovice–Šlapanice–Brno a zpět a na trati Šlapanice–Brno a zpět dopravu osob autobusem v určitých, pravidelných časových intervalech, zastavuje s autobusy na veřejných místech a přibírá obecnstvo, které hromadně nastupuje, takže může nasednouti i ten, kdo vůz si předem neobjednal.

Stížnost namítá předem, že k pojmu periodické dopravy osob nestačí, že doprava se děje v určitých, pravidelných časových intervalech, nýbrž že o periodické dopravě osob lze mluvit teprve tehdy, když vozy jezdí podle určitého jízdního řádu. Stěžovatel takového jízdního řádu nemá, a není proto podle názoru stížnosti skutková podstata přestupku kladeného stěžovateli za vinu dána. Nejvyšší správní soud toto stanovisko stížnosti sdílet nemůže. Charakteristickou známkou živnosti podle 3. bodu § 15 živnostenského řádu na rozdíl od koncesované živnosti uvedené ve 4. bodě téhož paragrafu a dopravy osob provozované jako živnost svobodná je periodičnost dopravy osob, tj. provozování dopravy osob na určité trati takovým způsobem, že dopravní prostředek projíždí touto tratí v určitých časových intervalech, podobně jak je tomu u podniků železničních a paroplavebních. Tato určitá časová období, ve kterých dopravní prostředek na trati projíždí, bývají obecnstvu ohlašována v jízdních řádech podniků, jež periodickou dopravu provozují. Než existence a vyhlášení takového jízdního řádu nenáleží nezbytně k pojmu periodické dopravy, neboť doprava, jež se skutečně děje v určitých, pravidelných časových obdobích, tedy podle určitého řádu,

nepřestává být dopravou periodickou tím, že její jízdní řád nebyl snad veřejně vyhlášen. Neprávem dovolává se stížnost pro svoje stanovisko nálezu ze 17. 10. 1929 č. 18.567, Boh. A 8184/1929, neboť v tomto nálezu nebylo vysloveno, že k pojmu periodické dopravy osob náleží, aby časová období, ve kterých dopravní prostředek jezdí, byla veřejně vyhlášena, aby tedy jízdní řád byl uveřejněn, nýbrž bylo tu vysloveno jen, že periodická doprava osob předpokládá, aby dopravní podnik jezdil podle určitého řádu, a nikoli jak toho vyžaduje nahodilá potřeba. Namítá-li proto stížnost, že pro otázku, šlo-li v konkrétním případě o periodickou dopravu osob čili nic, je nerozhodné, zda stěžovatel jezdil s autobusem v určitých, pravidelných časových obdobích, je námitka ta neodůvodněná.

Stížnost, uznávajíc patrně sama vratkost námitky, jejíž neodůvodněnost byla právě prokázána, namítá dále, že stěžovatel v určitých, pravidelných časových intervalech nejezdil, nýbrž že jezdil někdy dříve, někdy později a že na určitých místech nezastavoval. Naproti tomu sluší uvést, že ve správním řízení bylo zjištěno, že stěžovatel jezdil v určitých časových intervalech s tím rozdílem, že jel někdy o několik minut dříve nebo později; než takové odchylky, jež bývají i na dopravních periodických prostředcích jiných, zejména i na železničních, nemohou nic měnit na tom, že doprava se provozuje periodicky, neboť odchylky ty nemění nic na skutečnosti, že dopravní prostředek jezdí pravidelně, tedy podle určitého řádu, a nikoli nepravidelně, jak vyžaduje nahodilá potřeba obecnstva. Námitka, že stěžovatel se svými autobusy na určitých místech nezastavoval, je v rozporu se správními spisy, z nichž je zřejmo, že stěžovatelův autobus přibíral obecnstvo čekající na stanovišti státního autobusu ve S. a na křižovatce silnice a silnice vybočující od ní ke S.

Zbývá námitka, že stěžovatel neprovozuje periodické dopravy osob, nýbrž jezdí jen na objednávku. Naproti tomu stačí uvést, že stěžovatel při odpovědném výsledku dne 30. 7. 1932 na okresním úřadě v Brně sám

uznal správnost zjištění četnictva, že v jeho autobusu jely i osoby, které předchozí objednávky neúčinnily. Již v této výpovědi měl žalovaný úřad dostatečný základ pro zjištění, že doprava provozovaná stěžovatelem neděje se podle předchozího ujednání s určitými osobami, tedy na objednávku, a není proto ani vadou řízení, že neprovedl stěžovatelem

navržený důkaz o tom, že některé osoby ho k jízdě skutečně předem objednaly.

Z těchto důvodů dospěl nejvyšší správní soud k zamítnutí stížnosti.“

Ani nyníjší Nejvyšší správní soud neshledal stěžovatelovy námitky zpochybňující veřejný a periodický charakter dané linkové osobní dopravy důvodnými. (...)

3321

Řízení před soudem: nepřipustnost kasační stížnosti směřující jen proti důvodům rozhodnutí

k § 104 odst. 2 soudního řádu správního

Kasační stížnost podaná účastníkem, který byl v řízení před krajským soudem procesně úspěšný a který nenamítá, že krajský soud měl výrokem ve věci rozhodnout jinak, je podle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřipustná.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, čj. 5 Afs 91/2012-41)

Prejudikatura: č. 34/2003 Sb. NSS, č. 791/2006 Sb. NSS, č. 954/2006 Sb. NSS, č. 1456/2008 Sb. NSS, č. 1742/2009 Sb. NSS, č. 1856/2009 Sb. NSS, č. 1865/2009 Sb. NSS, č. 2116/2010 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 142/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 643/06), č. 131/2009 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 420/09) a č. 216/2013 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 3221/11); č. 45/2006 Sb. NS.

Věc: Město Žamberk proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 25. 1. 2011 ve znění opravného rozhodnutí ze dne 25. 7. 2011 rozhodl žalovaný, že se žalobce jako zadavatel veřejné zakázky dopustil dvou správních deliktů podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. To jednak tím, že nedodržel postup stanovený v § 76 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách (výrok I.), jednak tím, že nedodržel postup stanovený v § 74 odst. 7 téhož zákona (výrok II.). Za spáchání obou správních deliktů žalovaný uložil žalobci pokutu ve výši 250 000 Kč (výrok III.). Rozklad podaný žalobcem předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 21. 9. 2011 zamítl a napadená rozhodnutí potvrdil.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 6. 12. 2012, čj. 62 Af 66/2011-91, rozhodnutí předsedy žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Námitky žalobce

proti skutkovým a právním závěrům týkajícím se spáchání obou deliktů neshledal důvodnými, naopak se ztotožnil se závěry žalovaného, že žalobce svým jednáním naplnil znaky skutkových podstat obou správních deliktů. Za opožděnou označil krajský soud námitku týkající se tvrzené nepřezkoumatelnosti výroku II. rozhodnutí žalovaného. K námitce nepřiměřenosti uložené pokuty dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného jsou nepřezkoumatelná, a podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. z tohoto důvodu žalobou napadené rozhodnutí zrušil.

V kasační stížnosti se žalobce (stěžovatel) znovu bránil proti závěrům žalovaného a krajského soudu o naplnění znaků skutkových podstat obou správních deliktů. Dále tvrdil, že se krajský soud věcně nezabýval námitkami tvrzené nepřezkoumatelnosti výro-

ku II. rozhodnutí žalovaného. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud zrušil jak rozsudek krajského soudu, tak i rozhodnutí žalovaného v obou stupních a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že dle jeho názoru není kasační stížnost přípustná. Odkázal přitom na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž je nepřipustná kasační stížnost, která nenapadá správnost výroku rozhodnutí krajského soudu. Žalovaný však uvedl, že si je vědom existence i opačné rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu.

Pátý senát usnesením ze dne 7. 5. 2014, čj. 5 Afs 91/2012-35, postoupil věc rozšířenému senátu, neboť zjistil, že existuje rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu ohledně přípustnosti kasační stížnosti podané účastníkem, který byl v předcházejícím řízení o žalobě před krajským soudem procesně úspěšný, resp. stran aplikace § 104 odst. 2 s. ř. s. a výkladu pojmu „*kasační stížnost směřující proti důvodům rozhodnutí soudu*“ obsaženém v tomto ustanovení.

K závěru, že kasační stížnost, která nenapadá výrok rozhodnutí krajského soudu (neboť ten je ve prospěch stěžovatele) a směřuje jen proti odůvodnění tohoto rozhodnutí, a je proto podle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřipustná a Nejvyšší správní soud ji podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. usnesením odmítne, dospěl ve svém usnesení ze dne 30. 6. 2003, čj. 4 Ads 23/2003-124, č. 34/2003 Sb. NSS, nejprve čtvrtý senát. Následně též závěr učinil i druhý senát v usnesení ze dne 13. 11. 2003, čj. 2 Ads 57/2003-48, první senát v usnesení ze dne 27. 6. 2007, čj. 1 Afs 144/2006-50, a aproboval jej opět první senát v rozsudku ze dne 26. 7. 2007, čj. 1 Afs 57/2006-70. Pátý senát odkázal i na řadu dalších rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která se opírají o citovaná rozhodnutí nebo se ztotožňují s jejich závěry.

Naopak vyložil § 104 odst. 2 s. ř. s. třetí senát v rozsudku ze dne 24. 10. 2012, čj. 3 Ads 33/2012-30, či v rozsudku ze dne 9. 1. 2014, čj. 3 Ads 20/2013-19, dále také pátý senát v rozsudku ze dne 31. 5. 2006, čj. 5 Afs

42/2004-61, č. 954/2006 Sb. NSS, na něž navázal také v rozsudku ze dne 30. 7. 2012, čj. 5 Afs 48/2011-66. Přestože kasační stížnost podaná procesně úspěšným účastníkem směřovala pouze proti právnímu názoru vyslovenému v odůvodnění rozhodnutí krajského soudu, jeho věcný přezkum Nejvyšší správní soud připustil.

Pátý senát proto předložil rozšířenému senátu k rozhodnutí otázku, zda je podle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřipustná kasační stížnost podaná účastníkem, který byl v řízení před krajským soudem procesně úspěšný, a nenapadá tudíž výrok rozhodnutí krajského soudu, ale pouze některé závěry vyslovené v jeho odůvodnění, příp. za jakých podmínek je taková kasační stížnost přípustná.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že kasační stížnost podaná účastníkem, který byl v řízení před krajským soudem procesně úspěšný a který nenamítá, že krajský soud měl výrokem ve věci rozhodnout jinak, je podle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřipustná.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1 Pravomoc rozšířeného senátu

[9] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc rozhodnout v předložené věci ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

[10] Nepřipustnost kasační stížnosti podle § 104 odst. 2 s. ř. s. shledal čtvrtý senát ve shora citovaném usnesení čj. 4 Ads 23/2003-124. Uvedl v něm, že „*[k]asační stížnost především směřuje jen proti důvodům rozhodnutí, a to navíc jen proti té části odůvodnění rozsudku [...], které se netýká důvodů zrušení přezkoumávaného rozhodnutí žalované [...]. Kasační stížnost jen proti těmto závěrům, vyjádřeným v odůvodnění rozhodnutí, je tudíž nepřipustná*“, a podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. kasační stížnost odmítl.

[11] Stejný názor vyslovil druhý senát v citovaném usnesení čj. 2 Ads 57/2003-48,

podle něhož „kasační stížnost je toliko mimořádným opravným prostředkem. Proto jsou jak důvody kasační stížnosti, tak i její rozsah vázány na nejzávažnější případy nezákonnosti. Mezi tyto případy nepatří okruh uvedený právě v § 104 odst. 2 s. ř. s. [...] Stížností směřující jen proti důvodům rozhodnutí je třeba rozumět kasační stížnost, která směřuje toliko proti odůvodnění rozhodnutí soudu a nenapadá výrok tohoto rozhodnutí.“ Z následného textu ovšem plyne, že kasační stížnost směřovala v daném případě proti výroku soudu o nákladech řízení a byla odmítnuta (ústavní stížnost byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 1/04).

[12] V citovaném usnesení čj. 1 Afs 144/2006-50 první senát jako nepřijatelnou ve smyslu § 104 odst. 2 s. ř. s. hodnotil „kasační stížnost žalobkyně, která napadá důvody rozhodnutí krajského soudu, aniž současně zpochybňuje jeho výrok. Žalobkyně je srozuměna se závěrem, pro který soud napadená rozhodnutí zrušil; nesouhlasí však s tou částí odůvodnění rozsudku, v níž soud hodnotí postup žalovaného. [...] Ze samotné povahy kasační stížnosti, která je mimořádným opravným prostředkem, plyne, že je přípustná pouze tehdy, pokud stěžovatel již nemá žádnou jinou reálnou procesní možnost k ochraně svých práv. Tato podmínka však nemůže být naplněna, jestliže krajský soud podané žalobě vyhověl a rozhodnutí správního orgánu zrušil. Stěžovatel v důsledku tohoto rozhodnutí bude moci svá práva řádně uplatňovat v průběhu správního (příp. následně i soudního) řízení.“

[13] Na uvedené závěry navázal první senát v citovaném rozsudku čj. 1 Afs 57/2006-70, v němž se obsírně zabýval otázkou přípustnosti kasační stížnosti nesměřující proti výroku rozhodnutí krajského soudu (který zněl ve prospěch žalobce, později stěžovatele). Konstatoval přitom, že „zákon explicitně nevylučuje, aby byla kasační stížnost podána i účastníkem, jehož návrhu bylo krajským soudem v meritu vyhověno. Podle § 104 odst. 2 s. ř. s. je nicméně nepřijatelné, aby kasační stížnost směřovala jen proti výroku

o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu. Jakkoliv je povinností soudu o důvodech jím vydaného rozhodnutí pojednat v jeho odůvodnění (§ 54 odst. 2 věta první s. ř. s., § 157 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.), nelze nepochybně pojmy ‚důvody rozhodnutí‘ a ‚odůvodnění rozhodnutí‘ ztotožňovat. Z dikce § 104 odst. 2 s. ř. s. je zřejmé, že vyluka přezkumu rozhodnutí krajských soudů směřuje na případy, kdy stěžovatel netvrdí, že výrok napadeného rozhodnutí měl být jiný, přičemž současně brojí jen proti konkrétním důvodům, o něž krajský soud tento výrok v odůvodnění opřel. Jinými slovy: jde o případy, kdy se stěžovatel domáhá jiného právního hodnocení věci při zachování stávajícího výroku rozhodnutí krajského soudu (srov. citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ads 57/2003-48). Tato vyluka tedy, při důsledném jazykovém výkladu § 104 odst. 2 s. ř. s., evidentně nedopadá na případy, kdy krajský soud (k řádně uplatněné žalobní námítce) důvody svého rozhodnutí neuvedl srozumitelným způsobem, neboť takové rozhodnutí je nepřezkoumatelné, a je tedy pojmově vyloučeno s jeho ‚důvody‘ jakkoliv právně polemizovat. Nemůže též dopadat na případy, kdy je kasační stížností namítána vada řízení, která mohla mít vliv na zákonnost meritorního rozhodnutí, zahrnující v to i případ, kdy se krajský soud s některou žalobní námítkou v odůvodnění svého rozhodnutí vůbec nevypořádal. Z logiky věci není při tomto výkladu též vyloučeno, aby kasační stížností byla procesně úspěšným účastníkem namítána zmatečnost řízení před krajským soudem. [...] Ve světle těchto závěrů tedy nelze než § 104 odst. 2 s. ř. s. vyložit tak, že nepřijatelnou je kasační stížnost, kterou se stěžovatel ve svém důsledku nedomáhá jiného výroku rozhodnutí krajského soudu, bez ohledu na to, o který z případů výše zmiňovaných se jedná.“ V tomto případě však byla kasační stížnost zamítnuta, protože směřovala proti výroku rozsudku krajského soudu o zrušení rozhodnutí; podle stěžovatele měla být vyslovena z moci úřední jeho nicotnost, a to i ve vztahu k rozhodnutí prvního stupně. Proto Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro

její odmítnutí pro nepřipustnost podle § 104 odst. 2 s. ř. s.

[14] Závěr, že kasační stížnost stěžovatele, který byl před krajským soudem úspěšný, je dle § 104 odst. 2 s. ř. s. a výkladu ve shora citovaných rozhodnutích nepřipustná, protože nenapadá výrok rozhodnutí krajského soudu, vyslovil Nejvyšší správní soud usneseními ze dne 30. 4. 2008, čj. 8 Afs 159/2006-52, ze dne 9. 6. 2008, čj. 8 Afs 14/2007-56, ze dne 26. 11. 2008, čj. 2 Afs 82/2008-116, ze dne 25. 6. 2009, čj. 6 Ads 95/2009-37, ze dne 7. 10. 2009, čj. 6 Ads 105/2009-61, ze dne 23. 4. 2010, čj. 2 As 1/2010-166, ze dne 3. 6. 2010, čj. 5 Afs 98/2009-67, ze dne 20. 10. 2010, čj. 4 Ads 123/2010-69, ze dne 21. 3. 2013, čj. 4 As 22/2013-20, ze dne 6. 6. 2013, čj. 9 Afs 18/2013-39, ze dne 19. 7. 2013, čj. 8 As 90/2012-56, nebo ze dne 11. 10. 2013, čj. 4 Ads 80/2013-15 (ve třech případech tak učinil jako *obiter dictum*). Podporu tomuto závěru vyslovil i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, čj. 9 Afs 195/2007-120 (kasační stížnost zde podal žalovaný, který nebyl úspěšný), či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS (kasační stížnost úspěšného žalobce byla odmítnuta, naopak neúspěšného žalovaného zamítnuta).

[15] Opačné stanovisko k aplikaci § 104 odst. 2 s. ř. s. vyjádřil třetí senát v citovaném rozsudku čj. 3 Ads 33/2012-30, který přistoupil k meritornímu přezkumu i v případě, že kasační stížností nebyl napaden výrok rozhodnutí a kasační stížnost podal žalobce, jenž byl v řízení před krajským soudem procesně úspěšný. Třetí senát k připustnosti kasační stížnosti konstatoval, že § 104 odst. 2 s. ř. s. „se v daném případě neuplatní. Jak již Nejvyšší správní soud dříve judikoval, je za nepřipustnou kasační stížnost ve smyslu § 104 odst. 2 s. ř. s. nutno považovat všechny případy, kdy by i případný úspěch stěžovatele v řízení před Nejvyšším správním soudem nemohl vést v konečném důsledku ke změně v jeho právním postavení. (Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2007, čj. 1 Afs 57/2006-70.) Tak tomu ovšem v případě stěžovatele není. Nesprávné práv-

ní posouzení provedené Městským soudem v Praze by mohlo mít důsledky do stěžovatelova právního postavení v podobě nesprávně vyměřené výše dávky pomoci v hmotné nouzi. Tato pochybnost je pak ještě umocněna tím, že závazný právní názor Městského soudu v Praze vyslovený v napadeném rozsudku žádným relevantním způsobem nereflektuje uplatněné žalobní námítky, a další postup žalovaného tak zůstal v tomto ohledu nekorigován.“

[16] K tomu předkládající senát s odkazem na odůvodnění citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 57/2006-70 namítl, že za situace, kdy žalobce, který byl v předcházejícím řízení před krajským soudem procesně úspěšný, nebrojí proti výroku rozhodnutí krajského soudu, by ani případný úspěch v řízení o kasační stížnosti nemohl vést ke změně v právním postavení stěžovatele (navíc takový žalobce bude moci svá práva řádně uplatňovat v průběhu správního řízení, případně po vydání dalšího rozhodnutí správního orgánu i v řízeních před správními soudy, včetně řízení o kasační stížnosti).

[17] Uvedený právní názor vyslovil třetí senát opětovně v citovaném rozsudku čj. 3 Ads 20/2013-19. Uvedl v něm, že „zvažoval, zda připustit věcný přezkum napadeného rozsudku. Stěžovatel totiž nenapadl primárně první výrok rozsudku, kterým ostatně městský soud vyhověl jeho žalobě, ale spíše druhý výrok rozsudku týkající se náhrady nákladů stěžovatele. První výrok byl kasačními námítkami dotčen spíše co do svého odůvodnění. Zdejší soud se k nepřipustnosti kasační stížnosti, směřující toliko proti důvodům rozhodnutí, vyjádřil například v usnesení ze dne 6. 6. 2013, čj. 9 Afs 18/2013-39. Nejvyšší správní soud však nemohl opomenout skutečnost, že stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že se městský soud netypořádal s celou žalobou, což mohlo způsobit nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Tato námitka stěžovatele je sama o sobě dostatečným důvodem k věcnému přezkumu napadeného rozsudku, přičemž Nejvyšší správní soud by ji zkoumal z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).“

[18] Zde předkládací senát upozornil na skutečnost, že v tomto případě připustil třetí senát věcný přezkum rozsudku městského soudu, protože stěžovatel namítl nepřekoumatelnost napadeného rozsudku, jedná se tak o rozpor s právním názorem vysloveným v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 57/2006-70 (viz bod [13]).

[19] Obsáhle se otázce přípustnosti kasační stížnosti podle § 104 odst. 2 s. ř. s. věnoval pátý senát ve výše citovaném rozsudku čj. 5 Afs 42/2004-61. Podle něho nelze kasační stížnost odmítnout jako nepřipustnou podle § 104 odst. 2 s. ř. s., pokud výtky stěžovatele, jenž byl v řízení před krajským soudem procesně úspěšný, směřují proti právnímu názoru, o který se přímo opírá výrok napadeného rozhodnutí krajského soudu (*ratio decidendi*). Pátý senát uvedl, že „[p]odle § 104 odst. 2 s. ř. s. ,kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, je nepřipustná“. *Jak plyne z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2003, čj. 2 Ads 57/2003-48), kasační stížností směřující jen proti důvodům rozhodnutí je třeba rozumět stížnost, která směřuje toliko proti odůvodnění rozhodnutí soudu a nenapadá výrok tohoto rozhodnutí.*

V daném případě stěžovatel, ačkoliv v kasační stížnosti výslovně uvádí, že napadá výše uvedený rozsudek v rozsahu, v jakém nebylo vyhověno žalobnímu návrhu na zrušení [rozhodnutí I. stupně], dodatečného platebního výměru, je z obsahu jeho kasačních námitek [...] zřejmé, že stěžovatel kasační stížnost nesměřuje toliko proti odůvodnění zrušujícího rozsudku, ale napadá tu jeho část, ve které městský soud vyjádřil závazný právní názor, kterým se bude žalovaný v dalším řízení řídit (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Právním názorem, který má zavazující účinek, nelze rozumět nic jiného než názor, o který se přímo opírá výrok rozhodnutí (ratio decidendi). Zavazující účinek naopak nemají právní názory soudem mimochoodem vyslovené, které obvykle hlavní roz-

hodovací důvody doprovázejí podpůrnou argumentací. O tento případ však v projednávané věci nejde.

Obsahem závazného právního názoru v napadeném rozsudku je právní posouzení žalobních námitek stěžovatele, [...] které městský soud neshledal opodstatněnými. Pokud městský soud ve zrušujícím rozsudku formuloval závazný právní názor [...] stanovil tímto žalovanému pokyny k dalšímu postupu v odvolacím řízení, do kterého věc vrátil [...]. Tato část rozhodnutí není tedy ničím jiným než rozhodovacím důvodem (ratio decidendi), a směřují-li výtky stěžovatele do této části rozsudku, nelze kasační stížnost odmítnout jako nepřipustnou ve smyslu § 104 odst. 2 s. ř. s.

Jak již tento soud judikoval [rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, čj. 2 Afs 7/2003-50, č. 161/2004 Sb. NSS], je-li v kasační stížnosti uvedeno, jaké konkrétní vady v řízení či v úsudku se měl soud dopustit a z čeho je stěžovatel dovozuje, kasační stížnost obstojí. Přitom argumentace proti právnímu posouzení jistě musí vycházet z důvodů napadeného rozsudku; hodnotí-li stěžovatel v takovém případě důvody rozsudku, neznamená to, že se jedná o kasační stížnost nepřipustnou podle § 104 odst. 2 s. ř. s.“

[20] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k citovanému rozsudku čj. 5 Afs 42/2004-61 připomíná, že námitka nevyhovění žalobnímu návrhu na zrušení rozhodnutí I. stupně (dodatečného platebního výměru) nemůže představovat výhradu vůči absenci výroku rozhodnutí krajského soudu; taková kasační stížnost je podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, čj. 1 As 60/2006-106, č. 1456/2008 Sb. NSS, nepřipustná. V citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 7/2003-50 byla nadto kasační stížnost podána žalovaným, jehož rozhodnutí bylo krajským soudem zrušeno pro vady řízení; žalovaný tak nebyl v řízení před krajským soudem úspěšný, naopak byl úspěšný s kasační stížností, neboť rozsudek krajského

soudu byl zrušen pro nezákonnost z důvodu nesprávného posouzení právní otázky.

[21] Na uvedený závěr navázal pátý senát Nejvyššího správního soudu i v citovaném rozsudku čj. 5 Afs 48/2011-66, v němž vyslovil, že „se o nepřipustnou kasační stížnost nejedná, pokud je v ní napadána ta část odůvodnění zrušujícího rozsudku, ve které správní soud vyjádřil závazný právní názor, kterým se bude žalovaný v dalším řízení řídit (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), neboť právním názorem, který má zavazující účinek, nelze rozumět nic jiného než názor, o který se přímo opírá výrok rozhodnutí (ratio decidendi). Směřují-li výtky stěžovatele do této části rozsudku, nelze kasační stížnost odmítnout jako nepřipustnou ve smyslu § 104 odst. 2 s. ř. s.“

[22] Nutno dodat, že uvedeným rozsudkem (bod [21]) byla zamítnuta kasační stížnost žalobce, který nebyl před krajským soudem úspěšný; citovaný závěr byl vysloven k námitce žalobce (stěžovatele), který zpochybňoval správnost postupu žalovaného, jímž respektoval závazný právní názor vyslovený v předchozím zrušujícím rozsudku krajského soudu; tento právní názor stěžovatel považoval stále za vadný, avšak měl za to, že právě z důvodu nepřipustnosti kasační stížnosti jej napadnout nemohl. Pátý senát s odkazem na rozsudky shora v bodu [11] a [18] však odmítl tuto námitku s tím, že tak učinit mohl.

[23] Ve svých rozhodnutích tak čtvrtý, druhý a první senát, rovněž i další senáty (viz bod [14]) vyloučily dle § 104 odst. 2 s. ř. s. meritorní přezkum rozhodnutí krajského soudu ke kasační stížnosti účastníka úspěšného v řízení před krajským soudem, pokud kasační stížnost nenapadá spolu s odůvodněním zároveň i jeho výrok, resp. nedomáhá se jiného výroku (např. aby místo zrušujícího výroku byla vyslovena nicotnost) nebo nenamítá absenci dalšího výroku (např. zrušení rozhodnutí I. stupně, uložení povinnosti poskytnout informace). Závěr usnesení o odmítnutí kasační stížnosti stojí na tom, že výrokem kasačního soudu nedojde ke změně právního postavení stěžovatele, pakliže mu výrokem

krajského soudu bylo vyhověno. Naopak třetí a pátý senát shledaly přípustnou i kasační stížnost nesměřující proti výroku rozhodnutí (neboť ten je ve prospěch stěžovatele), pakliže napadá závazný právní názor krajského soudu, jímž je správní orgán vázán, event. shledá-li soud vady, k nimž přihlíží z úřední povinnosti, např. nepřezkoumatelnost rozhodnutí (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Dotčení právní sféry stěžovatele, byť před krajským soudem úspěšného, dovozují ve smyslu hmotněprávním v navazujícím správním řízení.

[24] Popsaný rozpor rozšířený senát dosud neřešil. Pravomoc rozšířeného senátu je tudíž dána.

III.2 Posouzení věci

[25] Rozšířený senát, jehož úkolem je sjednocování judikatury, připomíná základní premisy, které je nutno brát v úvahu nejen při změně ustálené soudní interpretace relevantního práva, ale i při sjednocování judikatury. Pakliže v dosavadní judikatuře lze vysledovat převažující výklad ustanovení právního předpisu zastávaný soudy, který lze považovat za ustálený, je nutno zvažovat, jaké důsledky s sebou nese odklon od tohoto výkladu a příklon k nové, popř. výjimečně již zaujaté jiné interpretaci konkrétního ustanovení. Bez významu není, zda jde o výklad ustanovení právního předpisu hmotného práva, či práva procesního, a jaký je okruh adresátů, k nimž norma míří, a čím je zavazuje.

[26] Jde-li o obecný procesní regulativ přístupu k soudu, resp. určení, zda lze uplatnit opravný prostředek v řízení před obecnými soudy (kdy je takový návrh přípustný a kdy nikoli), je nutno volbu mezi dosavadním převažujícím a minoritním výkladem daného ustanovení vážit velmi obezřetně, nikoli bez zřetele k výkladu obdobných ustanovení v jiných procesních předpisech, a to minimálně z důvodu principu vnitřní jednoty a bezrozpornosti právního systému jako celku. Pro adresáta právní normy je významné, aby týž právní institut měl v právu jako celku týž obsah a význam [k tomu srov. náleze Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, N 142/46 SbNU 373, č. 142/2007 Sb. ÚS,

bod 59 – *globální celní záruky*]. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již v rozsudku ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 81/2004-54, č. 791/2006 Sb. NSS, vyslovil, že „[p]rávní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech, či dokonce odvětvích“.

[27] Mezi principy, které Ústavní soud ve svých rozhodnutích opakovaně akcentuje, patří proto i princip předvídatelnosti práva [srov. např. náleze ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11, N 216/71 SbNU 531, č. 216/2013 Sb. ÚS, a náleze ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09, N 131/53 SbNU 647, č. 131/2009 Sb.]. Tento princip Ústavní soud považuje za „jeden z podstatných předpokladů sebeurčení každého jednotlivce“. Ústavní soud zdůrazňuje, že *judikatura soudů (nalézání práva) je výkladem práva s účinky inter partes, z povahy věci působí retrospektivně, neboť soud posuzuje (zpravidla) jednání, k němuž došlo v minulosti, přitom provádí výklad zákona, který platí „od začátku“*. Dochází-li ke změně ustáleného výkladu zákona a jeho nahrazení výkladem novým, dopadá na souzený případ zpravidla bezprostředně, s účinky *ex tunc*, a své uplatnění nalezne – s ohledem na svou „presumptivní závaznost“, založenou na přesvědčivosti argumentace, autoritě a kompetencích nejvyšších soudních instancí. Tato závaznost představuje právní mechanismus sjednocování práva – (zpravidla) na všechny budoucí případy, jejichž skutkový základ spočívá rovněž v minulosti.

[28] Podle Ústavního soudu změna judikatury „*primárně s ohledem na princip rovnosti v právech (konkrétně v podobě zásady rovného použití práva) – nesmí být svévolná* [postrádá racionální odůvodnění]“. Naopak však nemůže „*existovat žádná garance proti změně judikatury jako takové; i když nenastane změna společenských poměrů, v právní oblasti dochází k neustálému vývoji a justiční orgány musí mít možnost, jež přímo plyne z čl. 95 odst. 1 Ústavy, zakotvujícího*

vázanost soudce zákonem, dosavadní, na základě nově získaných poznatků nesprávný právní názor zvrátit, resp. překonat“, neboť „*proces, z kvalitativního práva je jevem prospěšným. [...] Ne vždy lze ovšem takovou změnu považovat za skutečně nezbytnou, a proto Ústavní soud v této souvislosti akcentoval princip zdrženlivosti; pravidlem by tak mělo být, že není-li zcela jasné, který z výkladů si zaslouží přednost, měla by být zachována dosavadní judikatura*“ (*non liquet*) (zvýrazněno rozšířeným senátem; viz citovaný náleze Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3221/11, bod 30).

[29] Apel směrem k obecné justici vyslaný Ústavním soudem tak velí ctít zásadu zdrženlivosti.

[30] Podle § 104 odst. 2 s. ř. s. „[k]asační stížnost, která směřuje [...] proti důvodům rozhodnutí soudu, je nepřijatelná“. Jde o normu obecnou, aplikovatelnou bez ohledu na typ žaloby či návrhu, o němž přísluší rozhodnout soudu ve správním soudnictví (§ 4 s. ř. s.).

[31] Z výkladu ustanovení obdobného znění v procesních řádech České republiky vyplývá, že v řízení před správními orgány i civilními soudy se nepřipouští možnost podat opravný prostředek pouze proti důvodům (uvedeným v odůvodnění) rozhodnutí; v zásadě platí, že obranu proti důvodům rozhodnutí musí účastník spojit s napadením i jeho výroku.

[32] Podle § 82 odst. 1 správního řádu „[o]dvoláním lze napadnout výrokovou část rozhodnutí, jednotlivý výrok nebo jeho vedlejší ustanovení. Odvolání jen proti odůvodnění rozhodnutí je nepřijatelné.“ Odvolání jen proti odůvodnění rozhodnutí odvolací orgán zamítne podle § 92 odst. 1 správního řádu pro jeho nepřijatelnost. V kontextu § 90 odst. 1 písm. c) stejného zákona, jež umožňuje odvolacímu orgánu, je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změnit svým rozhodnutím rozhodnutí správního orgánu I. stupně v části odůvodnění, pak nezbyvá, než aby účastník napadl i výrok či jeho vedlejší ustanovení, s jehož odůvodněním odvolatel

nesouhlasí. Odvolání však musí být posuzováno podle svého skutečného obsahu a je namísto aplikovat § 82 odst. 2 větu druhou správního řádu, tedy fikci, že se odvolatel domáhá zrušení celého rozhodnutí. K témuž výkladu dospívá i komentář ke správnímu řádu: *„Nepřípustné je odvolání jen proti odůvodnění rozhodnutí. Odvolání, které by směřovalo pouze do odůvodnění rozhodnutí, odvolací orgán zamítne podle § 92 odst. 1 pro jeho nepřipustnost. V případě, že odvolatel nesouhlasí pouze s odůvodněním rozhodnutí, nezbyvá mu tedy než napadnout i výrok či jeho vedlejší ustanovení, s jehož odůvodněním odvolatel nesouhlasí, neboť by mu bylo jinak odvolání zamítnuto.“* (Jemelka, L.; Pondělíčková, K; Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013).

[33] Obdobně podle § 109 odst. 1 věty druhé zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, „[o]dvolání je nepřipustné, směřuje-li jenom proti odůvodnění rozhodnutí“.

[34] Stejná právní úprava ovládá i řízení civilní. Podle § 202 odst. 3 o. s. ř. „[o]dvolání jen proti důvodům rozhodnutí není přípustné“. Odvoláním je možné napadnout pouze výrok (enunciát) rozhodnutí (např. rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci ze dne 28. 6. 1996, sp. zn. 4 Cmo 245/96). O opravu či změnu důvodů rozhodnutí může účastník usilovat na základě § 165 odst. 1 o. s. ř., ale to pouze do té doby, než rozsudek nabude právní moci.

[35] Podle § 236 odst. 2 o. s. ř. „[d]ovolání jen proti důvodům rozhodnutí není přípustné“. Stejně jako kasační stížnost i dovolání směřuje proti pravomocnému rozhodnutí soudu a dle výkladu obecně zastávaného [viz David, L. a kol. *Komentář k Zákonu občanský soudní řád (99/1963 Sb.)*, Wolters Kluwer, součást systému ASPI, stav ke dni 1. 7. 2009, komentář k § 236] „Stejně jako v případě odvolání (§ 202 odst. 3) lze dovoláním napadnout pouze výrok rozhodnutí. Směřuje-li dovolání výhradně proti důvodům rozhodnutí odvolacího soudu, není přípustné. O takové dovolání jde však pouze tehdy, je-li z jeho obsahu zřejmé, že se dovolatel nedomáhá zrušení výroku napadeného rozhodnutí. Po-

kud dovolatel v souvislosti s vyjádřením nesouhlasu s důvody rozhodnutí současně požaduje, aby bylo rozhodnuto jinak, jedná se o dovolání, jímž je napaden i výrok rozhodnutí.“ Obdobný výklad zaujímá komentář i v souvislosti s institutem žaloby na obnovu řízení a žaloby pro zmatečnost – § 230 o. s. ř. vymezuje taxativně případy, kdy žalobu na obnovu řízení i žalobu pro zmatečnost nelze podat, ačkoli jinak by důvody podle § 228 a § 229 o. s. ř. dány byly (k tomu srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 8. 2003, sp. zn. 26 Cdo 305/2003).

[36] Nelze přehlédnout, že § 236 odst. 1 ve spojení s § 237 o. s. ř. přípustnost dovolání výslovně omezuje na konkrétní případy, naopak stanoví i výslovně nepřipustnost dovolání následně taxativním výčtem v § 238 o. s. ř. Nejvyšší soud v tomto ohledu ustáleně rozlišuje objektivní a subjektivní přípustnost dovolání. Zatímco „objektivní přípustnost dovolání vystihuje kvalifikovanou nejistotu v rozhodování, přípustnost subjektivní reflektuje stav procesní újmy, jež konečným výsledkem sporu nastala v osobě určitého účastníka. Tato újma se projevuje v poměření nejpříznivějšího výsledku, který odvolací soud pro účastníka mohl založit svým rozhodnutím, a výsledku, který svým rozhodnutím skutečně založil. Z povahy dovolání jakožto (mimořádného) opravného prostředku plyne, že oprávnění je podat (subjektivní přípustnost) svědčí účastníku, v jehož neprospěch toto poměření vyznívá, je-li způsobená újma na základě dovolání odstranitelná tím, že odvolací soud toto rozhodnutí zruší“ (takto rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 4. 2001, sp. zn. 20 Cdo 1454/99, obdobně též rozsudek ze dne 26. 10. 2005, sp. zn. 29 Odo 327/2004, č. 45/2006 Sb. NS, nebo usnesení téhož soudu ze dne 24. 2. 2010, sp. zn. 29 Cdo 2133/2008). K dovolání je proto oprávněna jen ta strana (účastník řízení), které nebylo rozhodnutím odvolacího soudu plně vyhověno (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 1997, sp. zn. 2 Cdon 1363/96, nebo ze dne 29. 7. 1999, sp. zn. 20 Cdo 1760/98).

[37] Ať již tedy jde o odvolání jako řádný opravný prostředek, nebo o dovolání jako opravný prostředek mimořádný, nejsou tyto opravné prostředky přípustné, aniž by byl napaden výrok.

[38] Žádné přesvědčivé argumenty ve prospěch menšinového názoru nepřinášejí ani srovnávací právo. Situace v jednotlivých zemích se často zásadně liší, a to v souvislosti s národními tradicemi a domácími procesními řády. Řešení, které v této kauze zaujímá rozšířený senát, není v rámci evropských systémů nikterak neobvyklé (srov. např. Francii nebo praxi Soudního dvora ve vztahu k opravným prostředkům proti rozhodnutím Tribunálu).

[39] Rozšířený senát tak musí reflektovat stav, kdy v civilní judikatuře konstantním a ve správní judikatuře převážně zastávaným výkladem obdobných ustanovení, jakým je § 104 odst. 2 s. ř. s., je ten, že opravný prostředek (zvláště pak mimořádný proti pravomocnému rozhodnutí) je nepřipustný, směřuje-li toliko proti důvodům uvedeným v odůvodnění rozhodnutí, aniž by se současně účastník domáhal změny výroku napadeného rozhodnutí, který zasáhl jeho právní sféru.

[40] Konečně rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se již v usnesení ze dne 1. 6. 2010, čj. 7 Afs 1/2007-64, č. 2116/2010 Sb. NSS, zabýval zevrubně postupem soudu, jakým v jednotlivých krocích dle § 102 a § 104 s. ř. s. zkoumá přípustnost kasační stížnosti. Ve vztahu k § 104 odst. 2 s. ř. s. sice řešil toliko otázku, za jakých podmínek je nepřipustná kasační stížnost jen proti výroku o nákladech řízení, nicméně podle vyslovených závěrů testem přípustnosti kasační stížnosti dle § 104 s. ř. s. musí projít každé rozhodnutí krajského soudu napadené kasační stížností, a není-li nepřipustná podle § 104 odst. 1 a 3 s. ř. s., „[v] dalším kroku pak soud zjišťuje, zda se kasační stížnost týká výroku napadeného rozhodnutí o věci samé, nebo též akcesorického výroku o nákladech řízení, event. pouze (jen) právě naposledy uvedeného výroku. Nejvyšší správní soud musí rovněž ověřit, zda kasační stížnost nesměřuje jen proti důvodům rozhodnutí sou-

du, což je z hlediska § 104 odst. 2 s. ř. s. rovněž nepřipustné. Projde-li kasační stížnost tímto testem přípustnosti, tj. zjiští-li se, že směřuje proti výroku rozhodnutí o věci samé (nejde o případ kasační stížnosti směřující jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí krajského soudu), pak se přezkum přípustnosti posunuje do další fáze (§ 104 odst. 4 s. ř. s.)“ (bod [24]).

[41] Z rozporné judikatury Nejvyššího správního soudu však vyplývá, že dopad zvoleného výkladu § 104 odst. 2 s. ř. s. do „právního postavení stěžovatele“ je zvažován buď z hlediska procesního (úspěchu ve věci před krajským soudem), nebo věcného (konečného výsledku ve sporné věci).

[42] Stěžejní argument převažující judikatury spočívá v tom, že stěžovatel, kterému bylo výrokiem soudu vyhověno, má procesní možnost k ochraně svých práv (nebyli-li úspěšní ve všech žalobních bodech) v dalším průběhu správního (příp. následně i soudního) řízení; není tudíž nutné připouštět v případě takového stěžovatele kasační stížnosti coby mimořádný opravný prostředek (např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, čj. 1 Afs 144/2006-50, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2007, čj. 1 Afs 57/2006-70 a další). Při zohlednění povahy kasačního řízení jako krajního prostředku ochrany práv pak musí být z logiky věci z tohoto přezkumu vyloučeny případy, kdy by i případný úspěch v řízení o kasační stížnosti nemohl vést ke změně v právním postavení stěžovatele.

[43] Senáty, které se odchýlily od převažujícího výkladu § 104 odst. 2 s. ř. s., uvedly v podstatě tři okruhy situací, kdy je kasační stížnost i úspěšného stěžovatele proti důvodům rozhodnutí krajského soudu přípustná: 1. Nesprávný závazný právní názor soudu by mohl mít důsledek do stěžovatelova právního postavení (citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 Ads 33/2012-30) z důvodu vázanosti správního orgánu právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.) v následujícím správním řízení. 2. Rozsudek soudu je nepřezkoumatelný (citovaný rozsudek Nej-

vyššího správního soudu čj. 3 Ads 20/2013-19), resp. dostatečným důvodem věcného přezkumu jsou důvody, k nimž soud přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). 3. Směřují-li výtky stěžovatele do rozhodovacího důvodu (*ratio decidendi*), kdy stěžovatel tvrdí, že kasační stížnost směřuje jen do rozsahu, v jakém nebylo vyhověno jeho žalobě (citované rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 5 Afs 42/2004-61 a čj. 5 Afs 48/2011-66).

[44] Rozšířený senát s vědomím apelu Ústavního soudu (viz bod [28] shora) a principů předně vymezených neshledal důvod pro překonání dosud zastávaného a převažujícího výkladu § 104 odst. 2 s. ř. s.

[45] Přípustnost kasační stížnosti stanoví § 102 s. ř. s. Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení soudního rozhodnutí. Kasační stížnost je přípustná proti každému takovému rozhodnutí, není-li dále stanoveno jinak.

[46] Domáhá-li se stěžovatel kasace rozsudku, mohlo by být výsledkem řízení o kasační stížnosti zrušení rozsudku, který však byl vydán v jeho prospěch. Takový postup však odporuje konstrukci subsidiarity mimořádných opravných prostředků i důvodů kasační stížnosti, které jsou uvedeny v § 103 odst. 1 s. ř. s. Těmito důvody jsou především tvrzené vady stížností napadeného rozhodnutí krajského soudu či soudního řízení nebo vady postupu správního orgánu spolu s nesprávným hodnocením tohoto postupu krajským soudem. Stěžovatel by musel uplatňovat výhrady proti pro něj příznivému výroku rozhodnutí, což není v souladu s kontradiktorním charakterem soudního řízení. Takový postup by mohl mít smysl pouze tehdy, pokud by procesně úspěšný účastník usiloval o doplnění či revizi důvodů, ze kterých mu krajský soud vyhověl. To však neumožňuje § 104 odst. 2 s. ř. s., podle kterého je nepřípustná též kasační stížnost směřující jen proti důvodům rozhodnutí soudu (k tomu srov.

citované usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 90/2012-56).

[47] Účastník řízení má procesní možnost k ochraně svých práv v dalším průběhu správního (příp. následně i soudního) řízení. Nebude mu tudíž znemožněno uplatnit jeho základní právo na soudní ochranu [článek 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“)]. Jestliže krajský soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku právní názor, kterým je správní orgán vázán (a neshledal jím žalobní námitku důvodnou), znamená to, že správní orgán v navazujícím řízení nemůže posouzením této otázky změnit (vyjma případů, kdy dojde ke změně skutkového či právního stavu). Neznámá to však, že by žalobce nemohl takové posouzení znovu napadnout v žalobě proti novému správnímu rozhodnutí a následně i v kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu. Není tak vyloučena možnost v kasačním řízení přezkoumat právní názor krajského soudu (opakovaně) vyslovený v neprospěch žalobce. Nadto vlivem případné změny skutkového a právního stavu může dojít i ke změně dříve vysloveného právního názoru (může tak odpadnout i důvod, pro který by úspěšný žalobce proti rozhodnutí krajského soudu dříve brojil).

[48] V případě zrušení rozhodnutí správního orgánu krajským soudem podává kasační stížnost zpravidla správní orgán. Je pravda, že jím podaná kasační stížnost napadá právní závěr soudu, který vedl ke zrušení jeho rozhodnutí, nikoli důvody, v nichž mu dal soud za pravdu (tj. nesměruje proti skutkovému či právnímu závěru, který naopak žalobce v žalobě napadal, ale úspěšný v této části nebyl). Bude-li však rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné, není Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vady, k nimž kasační soud přihlíží z moci úřední, tak lze odstranit i touto cestou. Ostatně na tyto vady může soud upo-

zornit i žalobce, který má právo se ke kasační stížnosti vyjádřit.

[49] Ke kasační stížnosti žalovaného podané proti rozsudku, kterým bylo jeho rozhodnutí zrušeno, lze i závazný právní názor krajského soudu korigovat, jak vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS, podle něhož „[z]ruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení [§ 110 odst. 1 s. ř. s.], *Obstojí-li však důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu.*“

[50] Jediným důvodem, který by opodstatnil přípustnost kasační stížnosti ve smyslu opačných závěrů, které však v judikatuře nepřevažují, je ekonomie řízení, šetření práv účastníka řízení určitým zrychlením řízení, a to v případech, kdy proti zrušujícímu rozsudku nepodal kasační stížnost žalovaný správní orgán. Nejde však o důvod dostatečně legitimní k zásahu do ustáleného a převažujícího výkladu § 104 odst. 2 s. ř. s., jak je obecně chápán. Jedná se o institut „*ne-přípustnosti opravného prostředku proti důvodům rozhodnutí*“, který je doktrinálně jednoznačně vykládán ve stejném významu napříč právními odvětvími.

[51] Judikatura Nejvyššího správního soudu se sice vyvíjí směrem, že výjimky z přezkumu či různé „*procesní tvrdosti*“ vykládá restriktivně a aplikuje zákon tak, aby účastníkům řízení nebyla odeprána soudní ochrana v případech, kdy se to jeví nespravedlivé či neefektivní (připouští například přezkum usnesení o neosvobození od soudních poplatků a neustanovení advokáta, kdy se nepochybně jedná také o situaci, kdy by se mohl domoci soudní ochrany i později – v rámci přezkumu konečného rozhodnutí soudu), nicméně takový postup ve prospěch účastní-

ků musí mít alespoň nějaký rozumný základ ve znění zákona a být v souladu s jeho účelem. Současně se nesmí bezdůvodně střetávat s obecně zastávanými postupy a ustálenými výklady napříč procesními předpisy.

[52] Lze sice uznat, že převážně zastávaný a rozšířeným senátem potvrzený názor tzv. nutí žalobce, aby si „*obešel celé kolečko*“ znovu a čekal, až rozhodne správní orgán. Poté žalobce půjde opět ke krajskému soudu (s vědomím, že soudní řízení pravděpodobně absolvuje bez naděje na úspěch toliko z důvodu, že chce později podat kasační stížnost) a teprve následně se dočká verdiktu Nejvyššího správního soudu, ačkoliv určitá základní právní otázka, např. prekluze práva, správná právní kvalifikace deliktu nebo viny mohla být postavena najisto ještě dříve, než bude o věci znovu rozhodovat správní orgán.

[53] Na druhou stranu nelze vycházet z toho, že každá kauza musí být alespoň jednou rozhodnuta nejvyšším soudem v dané justiční soustavě, ani z apriorní nedůvěry v krajské soudy, jejichž právní názor musí pokaždé aprobovat Nejvyšší správní soud proto, aby na něj bylo možno nahlížet jako na „*správný*“. Takový náhled by byl v rozporu již se samotnou povahou kasační stížnosti, která je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. Ostatně v mnoha věcech postačí účastníkům, že ve výsledku před správním orgánem uspějí, tedy rozhodnutí správního orgánu bude zrušeno, byť neuspějí ze všech důvodů, které původně v žalobě vytýkali.

[54] Správní rozhodnutí, která podléhají soudnímu přezkumu, tvoří širokou škálu výkonu veřejné správy. Od předmětu správního řízení či jiného zákonem daného postupu se odvíjí i rozsah skutkových a právních otázek, které jsou v řízení řešeny a k nimž správní orgány a následně i soudy, při přezkoumání jejich rozhodnutí, vyslovují závazný právní názor. Je-li předmětem správního řízení vyznění postihu za přešůpek, je nesporně i rozsah soudního přezkumu, vymezený žalobními body (napadení skutkových a právních závěrů správního orgánu a vad řízení), rozdílný od žaloby směřující proti stavební-

mu povolení pro stavbu dálničního úseku nebo od návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) apod. Rozsudek krajského soudu se tak nevyslovuje vždy jen k jedné, pro výsledné postavení účastníka řízení rozhodné právní otázce, nezavazuje správní orgán jen jedním závazným právním názorem, ale mnohdy zavazuje správní orgán výkladem více relevantních ustanovení právní úpravy, jak hmotněprávních, tak procesních, týkajících se dané věci. K zásahu do hmotných práv žalobce může pak vést až nové rozhodnutí správního orgánu vystavené i na kombinaci či kumulaci závazných právních výkladů jednotlivých institutů, učiněných soudem, mají-li oporu v dostatečných skutkových zjištěních.

[55] Přípuštění kasační stížnosti proti závaznému právnímu názoru (jednomu či více) by v některých případech nezkrátilo cestu k nalezení výsledného řešení dané věci, nýbrž by mohlo celou věc ještě pozdržet. Žalobce nemusí být úspěšný v řízení o kasační stížnosti, případně by byla řešena Nejvyšším správním soudem otázka, která by v následném řízení před správním orgánem vůbec nemusela být relevantní z důvodu změny skutkového stavu či právní úpravy. Nejvyšší správní soud by také mohl rozhodnout v neprospěch žalobce, pokud by dospěl k názoru, že rozhodnutí správního orgánu vůbec nemělo být zrušeno nebo že byla žaloba nepřipustná. Nadto, pakliže platí, že správní orgán je povinen, vázán pravomocným zrušujícím rozsudkem krajského soudu, ve věci znovu rozhodnout ve stanovených lhůtách (není-li kasační stížnosti odkladný účinek přiznán), vedl by opačný, minoritní výklad i k početnímu nárůstu problému spjatého s pluralitou konkurujících si správních rozhodnutí (tzv. „oživlé mrtvolky“).

[56] Při výkladu určitého pravidla chování musí soud vždy zohlednit také jeho smysl a účel. Smyslem a účelem dané právní úpravy je nesporně také zabránit situacím, kdy je žalobci správním soudem zcela vyhověno a žalobce by se domáhal přezkumu právních názorů či dokonce formulací a konkrétních vyjádření uvedených v odůvodnění napade-

ného rozhodnutí, ačkoliv by jejich korekce či změna nemohla žádným způsobem zasáhnout do právních postavení žalobce. Rozšířený senát tak musí konstatovat, že zásah do právní sféry žalobce je zásadně vždy způsoben jen výrokem rozhodnutí; jiný výklad by představoval cestu k právní nejistotě účastníků, v jaké fázi soudního procesu mohou mimořádný opravný prostředek využít, a k rozkolísanosti judikatury (viz bod [22]). Kasační stížnost by byli nuceni podávat v situaci, kdy rozhodnutí správního orgánu bylo k jejich žalobě krajským soudem pravomocně zrušeno, např. pro vady řízení či nepřezkoumatelnost, a to proti závaznému právnímu názoru soudu, třeba i dílčímu, který ani nemusí předurčit výsledek správního řízení při změně skutkového či právního stavu (viz shora).

[57] Navíc při absenci vymezení pojmu „závazný právní názor“ či „rozhodovací důvod“ by museli ve své argumentaci v kasační stížnosti napadat „důvody rozsudku“, nesklopnout však k „polemice s jeho odůvodněním“, rozlišit „zavazující právní názory“ od právních názorů „mimořádně vyslovených“. Výklad těchto pojmů, ze své povahy velmi obecných a neurčitých, a aplikace na daný konkrétní obsah kasační stížnosti by následně musel posoudit kasační soud. Případná nejednotná rozhodovací praxe by rozhodně nepřispěla k právní jistotě účastníků. Rozšířený senát ostatně shledal problematičnost rozlišování mezi tzv. „nosným důvodem rozhodnutí“ a tzv. „obiter dictum“ již v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS.

[58] Rozšířený senát považuje za rozporné s postuláty právní jistoty, pokud by se samotný koncept přípustnosti kasační stížnosti stal neurčitým, případ od případu posuzovaným institutem. Přípustnost kasační stížnosti by ve standardních případech měla být otázkou rutinní, v podstatě mechanickou. Pouze v případech zcela výjimečných, neobvyklých, je přípustnost kasační stížnosti předmětem větší pozornosti účastníků a konec konců i Nejvyššího správního soudu samotného. Není ostatně náhodou, že ve standardních rozsudcích se Nejvyšší správní soud k přípustnosti nijak

zvlášt nevyslovuje, neboť přípustnost je otázkou zpravidla snadnou, s níž netřeba ztrácet v odůvodnění čas. Tím se přípustnost liší od jiných institutů, jako je např. nepřijatelnost kasační stížnosti, které naopak dávají Nejvyššímu správnímu soudu uvážení při selekci kauz. Minoritní názor by nynější situaci zcela obrátil, posouzení přípustnosti kasační stížnosti by se stalo ve zcela standardních případech „vědou o sobě“. Stěžovatel by nikdy předem nevěděl, zda je jeho kasační stížnost přípustná, tedy polemizující s „*důvody rozsudku*“ či „*zavazujícími právní názory*“. Zdánlivé „dobro“, které by minoritní názor potencionálním stěžovatelům přinesl, je tak nepřiměřené nejistotě tím způsobené a transakčním nákladům s touto nejistotou spjatými.

[59] Jestliže krajský soud nevyhověl některým námitkám žalobce, které se však zásadním způsobem dotýkají otázky, jež je podstatná pro následné rozhodnutí správního orgánu, a rozhodnutí zrušil z jiných důvodů (např. jako v předkládané věci, kdy důvodem zrušení rozhodnutí správního orgánu je jen výše trestu), může se jevit odepření přezkumu právního názoru krajského soudu vysloveného ke kvalifikaci postihovaného jednatelů nepřiměřeným formalismem, jenž negativně zasahuje do právní jistoty žalobce. Zákodárce však takovou situaci při formulaci procesních ustanovení zákona nevzal v úvahu, stejně jako jiná specifika správního soudnictví, např. ve věcech důchodového pojištění, sociálního zabezpečení, popř. správního trestání. Proto rozšířený senát nemůže dospět k takovému výkladu § 104 odst. 2 s. ř. s., který odporuje konstantním výkladům obdobných ustanovení v jiných procesních předpisech, v dosavadní převážně zastávané judikatuře správních soudů, zcela se míjí s převažujícím chápáním smyslu tohoto ustanovení adresáty této normy, a zakládá naopak velkou míru nejistoty při své aplikaci.

Odlíšné stanovisko soudců

**JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Karla Šimky
a JUDr. Jaroslava Vlašina k výroku I.
a k odůvodnění**

[1] Rozšířenému senátu byla pátým senátem předložena podle § 17 odst. 1 s. ř. s. k posouzení otázka, zda lze s ohledem na § 104 odst. 2 s. ř. s. považovat za nepřipustnou kasační stížnost podanou účastníkem, který byl v řízení před krajským soudem procesně úspěšný, a fakticky tudíž nenapadá výrok rozhodnutí krajského soudu, ale pouze některé závěry vyslovené v jeho odůvodnění, případně za jakých podmínek je taková kasační stížnost přípustná.

[2] Výrokem I. rozšířený senát stanovil názor, že kasační stížnost podaná účastníkem, který byl v řízení před krajským soudem úspěšný a který nenamítá, že měl krajský soud ve věci výrokem rozhodnout jinak, je podle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřipustná.

[3] Máme za to, že tento názor není správný. V dalším se budeme pod bodem I. zabývat pozitivní odpovědí na předloženou otázku a poté pod bodem II. konkrétními důvody, proč právní názor většiny nesdílíme.

I.

[4] Úvodem této části nejprve provedeme přehled relevantních ustanovení procesních předpisů historických i současných a v souvislosti s tím definujeme podstatu problému. Poté rozebereme příslušná ustanovení soudního řádu správního upravující důsledky zrušujícího rozsudku krajského soudu vydaného v řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí a nakonec budeme analyzovat úpravu přípustnosti kasační stížnosti a učiníme závěr o předložené otázce.

I.a)

[5] Podle § 78 odst. 1 s. ř. s. „[j]e-li žaloba důvodná, zruší soud napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení“. Podle § 78 odst. 5 s. ř. s. „[p]rávním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán“.

[6] Tato ustanovení navazují na předchozí úpravu procesu ve správním soudnictví obsažené v občanském soudním řádu. Obdobné znění měl již původní § 249 odst. 1 o. s. ř., obsažený v části čtvrté o přezkoumání roz-

hodnutí jiných orgánů (řízení o opravných prostředcích proti nepravomocným rozhodnutím orgánů státní správy), podle něhož soud usnesením „*přezkoumávané rozhodnutí buď potvrdí, nebo zruší*“. V § 249 odst. 3 o. s. ř. pak bylo uvedeno, že „*[z]ruší-li soud rozhodnutí orgánu, je orgán vázán právním názorem soudu*“.

[7] Občanský soudní řád byl s účinností ode dne 1. 1. 1992 novelizován zákonem č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád, jímž byla právní úprava správního soudnictví přesunuta do části páté a současně jím byl obnoven institut správní žaloby proti pravomocným rozhodnutím. Otázka formy výroku a závaznosti právního názoru byla řešena v § 250j odst. 2 o. s. ř., podle něhož „*[d]ojde-li soud k závěru, že správní rozhodnutí posoudilo věc po právní stránce nesprávně nebo že zjištění skutkového stavu, z kterého vycházelo správní rozhodnutí, je v rozporu s obsahem spisů nebo že zjištění skutkového stavu je nedostačující k posouzení věci, zruší rozsudkem napadené rozhodnutí správního orgánu a podle okolností i rozhodnutí správního orgánu prvého stupně a vrátí věc žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení. Soud zruší napadená rozhodnutí i tehdy, ukáže-li se až při jednání, že jsou nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů*“, a v § 250j odst. 3 o. s. ř., podle něhož jsou správní orgány „*vázány právním názorem soudu*“.

[8] V řízení o opravném prostředku zůstala v zásadě původní úprava. Podle § 250q odst. 2 o. s. ř. „*[o] opravném prostředku rozhodne soud rozsudkem, kterým přezkoumávané rozhodnutí buď potvrdí, nebo je zruší a vrátí k dalšímu řízení*“, přičemž podle § 250r o. s. ř. „*[z]ruší-li soud rozhodnutí správního orgánu, je správní orgán při novém projednání vázán právním názorem soudu*“.

[9] K tomu jen podotýkáme, že řízení o opravném prostředku proti rozhodnutím správních orgánů připouštělo po celou dobu své existence proti rozhodnutí krajského soudu ve věcech důchodového zabezpečení

ní odvolání (§ 250 odst. 2 o. s. ř. a po novele § 250s odst. 2 o. s. ř.) a s účinností od 1. 1. 1992 i dovolání, v řízení o žalobách naopak nebyly připuštěny žádné opravné prostředky (§ 250j odst. 4 o. s. ř.).

[10] V soudním řádu správním bylo řízení před správními soudy sjednoceno do jednoho typu řízení o žalobě, v němž jsou přezkoumávána pravomocná rozhodnutí orgánů veřejné správy, zároveň byl v procesním předpise koncipován nový a v českém právním řádu dosud neznámý mimořádný opravný prostředek – kasační stížnost. Přípustnost kasační stížnosti byla v § 102 s. ř. s. vymezena velmi obecně, zákonodárce zde v podstatě zakotvil jen základní pravidlo, že napadnout lze každé pravomocné rozhodnutí krajského soudu, pokud zákon nestanoví jinak, přičemž stěžovatel se musí domáhat zrušení takového rozhodnutí.

[11] Podrobněji se zákonodárce věnoval pouze problému na opačném pólu, tj. nepřipustnosti kasační stížnosti. V § 104 odst. 2 s. ř. s. mimo jiné stanovil, že „*[k]asační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, je nepřipustná*“.

[12] **Výklad pojmu „důvody rozhodnutí“ a ujasnění vztahu výrokové části rozsudku a závazného právního názoru jsou tedy dle našeho názoru klíčem pro posouzení projednávané věci.**

[13] K tomu je nutno předeslat, že tyto otázky neřeší správní soudy poprvé, neboť obsahově stejnou úpravu měl § 202 odst. 2 o. s. ř., který se uplatňoval v době, kdy bylo řízení před správními soudy obsaženo ve zmiňované části čtvrté a později páté občanského soudního řádu. Již tehdy bylo stanoveno, že „*[o]dvolání jen proti důvodům rozhodnutí není přípustné*“. K věci judikoval a posléze vydal i sjednocující stanovisko bývalý Nejvyšší soud ČSSR, těmto otázkám se věnovaly i dobové komentáře k občanskému soudnímu řádu. Než bude možno učinit si úsudek o použitelnosti dřívějších náhledů na věc i za současné právní úpravy, bude třeba podívat se na právní účinky zrušujícího rozsudku

krajského soudu vydaného v řízení o žalobě podle nyní platných právních předpisů.

I.b)

[14] Jak bylo již uvedeno výše, ve správním soudnictví jsou v současné době přezkoumávána pouze pravomocná rozhodnutí správních orgánů, tj. taková, která již zasáhla do práv nebo povinností fyzických nebo právnických osob [srov. § 65 odst. 1 v návaznosti na § 70 písm. a) s. ř. s. a § 73 odst. 1 a 2 správního řádu]. Správní soud tedy svým rozsudkem již ani zčásti neparticipuje na rozhodnutí o věci samé (s výjimkou věcí přestupkových a správních deliktů), jako tomu bylo v řízení o opravném prostředku, jež mělo do 1. 1. 1992, a ve věcech důchodových i později, smíšený charakter, může ale správnímu orgánu (zjistí-li nezákonnost či vady řízení) jeho rozhodnutí zrušit a závazně určit, jak má určitou otázku právně posoudit, případně jak má dále v řízení postupovat.

[15] Výrok rozsudku správního soudu tak má až na výjimky **pouze procesní charakter** (žaloba se zamítá nebo se rozhodnutí zrušuje), **důsledek** zrušujícího výroku je primárně také **procesní**, znamená jen tolik, že **správní řízení, které bylo již jednou pravomocně skončeno, musí pokračovat či být vedeno znovu a ve věci musí být vydáno nové rozhodnutí** (pro tento okamžik lze pominout otázku, v jakém procesním režimu správní orgán dále postupuje).

[16] Právní předpis k formulaci petitu žaloby, jehož výsledkem je výrok soudního rozhodnutí, v § 71 odst. 1 písm. f) s. ř. s. nic neříká, nevztahuje se na něj dokonce ani zásada koncentrace řízení upravená v § 71 odst. 2 s. ř. s. Podle § 65 odst. 1 a 3 s. ř. s. se však lze domáhat jen zrušení rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nebo moderační rozhodnutí ve věcech správních deliktů. O svých právech a povinnostech se tedy žalobce ze samotného výroku rozsudku (s výjimkou moderačního výroku) ještě nic nedozví a tento výrok také žádný dopad do jeho hmotných práv často ani nemá (např. je-li zrušeno rozhodnutí o zamítnutí žádosti).

[17] To, co ve svém důsledku zasáhne nebo může zasáhnout do **hmotných práv** žalobce, totiž není samotný výrok rozsudku soudu, ale **právní názor, který soud ve věci vysloví**. Proto také soudní řád správní jako podmínku žalobní legitimace požaduje v § 65 odst. 1 s. ř. s. žalobní tvrzení o zkrácení na právech úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (rozuměj **tvrzení o zkrácení na hmotných právech**), proto také klade v § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. takový důraz na vymezení žalobních bodů, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky správního rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, a proto je také v § 75 odst. 2 s. ř. s. ohraničen rozsah přezkumu uplatněnými žalobními body a ze stejného důvodu je v § 71 odst. 2 s. ř. s. formulována zásada koncentrace řízení.

[18] Vše slouží jedinému cíli, aby měl soud řádně vymezen prostor, v němž se při své přezkumné činnosti pohybuje, a aby mohl v případě zjištění nezákonnosti svůj názor, jak odstranit zásah do žalobcových práv, co nejexaktněji formulovat. **Jen právní názor vyslovený ve zrušujícím rozsudku je totiž podle § 78 odst. 5 s. ř. s. pro nové rozhodnutí správního orgánu závazný**. Tento právní názor soudu ovšem již podle zavedené praxe není formálně součástí výroku rozsudku, ale je obsažen v jeho odůvodnění. Tím se rozsudek vydaný ve správním soudnictví liší od rozsudku v občanském soudním řízení, kde jsou hmotná práva a povinnosti účastníků upravena přímo jeho výrokem.

[19] Tato koncepce má svůj původ v minulosti, a poprvé tak bylo výslovně judikováno usnesením Nejvyššího soudu SSR ze dne 29. 10. 1970 ve věci sp. zn. 5 Co 215/70. V tomto rozhodnutí bylo v rámci výkladu § 248 odst. 1 a § 249 odst. 3 o. s. ř. stanoveno, že soud svým usnesením rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení potvrdí nebo zruší. **Ve výroku zrušovacího usnesení však nemá tomto orgánu ukládat, jaký má mít obsah vydané rozhodnutí, právní názor, závazný pro orgán sociálního zabezpečení, má**

uvést pouze v důvodech svého usnesení (pozn. do 31. 12. 1991 rozhodovaly soudy ve správním soudnictví jen usnesením).

[20] Zde považujeme za potřebné poznamenat, že soudní řád správní v § 78 odst. 1 a 5 ani nikde jinde nestanoví, ve které části zrušujícího rozsudku má soud svůj právní názor uvést. Pokud by jej správní soudy umísťovaly do výroku, žádný problém by nebylo třeba řešit. Zdá se však, že v tomto bodu i současná soudní praxe uvedenou starou judikaturu respektuje a o případné změně ani za účinnosti nového procesního předpisu neuvažuje. Výjimku z pravidla tak představuje pouze rozhodování rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který formuluje závazný právní názor přímo ve výroku svých usnesení, činí tak ovšem pro rozhodování tříčlenných senátů, nikoliv pro správní orgány.

I.c)

[21] Vrátime-li se zpět k hlavnímu tématu, je otázkou, spojuje-li § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřipustnost kasační stížnosti s napadením jen důvodů rozhodnutí, zda se tím míní celé odůvodnění rozsudku, či pouze ta jeho část, která nemá přímý vztah k jeho výroku a k závaznému právnímu názoru s ním spojenému. V této souvislosti lze poukázat na dvě již avizovaná rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR a stanovisko Nejvyššího soudu ČSSR k § 202 odst. 2 o. s. ř. z doby, kdy toto ustanovení bylo aplikovatelné i v přezkumném řízení soudním.

[22] Ve stanovisku Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 2. 8. 1971, sp. zn. Cpjf 19/71, uveřejněném ve Sběrce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 68/71, civ., s. 237, a přijatém k výkladu některých ustanovení předpisů o sociálním zabezpečení, se k § 249 odst. 3 o. s. ř. a k § 250 o. s. ř. uvádí, že právním názorem není celé odůvodnění rozhodnutí vyššího orgánu, nýbrž pouze ta část odůvodnění, která je přímo ve vztahu k řešení konkrétní právní věci a v důsledku toho i ke zrušení původního rozhodnutí. V návaznosti na to se pak Nejvyšší soud ČSSR ztotožnil s právním názorem Nejvyššího soudu ČSR ve věci sp. zn. Co 273/70, že **odvolání není přípust-**

né proti té části odůvodnění, která se úpravou přezkoumávaného nároku netýká.

[23] Ze stejných premis pak vyšel Nejvyšší soud ČSR také ve svém usnesení ze dne 8. 5. 1971, sp. zn. 6 Co 45/71, v němž odmítl odvolání podané Úřadem důchodového zabezpečení s odůvodněním, že napadeným usnesením krajského soudu nebylo vyhověno opravnému prostředku a přezkoumávané rozhodnutí bylo potvrzeno, takže orgán sociálního zabezpečení **není v tomto případě vázán právním názorem soudu**, který byl v tomto usnesení vysloven ohledně dalšího zápočtu doby zaměstnání navrhovatelky. **Odvolání tak směřuje pouze proti důvodům rozhodnutí.**

[24] Je tedy zřejmé, že dřívější judikatura poté, co nejprve stabilizovala strukturu rozhodnutí ve správním soudnictví, neztotožňovala důvody rozhodnutí ve smyslu § 202 odst. 2 o. s. ř. s celým odůvodněním a mezi důvody a závazným právním názorem při aplikaci tohoto ustanovení rozlišovala. Z uvedených rozhodnutí pak vycházely i dobové komentáře, např. Handl, V.; Rubeš, J. *Občanský soudní řád, komentář, II. díl*. Praha: Panorama, 1985, k části čtvrté, k § 250, s. 172, nebo Rubeš, J.; Winterová, A. *Občanský soudní řád a předpisy související*. 4. vyd. Praha: Linde, 1992, k části páté, k § 250q, s. 275.

[25] Tato praxe trvala po celou dobu existence institutu opravného prostředku proti rozhodnutí správního orgánu a přenesla se, jak na to bylo poukázáno též v usnesení o postoupení věci, s ohledem na prakticky totožné znění § 104 odst. 2 s. ř. s. i totožnou podstatu věci popsanou v předchozích částech odlišného stanoviska, do rozhodovací činnosti některých senátů Nejvyššího správního soudu v řízení o kasační stížnosti.

[26] K rozebíranému problému musíme dále upozornit, že za účinnosti soudního řádu správního se vztahem výroku a závazného právního názoru obsaženého v odůvodnění zrušujícího rozsudku zabýval z jiného pohledu i Nejvyšší správní soud, a to dokonce v rámci rozhodovací činnosti rozšířeného senátu. Ve výše citovaném usnesení Nejvyšší-

ho správního soudu čj. 8 Afs 15/2007-75 vyslovil rozšířený senát právní větu, podle níž „[z]ruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení [§ 110 odst. 1 s. ř. s.]. *Obstojí-li však důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu.*“

[27] Nejvyšší správní soud zde tedy dal při úvahách o důvodnosti podané kasační stížnosti přednost **obsahu** závazného právního názoru vysloveného v napadeném rozsudku krajského soudu před formou jeho výroku a dovedl, že za důvodnou lze považovat kasační stížnost i tehdy, **je-li výrok krajského soudu formálně správný, ale závazný právní názor, který jej provází, je nesprávný.** Svým způsobem tu reflektoval stejnou skutečnost jako citovaná stará judikatura nejvyšších soudů, tedy to, že o právech a povinnostech účastníků rozhoduje v občanském soudním řízení v prvním stupni soud jen výrokem svého rozhodnutí, zatímco správní soud v důsledku historické tradice rozhoduje výrokem jen procesně, a závazný právní názor, který má nebo může mít dopad do hmotných práv účastníků, umísťuje až do odůvodnění.

[28] Pro dokreslení lze k tomuto problému poukázat i na zahraniční právní úpravy z oblasti správního soudnictví, především úpravu polskou a rakouskou, které jsou té české nejbližší.

[29] Podle čl. 173 odst. 1 soudního řádu správního Polské republiky musí mít kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu základ v rozsudku nebo v soudním řízení, pokud zvláštní ustanovení nestanoví jinak. Podle článku 174 s. ř. s. může být kasační stížnost podána z těchto důvodů: 1. porušení hmotného práva v podobě jeho nesprávné interpretace či nenáležitě aplikace; 2. poru-

šení procesních pravidel, pokud takové porušení mohlo zásadně ovlivnit výsledek řízení.

[30] V praxi polského Nejvyššího správního soudu se opakovaně vyskytly případy, kdy účastník akceptoval výrok a napadl pouze odůvodnění rozsudku, namítaje dle článku 174 s. ř. s., že soud prvního stupně porušil hmotné právo nesprávnou interpretací, nenáležitou aplikací nebo porušením procesních pravidel. Nicméně i za situace, kdy akceptuje výrok, je účastník povinen podat kasační stížnost proti rozsudku jako celku, nikoliv pouze proti jeho odůvodnění.

[31] Podle rakouské právní úpravy § 28 odst. 3 a 4 zákona o řízení před správními soudy obdobně stanoví, že správní soud I. stupně může zrušit rozhodnutí správního orgánu a ten je názorem správního soudu vázán. Ustanovení § 41 zákona o Správním soudním dvoru pak uvádí, že rozhodnutí (náleze nebo usnesení) správního soudu prvního stupně lze napadnout revizí. Správní soudní dvůr je přezkoumá v rozsahu uplatněných revizních bodů nebo prohlášení, v jakém rozsahu se rozhodnutí napadá.

[32] Rovněž Správní soudní dvůr řešil případy, kdy žalobce sice byl formálně úspěšný, neboť rozhodnutí správního orgánu bylo zrušeno, přesto byl závazný právní názor obsažený v nález pro něj nepříznivý. Pokud tedy žalobce souhlasí s výrokem, avšak nesouhlasí s odůvodněním zrušovacího rozhodnutí správního soudu, může proti tomuto rozhodnutí podat revizi u Správního soudního dvora, v ní však musí formálně napadnout celé rozhodnutí, tedy včetně jeho výroku, neboť jen ten má atributy právní moci a vykonatelnosti.

[33] Z výše uvedeného je zřejmé, že nejvyšší soudní instance v některých sousedních zemích řešily obdobný problém, jako je nyní posuzovaný, a vyřešily ho stejným způsobem jako nejvyšší soudy v Československu a poté v České republice v minulosti a část senátů Nejvyššího správního soudu i v přítomnosti. Poukázat lze i na obdobnou praxi správních soudů v Estonsku, Litvě, Nizozemsku a částečně i v Německu, procesní předpisy v těch-

to zemích jsou však těm českým přece jen o něco vzdálenější.

[34] Dle našeho názoru nic nebrání tomu, aby Nejvyšší správní soud dosavadním způsobem postupoval i nadále. Společným znakem přípustnosti opravných prostředků proti zrušujícím rozsudkům správních soudů ve sledovaných případech je požadavek, **aby bylo napadeno celé rozhodnutí, nejen jeho odůvodnění, a to i v případě, že byl účastník formálně úspěšný a proti samotnému výroku rozsudku fakticky nic nenamítá.** Tomu ovšem soudní řád správní ve svém § 102 vyhovuje, neboť nepodmiňuje podání kasační stížnosti „*neúspěchem ve věci*“ ani výslovně neříká, že lze napadnout výhradně jen výrok rozsudku, ale hovoří o tom, že je třeba „*domáhat se zrušení soudního rozhodnutí*“. Ustanovení § 106 odst. 1 s. ř. s. pak uvádí, že kromě obecných náležitostí musí kasační stížnost obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, údaj o tom, kdy mu rozhodnutí bylo doručeno.

[35] Účastník tedy nemá procesním předpisem „*zakázáno*“ napadnout v rámci kasační stížnosti i výrok, který je pro něj formálně příznivý, jestliže právní názor, na němž je tento výrok postaven, je pro něj naopak nepříznivý a o jeho úmyslu dosáhnout zrušení napadeného rozsudku není pochyb.

[36] Pokud tak účastník učiní, může Nejvyšší správní soud takové soudní rozhodnutí i podle své vlastní judikatury přezkoumat a pro nesprávný právní názor je zrušit i v případě, kdy je od počátku zřejmé, že samotný zrušovací výrok napadeného rozsudku je zákonný (srov. zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 8 Afs 15/2007-75). Tím také poskytne účastníkům rychlou a efektivní ochranu v rámci jednoho sledu řízení ve věci (od správního rozhodnutí v prvním stupni až po rozhodnutí o kasační stížnosti v téže věci). Výše uvedené přitom platí jak pro žalobce, který byl formálně úspěšný, tak i pro žalovaného, který byl zavázán právním názorem

o více právních otázkách, za důvod pro zrušení svého rozhodnutí však uznává třeba jen jednu a pro nesprávný právní názor v těch ostatních podává kasační stížnost.

[37] Na tomto místě považujeme za potřebné zdůraznit, že s ohledem na citovaný judikát rozšířeného senátu si ani nedovedeme dost dobře představit, jak by bylo možné omezit přípustnost kasační stížnosti primárně jen na napadení svou povahou procesního výroku rozsudku krajského soudu, a naopak upřít stěžovatelům možnost napadnout tento rozsudek komplexně s přihlédnutím k vadnému právnímu názoru, který se ve svém důsledku dotýká nebo může dotknout jejich hmotných práv, jestliže na jiném místě Nejvyšší správní soud možnost zrušení rozsudku krajského soudu právě jen pro nesprávný právní názor připouští a vůbec mu není pro takový postup překážkou, že výrok rozsudku je zákonný. Jinými slovy, může-li Nejvyšší správní soud zrušit rozsudek krajského soudu, jehož výrok je správný, ale závazný právní názor nesprávný, není zřejmé, proč se zrušení takového rozsudku nemohou domáhat účastníci za stejných podmínek.

[38] Máme tedy za to, že citovaná stará judikatura nejvyšších soudů je nadále použitelná i za současné úpravy procesu ve správním soudnictví, a to zvláště s ohledem na skutečnost, že ona „*podvojnost*“ s rozdělením na procesní výrok a závazný hmotněprávní názor v odůvodnění rozsudku zůstala zachována, stejně věc řeší soudy v některých sousedních zemích, kde je procesní úprava podobná, a k prve uvedené skutečnosti přihlíží i Nejvyšší správní soud v jiných případech.

[39] Ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. je tak dle našeho názoru určeno jen pro takové situace, kdy stěžovatel zpochybňuje právní argumentaci, kterou soud formulaci svého závazného právního názoru podpořil (aniž napadá samotný výstup, jenž z toho vzešel), či jiné části odůvodnění, které na další řízení před správním orgánem nemají žádný vliv. Specifickým případem spadajícím pod toto ustanovení by pak byly též kasační stížnosti podané proti rozsudku krajského soudu o zamítnutí

žaloby nebo proti usnesení o odmítnutí návrhu či zastavení řízení, v nichž by stěžovatel nezpochyboval zákonnost výroku, neboť zde odůvodnění žádný závazný právní názor neobsahuje. V tomto případě důvody rozhodnutí podle § 104 odst. 2 s. ř. s. vskutku pokrývají celé odůvodnění rozhodnutí soudů.

I.d)

[40] Na základě výše uvedeného tedy shrnujeme, že **kasační stížnost není podle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřijatelná, pokud se stěžovatel ve věci přezkoumání správního rozhodnutí domáhá z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s. zrušení rozsudku krajského soudu pro nesprávný právní názor obsažený v něm podle § 78 odst. 5 s. ř. s. Není přitom rozhodné, zda samotný výrok rozsudku krajského soudu vyhověl petitu žaloby, či nikoliv.**

II.

[41] Právní názor většiny považujeme za nesprávný z následujících důvodů.

II.a)

[42] Výrokem usnesení rozšířeného senátu byla pro přípustnost kasační stížnosti stanovena **dodatečná podmínka „procesní neúspěšnosti“**, kterou soudní řád správní v žádném ze svých ustanovení části třetí, hlavy třetí neobsahuje a nelze ji dle našeho názoru dovodit ani výkladem sporného § 104 odst. 2 s. ř. s. Pokud by tomu tak mělo být, je otázkou, proč to takto zákonodárce nezakotvil v předpise přímo. Například v § 102 s. ř. s. mohl do věty první vložit slova: *„Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, jímž se procesně neúspěšný účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení soudního rozhodnutí.“* To však zákonodárce neudělal.

[43] Provedený výklad přípustnosti kasační stížnosti je dle našeho názoru nedůvodným omezením přístupu účastníků k soudu, a máme proto vážné pochybnosti o jeho sou-

ladu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny z hlediska práva na spravedlivý proces.

[44] Názorová většina provedla na podporu své nově vytvořené restriktivní podmínky pro podání kasační stížnosti srovnání přípustnosti opravných prostředků v civilním a správním řízení, pominula však zásadní rozdíl mezi těmito řízeními a přezkumným řízením soudním popsaným výše, totiž ten, že v uvedených řízeních rozhoduje soud nebo správní orgán v prvním stupni výrokem o právu samém, jen v přezkumném řízení soudním dochází ve zrušujícím rozsudku soudu „*prvního stupně*“ k rozpolcení na „*procesní*“ výrok a „*hmotněprávní*“ závazný právní názor obsažený v odůvodnění. Vztahem výroku a závazného právního názoru v návaznosti na § 78 odst. 1 a 5 s. ř. s. se však většina vůbec nezabývala a z usnesení nelze zjistit, co si o vzájemném vztahu těchto institutů vlastně myslí.

[45] Závěry většiny by podle našeho názoru měly své opodstatnění tehdy, pokud by závazný právní názor byl součástí výroku rozsudku. V tomto bodu se však většina, na rozdíl od právní věty I usnesení, k „*revoluci*“ neodhodlala, ač jí v tom soudní řád správní v § 78 odst. 1 a 5 ani v § 54 žádné překážky neklade. Ve svých úvahách tak zůstala na půli cesty a její právní názor je v důsledku toho poněkud nekonzistentní.

[46] Za nepřijatelné považujeme v této souvislosti odkazy většiny na rozhodovací činnost Nejvyššího soudu v otázce přípustnosti dovolání. I kdybychom beze zbytku přijali tezi o srovnatelnosti institutu kasační stížnosti a dovolání, i když je přípustnost obou postavena na poněkud odlišných principech, většinou uváděné judikáty jejím názoru nesvědčí. Týká se to především citovaných usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 2 Cdo 1363/96 a sp. zn. 29 Cdo 2133/2008, neboť v těchto věcech bylo dovolatelům v odvolacím řízení vyhověno věcně. Dovolání tak i dle našeho pojetí směřovalo jen proti důvodům rozhodnutí. Totéž hodnocení platí i pro citované usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 26 Cdo 305/2003, kde dovolatel nezpochyboval

výrok soudu prvního stupně ani potvrzující výrok soudu odvolacího.

[47] Obecná právní věta, kterou na základě těchto případů Nejvyšší soud vytvořil, tedy, že „*k podání dovolání je oprávněn pouze ten účastník, v jehož poměrech rozhodnutím odvolacího soudu nastala újma, odstranitelná tím, že dovolací soud toto rozhodnutí zruší*“, by pak dle našeho mínění svědčila spíše našemu stanovisku než názoru většiny.

[48] K tomu jen doplňujeme, že většinou citované usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 20 Cdo 1760/98 se probíraného tématu fakticky netýká, byť na větu výše uvedenou také odkazuje, neboť soud zde posuzoval především pro tuto věc specifickou otázku, zda se v případě rozhodnutí odvolacího soudu vůbec jednalo o změnový rozsudek, vůči němuž by bylo přípustné dovolání podle tehdejšího znění § 238 odst. 1 písm. a) o. s. ř.

II.b)

[49] Další vadou, kterou spatřujeme v argumentaci většiny, je to, že **vůbec nezaznamenala dosavadní, téměř padesát let kontinuálně užívanou judikaturu (která právě na otázku rozpolcení výroku a závazného právního názoru reagovala), natož aby se s otázkou její použitelnosti za současné právní úpravy vypořádala a případně též předeštlá svoje důvody, proč ji považuje za irelevantní nebo překonanou.**

[50] Argumentuje-li dále názorová většina v bodu [28] usnesení nálezy Ústavního soudu, v nichž je obsažen apel na zdrženlivost soudů při změnách judikatury, pak musíme poznamenat, že takový přístup by svědčil spíše našemu stanovisku než jejímu názoru. K věci si v návaznosti na předešlé dovolujeme upozornit, že dějiny opravných prostředků proti rozhodnutím soudů v oblasti správního soudnictví nezačínají dnem účinnosti soudního řádu správního (1. 1. 2003), jak by bylo možno z odůvodnění usnesení (především z jeho shrnujícího bodu [44]) dovozovat.

[51] Většina v rámci srovnání **fakticky nerefletovala ani právní úpravy a roz-**

hodnutí vrcholných správních soudů evropských zemí. Cizí úpravy zmiňuje pouze okrajově v bodu [38] usnesení a odbývá je poznámkou, že se situace v jednotlivých zemích často liší. Ke konkrétním příkladům rozhodovací činnosti vrcholných soudů soudních zemí (na něž jsme upozornili výše), které mají v oblasti správního soudnictví podobné procesní předpisy jako v České republice, se však většina nijak nevyjádřila, ačkoliv podklady k tomu měla také.

[52] Stejně jako se starou judikaturou domácí či novou zahraniční se názorová většina **nevypořádala ani s judikaturou Nejvyššího správního soudu dotýkající se probíraného tématu. Ta je reprezentována především výše citovaným usnesením rozšířeného senátu čj. 8 Afs 15/2007-75.** Dle našeho názoru nelze v jednom případě vycházet z premisy, že dominanci ve vzájemném vztahu výrok – závazný právní názor má druhý uvedený institut (jako se stalo v citovaném usnesení), a z tohoto hlediska pak posuzovat zákonnost rozsudku krajského soudu, a v jiném případě, který se navíc týká otázky přístupu k soudu, se naopak postavit na ideové východisko, že výrok je vším a odůvodnění (včetně závazného právního názoru v něm obsaženého) je ničím, a v důsledku toho bránit účastníkům, aby se domáhali téhož, co Nejvyšší správní soud jinde sám praktikuje. K tomuto problému se většina nijak nevyjádřila, její názor v projednávané věci považujeme ve vztahu k názoru obsaženému v citovaném usnesení za nekonsekventní.

II.c)

[53] **Poslední podstatná výhrada se pak týká důsledků přijatého řešení,** které ostatně názorová většina sama zmínila v bodech [52] a [59] větě první usnesení. V praxi totiž povede její právní názor k následujícímu scénáři: „Úspěšný“ žalobce bude muset strpět, aby správní orgán vydal nové rozhodnutí, v němž se bude řídit právním názorem soudu, který žalobci nesvědčí a proti němuž od počátku brojí. Proti tomuto rozhodnutí bude muset znovu podat žalobu (tedy znovu vynaložit náklady na soudní poplatek a případně i na advokáta) a znovu se domáhat

toho, čeho už se jednou žalobou domáhal, a to jak procesně, tak i hmotněprávně.

[54] Lze přisvědčit tomu, že krajský soud formálně není vázán svým právním názorem, který zaujal v předešlém rozsudku, což ostatně bylo stanoveno již onou starou judikaturou zmiňovanou v části I. odlišného stanoviska, takže teoreticky jej může v druhém kole změnit. Sporné ovšem je, z jakých hledisek by měl primárně zákonnost rozhodnutí správního orgánu přezkoumávat, jestliže jej k posouzení konkrétní právní otázky či k určitému postupu v řízení svým předchozím rozsudkem sám zavázal, a jaké faktory by měly v jeho úvahách převážít.

[55] Postup krajského soudu, při němž by zrušil jako nezákonné rozhodnutí správního orgánu, který rozhodl v souladu s jeho názorem, totiž vzbuzuje závažné pochybnosti z hlediska právní jistoty účastníků i předvídatelnosti soudních rozhodnutí a situaci, kdy by byl správní orgán „*trestán*“ za rozhodnutí, při jehož vydání nemohl konat jinak, lze považovat za velmi nežádoucí též z pohledu funkce správního soudnictví a jeho vlivu na kultivaci výkonu veřejné správy. Takový postup by tedy měl být zcela výjimečný, nikoliv základním stavebním kamenem aplikace procesního pravidla, jak bylo vylouženo většinou.

[56] V praxi ovšem krajský soud na svém názoru zřejmě v drtivé většině případů setrvá a novou žalobu zamítne. Teprve poté, co již výrazně ztratil čas a co vynaložil nemalé prostředky, bude tedy žalobce připuštěn k podání kasační stížnosti, a to při stejném hmotněprávním postavení, jaké měl už na konci „*prvního kola*“.

[57] Racionální důvody, proč má být žalobce takto „*honěn*“ po soudních instancích, nevidíme. Máme za to, že důsledky většinového názoru jsou v tomto bodě v kolizi s čl. 38 odst. 2 Listiny, a to zvláště s přihlédnutím ke skutečnosti, že jsme k restriktivnímu výkladu přípustnosti kasační stížnosti většiny předložili svoji pozitivní, funkční a dlouholetou praxí ověřenou alternativu.

[58] Za nevýstižné pak považujeme úvahy obsažené v bodech [53] až [56] usnese-

ní, jimiž se většina pokouší dopady aplikace svého názoru na práva účastníků bagatelizovat a svůj postup v jejich očích ospravedlnit. Máme za to, že místo vytváření hypotéz a domněnek, které nemají prokazatelný odraz v realitě, je lepší důsledky přijatého názoru většiny demonstrovat na konkrétním případě a nejhodnější k tomu se nám jeví právě projednávaná věc.

[59] Zde totiž krajský soud napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí správního orgánu o rozkladu jen kvůli části týkající se výroku o trestu, nikoliv kvůli výroku o vině, ač právě tento výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně považoval žalobce primárně za nesprávný, proti němu brojil v rozkladu a nesprávnost závěru o spáchání deliktu byla také jeho základní námitkou v řízení o žalobě. Při aplikaci pravidla vytvořeného většinou však budou soudy rozhodovat (pokud žalobce vytrvá) o tom nejpodstatnějším, tj. o vině za správní delikt, definitivně až ve druhém kole, tedy v relativně daleké budoucnosti (jistě ne před koncem roku 2015), ač **rozhodnutí o uložení pokuty bylo vydáno dne 25. 1. 2011 a delikty, za něž byla stěžovateli uložena sankce, se měly stát dokonce již v roce 2009.** Takovýto průběh řízení zajisté neodpovídá požadavku na rychlou a účinnou ochranu práv účastníků, jakožto základnímu imperativu pro řízení před správními soudy (a nejen jimi), a je zřetelným popřením vývodu většiny.

[60] V projednávané věci je přitom zřejmé, že o tom, kde je v odůvodnění napadeného rozsudku formulován závazný právní názor, nemá nikdo ze zúčastněných žádné pochyby, stěžovateli se jej podařilo bez problémů identifikovat a podle jeho obsahu definovat své kasační námitky. Rozhodnutí o takovéto kasační stížnosti by Nejvyššímu správnímu soudu nic nebránilo.

[61] K věci pak již jen doplňujeme, že je pro nás poněkud nesrozumitelný bod [57] usnesení. V něm názorová většina uvádí, že „*při absenci vymezení pojmu ‚závazný právní názor‘ či ‚rozhodovací důvod‘ by [stěžovatelé] museli ve své argumentaci v kasační stížnosti napadat ‚důvody rozsudku‘, neskloznout však k ‚polemice s jeho odůvodněním‘,*

rozlišit ‚zavazující právní názory‘ od ‚právních názorů‘, mimochodem vyslovených“.

[62] Nejsme si jisti, zda si názorová většina opravdu myslí, že v právní doktríně týkající se jakéhokoliv procesu, včetně řízení před správními soudy, není řádně definován pojem „závazný právní názor“, případně že s tímto pojmem neumí krajské soudy nakládat a ve zrušujícím rozsudku jej řádně zformulovat. Také nám není jasné, jak je tedy dle jejího názoru za takových okolností vůbec možné aplikovat § 78 odst. 1 a 5 s. ř. s. v praxi a jak se uvedený náhled slučuje s tím, že v projednávané věci krajský soud tento úkol vzorně a bez problémů zvládl a svůj závazný právní názor přehledně a nezpochybnitelně vymezil v bodu IV.5 odůvodnění rozsudku. Ne zcela pochopitelné je pro nás také tvrzení většiny, že by stěžovatelé museli napadat důvody rozsudku a nesklouznout k polemice s odůvodněním. Takto přece náš názor ani

pojmově nestojí. Na tomto místě tedy můžeme nad uvedeným odstavcem jen vyjádřit svoje rozpaky a zdržet se dalšího komentáře.

II.d)

[63] Závěrem uvádíme, že se nemůžeme ani zčásti ztotožnit s konečným shrnutím obsaženým v poslední větě bodu [59] usnesení, podle níž i při zohlednění popsanych problémů „nemůže [soud] dospět k takovému výkladu § 104 odst. 2 s. ř. s., který odporuje konstantním výkladům obdobných ustanovení v jiných procesních předpisech, v dosavadní převážně zastávané judikatuře správních soudů, zcela se míjí s převažujícím chápáním smyslu tohoto ustanovení adresáty této normy, a zakládá naopak velkou míru nejistoty při své aplikaci“, neboť ve světle toho, jak jsme procesní předpis vyložili výše a jaké argumenty k tomu uvedli, **neobstojí dle našeho názoru žádný z důvodů, o které většina svůj názor opřela.**

3322

Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem Stavební řízení: časové omezení zkušebního provozu

k § 124 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 350/2012 Sb.

I. Účelem zkušebního provozu podle § 124 stavebního zákona z roku 2006 ve znění zákona č. 350/2012 Sb. není ověřit projevy každé vlastnosti stavby v praxi, ale v zásadě posoudit hlavní vlastnosti a negativní důsledky určitého technologického zařízení, které je součástí stavby.

II. Časové omezení zkušebního provozu slouží k určení období dostatečného pro ověření vybraných vlastností stavby. Jeho účelem není, aby se stavba nacházela ve zkušebním provozu po celou předepsanou dobu, ale aby byl zkušební provoz do uvedeného data ukončen.

III. Dojde-li k ověření vlastností stavby, postrádá další pokračování ve zkušebním provozu smysl, takže po stavebníkovi nelze požadovat, aby nesl další náklady se zkušebním provozem spojené. Naopak jsou-li v průběhu zkušebního provozu zjištěny vady nebo nesoulad s předchozími rozhodnutími, není důvodu, aby osoby dotčené provozem stavby musely dále snášet rušící projevy provozu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2015, čj. 2 As 37/2015-46)

Prejudikatura: č. 2201/2011 Sb. NSS a č. 3060/2014 Sb. NSS.

Věc: MUDr. Marie D. proti Magistrátu města Frýdku-Místku, za účasti společnosti s ručením omezeným PRONTO autosalón, o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně se žalobou podanou u Krajského soudu v Ostravě domáhala soudní ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřovala ve vydání kolaudačního souhlasu ze dne 28. 8. 2013 ke stavbě „*Novostavba autosalónu Pronto Camper*“ (dále jen „stavba“). V žalobě především namítala, že užíváním stavby dochází či bude docházet k negativním vlivům na sousední nemovitosti žalobkyně v důsledku hluku, pachových a světelných imisí, prašnosti, podmáčení pozemku a domu a kontaminace podzemních vod.

Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 8. 1. 2015, čj. 22 A 133/2013-96. Dospěl k závěru, že osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stavebník“) předložila vyhodnocení výsledků zkušebního provozu jako podklad žádosti o vydání kolaudačního souhlasu, funkčnost a vlastnosti stavby byly posouzeny z hlediska námitek žalobkyně vznesených v procesu povolování stavby, délka zkušebního provozu byla dostatečná pro ověření funkčnosti a vlastností stavby, výsledky měření hluku jsou dostatečné pro vydání kolaudačního souhlasu a měření proběhlo v souladu s právními předpisy. Žalobkyně neměla v řízení o kolaudačním souhlasu postavení účastníka řízení, a proto zde nebyl dán ani legitimní důvod k její účasti na úkonech správního orgánu, které vydání územního souhlasu předcházely. Co se týče namítaného nesouladu stavby s územním souhlasem, žalobkyně neuvedla, jakým způsobem tvrzené nedostatky zasáhly do jejích práv a která její práva byla tímto způsobem dotčena a v jakém rozsahu.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. Předně namítala, že se krajský soud nezabýval všemi důkazy, které předložila, a vycházel z nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Vytkl jí nepodloženost jejích tvrzení, ale ve vztahu k hlukovým imisím pocházejícím ze stavby se nezabýval audiovizuálním záznamem, který stěžovatelka přiložila k doplnění žaloby ze dne 20. 1. 2013, ve vztahu k pohledovým imisím se nezabýval fotografiemi, které stěžovatelka přiložila k žalobě.

Krajský soud se nezabýval ani námitkou, že nebylo vydáno dodatečné stavební povolení na přípojku plynu nacházející se na pozemku p. č. 3341/13, že vodovodní přípojka se v rozporu s dodatečným povolením stavby nachází pouze na pozemku p. č. 3341/10 a délka této přípojky je 25 m. Dále se nezabýval námitkou podloženou fotografií servisní dílny, že se ve stavbě nacházejí propan-butanové lahve, což není uvedeno v bezpečnostním řešení stavby. A konečně krajský soud nereagoval ani na námitku, že předmětná stavba jako nový významný zdroj hluku nemohla být v dané hlukově již zatížené lokalitě vůbec umístěna ani povolena, natož pak zkolaudována. Na podporu svých tvrzení, že hlukové hladiny překračují hygienické limity a že oficiální hlukové hodnoty nekorrespondují s hodnotami z hlukového měření, přitom stěžovatelka odkázala na vyjádření Ředitelství silnic a dálnic ze dne 16. 1. 2014 a hlukovou mapu pro Frýdek-Místek. Závěr krajského soudu, že tvrzení stěžovatelky jsou nepodložená a že se jedná o pouhé domněnky, byl tedy dle stěžovatelky zjevně nesprávný. Důkazy, kterými se krajský soud odmítl zabývat, podle stěžovatelky uceleně poukazovaly na nedůvěryhodnost hlukového měření, jež bylo podkladem žalobou napadeného nezákonného zásahu.

Dále stěžovatelka namítala, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku chybějícího vyhodnocení výsledků zkušebního provozu a nesprávně akceptoval nedostatečně zjištěný skutkový stav. Uvedla, že v dodatečném stavebním povolení stavební úřad stanovil, že funkčnost a vlastnosti provedené stavby budou ověřeny provedením zkušebního provozu. Dále bylo stanoveno, že v rámci tohoto zkušebního provozu bude pro ověření hygienických limitů hluku v chráněném venkovním prostoru provedeno měření akustického tlaku. A dále stavební úřad uložil podmínku, že pro vydání kolaudačního souhlasu stavebník opatří vyhodnocení výsledků zkušebního provozu. Povinnost stavebníka připojit k žádosti o vydání kolaudačního souhlasu vyhodnocení výsledků zkušebního provozu ostatně explicitně vyplývá i z § 124 odst. 1 věty čtvrté stavebního zákona z roku

2006. V napadeném kolaudačním souhlasu je uveden výčet podkladů, které byly stavebníkem žalovanému předloženy, vyhodnocení výsledků zkušebního provozu zde absentuje. Závěr krajského soudu, že přílohou žádosti byly výsledky měření hluku, není dostačující, neboť zkušební provoz měl ověřit funkčnost a vlastnosti provedené stavby, vůči kterým směřovala řada námitek stěžovatelky v procesu povolování stavby, což bylo žalovanému nepochybně známo. Protokol o měření hluku je pouze záznamem o měření, a nikoli vyhodnocením. Navíc krajský soud bagatelizuje skutečnost, že byly vyhotoveny dvě různé verze téhož protokolu o měření hluku, přičemž v tom protokolu, který stěžovatelka získala až po podání žaloby a který pak soudu předložila, je doplněn závěr, který v původní verzi protokolu zcela chyběl. Podle stěžovatelky nelze akceptovat tvrzení krajského soudu, že protokol o měření hluku nepodléhá žádnému procesnímu předpisu, pokud krajský soud zároveň na tento protokol opakovaně odkazuje jako na jediný a stěžejní podklad dokazující funkčnost a vyhovující vlastnosti stavby.

Dále stěžovatelka namítala, že krajský soud nesprávně posoudil neúčast stěžovatelky při hlukovém měření. Za situace, kdy bylo žalovanému z úřední činnosti nepochybně známo, že se realizace a užívání předmětné stavby dotýká především práv stěžovatelky, měla být stěžovatelka jako dotčená osoba ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu přizvána, aby se účastnila ústního jednání spojeného s místním šetřením a závěrečné kontrolní prohlídky stavby, a mělo jí být umožněno vyjádřit se k podkladům vydání kolaudačního souhlasu. Stěžovatelka v této souvislosti odkázala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76, č. 2725/2013 Sb. NSS, podle kterého mohou být třetí osoby kráceny jak na procesních právech (jako opomenutí účastníci), tak i na právech hmotných (např. dotčením vlastnického práva k sousednímu pozemku). Stěžovatelka neměla žádnou možnost ověřit, jak stavební úřad zjistil závěry uvedené v kolaudačním souhlasu, neměla

možnost seznámit se s jeho podklady a vyjádřit se k nim. V kolaudačním souhlasu jsou odkazy na kladné výsledky zkoušek, o kterých stěžovatelce není nic známo. Samotný kolaudační souhlas a hluková měření byla stěžovatelka nucena získávat cestou žádosti o informace. Přitom přinejmenším právě hlukové měření mělo proběhnout především na ochranu jejích vlastnických práv. Jak je uvedeno v protokolu z měření a jak stěžovatelka namítala již v žalobě, hlukové měření neproběhlo na jejích pozemcích a k výsledkům se dospělo pouze odhadem. Podle dodatečného povolení stavby mělo být v rámci zkušebního provozu provedeno ověření hygienických limitů hluku v chráněném venkovním prostoru staveb. Takové měření muselo být provedeno na pozemcích stěžovatelky, což se nemohlo obejít bez její součinnosti a jejího „kvaziúčastenství“ ve smyslu § 154 *in fine* správního řádu. Stanovit míru hluku dopočtem bylo vhodné pouze za situace, že by měření nebylo možné provést jinak, například z důvodu, že chráněný venkovní prostor staveb by nebyl přístupný. Odkázal-li krajský soud stěžovatelku na přezkumné řízení a na žalobu proti nezákonnému zásahu, nelze takové vypořádání žalobních námitek považovat za přezkoumatelné. Na provedení přezkumného řízení nemá stěžovatelka ani právní nárok. Krajský soud tvrdil, že stěžovatelka nemohla při vydávání kolaudačního souhlasu vznášet „účastnické“ námítky, a odkázal jí v tomto směru na žalobu proti nezákonnému zásahu, avšak současně takovéto námítky, obsažené v žalobě stěžovatelky, odmítl kvůli absenci účastnenství v řízení o vydání kolaudačního souhlasu. Dle názoru stěžovatelky jde o typickou „argumentaci kruhem“.

Stěžovatelka rovněž namítala, že krajský soud nesprávně posoudil námítky ohledně řádného a správného průběhu zkušebního provozu. Podle rozhodnutí o zkušebním provozu byl zkušební provoz povolen do 31. 8. 2013. Nicméně již dne 12. 8. 2013 podal stavebník žádost o vydání kolaudačního souhlasu a kolaudační souhlas byl následně vydán dne 28. 8. 2013, tedy v době, kdy měl ještě zkušební provoz probíhat. Stěžovatelka tr-

vala na tom, že předem stanovená zkušební doba byla nezákonně zkrácena svévolným postupem žalovaného, který byl nezákonně aprobován napadeným rozsudkem. Krajský soud k této otázce pouze uvedl, že další trvání zkušebního provozu již nemělo žádné opodstatnění, jelikož účel zkušebního provozu byl již naplněn. S takovou interpretací podmínek zkušebního provozu stavby stěžovatelka nesouhlasila. Krajský soud předně nezákonně zredukoval zkušební provoz, který má komplexně ověřit funkčnost a vlastnosti stavby, na pouhé měření hluku, a navíc ještě bez zákonné opory zkrátil předepsanou dobu jeho trvání. V tomto případě byl postup žalovaného limitován příslušnými ustanoveními stavebního zákona z roku 2006, především jeho § 124. Toto ustanovení přitom výslovně upravuje jenom možnost stanovit dobu zkušebního provozu, resp. tuto dobu prodloužit. Možnost zkrátit dobu zkušebního provozu stavební zákon z roku 2006 nezná a ani nedává správnímu orgánu v tomto směru žádnou možnost správního uvážení v odůvodněných případech. Pokud žalovaný nerespektoval předem stanovenou dobu zkušebního provozu, dopustil se tak nepřipustné libovůle.

Další námitky stěžovatelky směřovaly k průběhu zkušebního provozu. Stěžovatelka připomněla, že namítala, že zkušební provoz nebyl prováděn za skutečného plného provozu stavby, jelikož v době jeho provádění nebyli v objektu sporné stavby zákazníci ani zaměstnanci, kteří by prováděli servis a úpravy obytných vozidel, jak je uvedeno v projektové dokumentaci, a kteří by zajišťovali jejich prodej. Podle protokolu o hlukovém měření byly při maximálním stanoveném hlukovém limitu 50 dB nejvyšší naměřené hodnoty téměř 45 dB. Za situace, kdy stěžovatelka namítala, že hlukové měření nemohlo být objektivní, jelikož nebyly zohledněny všechny zdroje hluku, a navíc je i v rozporu s údaji naměřenými v hlukových mapách, bylo z její strany zcela legitimním požadavkem, že mělo být měření pro větší přesnost provedeno v chráněném venkovním prostoru jejích rodinných domů, tak jak se předpokládalo v rozhodnutí o stanovení zkušebního provozu, a to navíc

za situace, kdy bylo takové přímé měření možné. Navíc v obou verzích protokolu je uvedeno, že měření proběhlo ve vzdálenosti 6 m od fasády budovy, která je zdrojem hluku. Budova je však umístěna v kratší vzdálenosti než 6 m od hranice pozemků stěžovatelky. Z toho vyplývají dva možné závěry: buď je v obou protokolech nesprávný údaj o umístění míst měření, což podporuje závěr stěžovatelky o nesprávném průběhu zkušebního provozu, nebo je údaj v protokolu správný, nicméně v takovém případě by musel být vstup na pozemky stěžovatelky uskutečněn bez jejího vědomí (jelikož stěžovatelku nikdo za účelem umožnění vstupu na její pozemky nekontaktoval), a tudíž bylo celé měření provedeno na pozemcích stěžovatelky v rozporu se zákonem. Krajský soud se touto námitkou vůbec nezabýval.

Konečně stěžovatelka namítala nesprávné posouzení podmínek pro vydání kolaudačního souhlasu. V žalobě uvedla rozsáhlou argumentaci (s. 16–23) obsahující důvody, proč nemělo být ve věci sporných staveb vyhověno žádosti o vydání kolaudačního souhlasu. Jednalo se o skutečnost, že sporná stavba nesplňuje předepsaná kritéria pro její užívání (způsobuje podmáčení pozemků stěžovatelky, umístění v nesouladu s cíli a úkoly územního plánování, nedodržení minimálních vzájemných odstupů staveb, nevyhodnocení pachových a prachových emisí, pohledových emisí, ztráty výhledu apod.) a že skutečný stav sporné stavby není v souladu s deklarovaným stavem. Krajský soud se však k této argumentaci vyjádřil pouze tak, že tyto námitky již stěžovatelka vznesla v řízení o dodatečném povolení stavby a že opětovné posuzování stejných námitek v rámci vydání kolaudačního souhlasu nemá zákonné opodstatnění. Podle stěžovatelky se „*rychlost a levnost*“ postupu při vydávání kolaudačního souhlasu nemůže projevovat na úkor práv dotčených subjektů, byt se formálně nejedná o účastníky klasického správního řízení. Požadavek na rychlost či hospodárnost řízení nemůže odůvodňovat absolutní a formální odmítání relevantních námitek osob, jejichž práv se daný úkon správního orgánu dotýká.

Takové lpění na striktním oddělování námitky vznesených v řízení o vydání kolaudačního souhlasu a řízení o dodatečném stavebním povolení je podle stěžovatelky v rozporu se zásadami dobré správy. Pochybení by měla být hodnocena ve svém souhrnu a v případě vydání napadeného kolaudačního souhlasu je těchto pochybení zkrátka příliš mnoho – od pochybení při zkušebním provozu přes nedostatečné podklady pro vydání kolaudačního rozhodnutí až po vady samotné sporné stavby, která nesplňuje předepsaná kritéria.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci

Nejvyšším správním soudem

(...) [15] Realizaci a užívání předmětné stavby podmiňuje stavební zákon souladem s územně plánovací dokumentací a dále vydáním několika aktů přímo řetězících, na sobě do určité míry závislých a navzájem se doplňujících. Poté, co byla stavba umístěna územním souhlasem a bylo pro ni vydáno dodatečné povolení, vydal žalovaný dne 7. 6. 2013 rozhodnutí o zkušebním provozu stavby, kterým mělo být ověřeno užívání stavby. Je-li pro stavbu stanoveno provedení zkušebního provozu, může být tato stavba dle § 122 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 užívána pouze na základě kolaudačního souhlasu. V souladu s § 119 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 „[s]tavební úřad při uvádění stavby do užívání zkoumá, zda stavba byla provedena v souladu s rozhodnutím o umístění nebo jiným úkonem nahrazujícím územní rozhodnutí a povolením stavby a dokumentací, nebo ověřenou projektovou dokumentací, v souladu se stanovisky nebo závaznými stanovisky, popřípadě rozhodnutími dotčených orgánů, byla-li vydána podle zvláštních právních předpisů, a zda jsou dodrženy obecné požadavky na výstavbu. Dále zkoumá, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat život a veřejné zdraví, život nebo zdraví zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí.“

Jsou-li na stavbě zjištěny závady bránící jejímu bezpečnému užívání nebo rozpor s podmínkami § 119 odst. 2, stavební úřad kolaudační souhlas podle § 122 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 nevydává a rozhodnutím, které je prvním úkonem v řízení, užívání stavby zakáže.

[16] Stěžovatelce lze přisvědčit, že námitky k některým aspektům stavby se mohou překrývat s předmětem řízení o umístění či povolení stavby i s posouzením dopadů jejího užívání. Ovšem oddělování námitky vznesených v jednotlivých fázích umístování a povolování stavby je opodstatněné. Ustanovení 119 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 je určitou obdobou § 90 a § 111 tohoto zákona v případě územního a stavebního řízení, posuzované základní okruhy vlivů stavby jsou nicméně hodnoceny ve vztahu k uvádění stavby do užívání, tedy v rámci aktivních povolovacích režimů – oznámení záměru o užívání stavby a kolaudačního souhlasu. Kolaudační souhlas tak zejména ověřuje provedení stavby dle předcházejících rozhodnutí a osvědčuje bezpečné užívání stavby. Osobám, které brojí proti kolaudačnímu souhlasu, již nespědí námitky, které měly být uplatněny v řízení o umístění nebo povolení stavby a týkají se toliko otázek posuzovaných v těchto řízeních, tedy souvisejících s umístěním nebo provedením stavby, bez návaznosti na její užívání. Jedná se totiž o otázky, o kterých již bylo pravomocně rozhodnuto. V opačném případě by došlo k prolomení návaznosti jednotlivých povolovacích procesů a narušení právní jistoty stavebníka a dalších osob. V rozsahu, ve kterém jsou vlastnosti a funkčnost stavby dostatečně posouzeny již v řízeních o umístění a povolení stavby, není důvodu požadovat provedení zkušebního provozu stavby. Jak správně uvedl krajský soud, požadavek na komplexní hodnocení stavby v rámci zkušebního provozu a kolaudačního souhlasu svědčí o nepochopení tohoto institutu, který neslouží k opětovnému posouzení již hodnocených kritérií. Krajský soud se dostatečně zabýval rozsahem zkušebního provozu a vlastnostmi stavby, které měly být pro účel vydání kolaudačního souhlasu

posouzeny. Je zřejmé, že bylo nadbytečné zabývat se například pohledovými imisemi, které souvisí s umístěním a provedením stavby. Rovněž umístění zdroje hluku bylo řešeno již v předchozím řízení, takže v případě vydání kolaudačního souhlasu bylo nutno ověřit již faktické fungování a hlukovou zátěž provozu stavby. Proti rozhodnutí o umístění stavby a jejím dodatečném povolení se stěžovatelka mohla bránit, a mohla tedy vznášet námitky, které s předmětem těchto řízení souvisejí. Této příležitosti využila, jak konstatoval i krajský soud.

[17] Kasační námitka, že se krajský soud nezabýval některými důkazy předloženými zejména v doplnění žaloby, není nadto důvodná již proto, že se k těmto důkazům krajský soud vyjádřil zcela adresně, když je posoudil jako „*souhrn tvrzených nedostatků a nepřesností v podkladech pro územní souhlas, z nichž žalobkyně dovozuje, že skutečný stav stavby není v souladu s deklarovaným stavem, v čemž spatřuje porušení § 122 odst. 3 a § 119 odst. 2 stavebního zákona [z roku 2006]. Žalobkyně však neuvádí, jakým způsobem tvrzené nedostatky zasáhly do jejich práv a která její práva byla tímto způsobem dotčena a v jakém rozsahu. Žalobkyně v tomto ohledu nerespektuje specifčnost typu žaloby, kterou podala, tj. žaloby na soudní ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu. Je třeba zdůraznit, že tento typ řízení ve správním soudnictví klade rozdílné požadavky na žalobce oproti například žalobě na přezkum zákonnosti správního rozhodnutí (§ 65 a násl. s. ř. s.). V řízení o zásahové žalobě nepostačuje pouhé tvrzení o pochybení správního orgánu či nedostatek jeho správního úkonu, ale je nezbytné také tvrzení a důkazy o tom, jakým způsobem tento postup správního orgánu zasáhl právní sféru žalobce. Soud v řízení o zásahové žalobě nepřezkoumává zákonnost samotného správního aktu (oproti řízení o přezkumu správního rozhodnutí), ale zkoumá, zda tento akt představuje zásah do právní sféry žalobce a zda tento zásah byl nezákonný.“ Tyto závěry krajského soudu stěžovatelka v kasační stížnosti nevyvrací*

ani na ně nijak konkrétně nereaguje. Ačkoliv není sporu o tom, že je třeba případná pochybení správních orgánů posuzovat v souhrnu, musí se tak dít na půdorysu ochrany veřejných subjektivních práv stěžovatelky, kterým je přiznána soudní ochrana. Není přitom jasné, jaký zásah do práv stěžovatelky ve spojitosti s vydaným kolaudačním souhlasem má umístění propan-butanových lahví v servisní dílně stavby nebo odlišné provedení vodovodních přípojek. V řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu není stěžovatelka povolána k ochraně obecné zákonnosti ve veřejném zájmu.

[18] Vedle výše uvedeného je nutné rozlišovat mezi poměry v území, které jsou předmětem posuzování a rozhodování správních orgánů při výkonu veřejné správy, a mezi spory (zásahy) povahy soukromoprávní. Obecné činitele ovlivňující kvalitu prostředí (pohodu bydlení), které se v důsledku realizace stavby mohou projevit imisemi hluku, snížením oblohové složky, omezením výhledu, osluněním či osvětlením nebo obecně omezením soukromí, jsou beze sporu předmětem správního rozhodování. Umístění staveb musí odpovídat urbanistickému a architektonickému charakteru prostředí i požadavkům na zachování pohody bydlení. Takto koncipovaná veřejnoprávní ochrana slouží k ukončení existujících sporů nebo je poskytována preventivně *pro futuro* z důvodu ochrany sousedících osob a předcházení možným sporům budoucím, které lze předvídat již ve fázi rozhodování o umístění a povolení stavby (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 12. 1999, sp. zn. 2 Cdon 1889/97, nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 10. 2001, sp. zn. 22 Cdo 2929/99. V případě zásahu, který je nahodilý, málo pravděpodobný, anebo který přesahuje rozumné nároky na řízení podle stavebního zákona z roku 2006, již poskytuje ochranu soukromoprávní žaloba. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 7. 2013, čj. 1 As 33/2013-58, „[n]ároky kladené na umístování a povolování staveb obsažené v § 62 odst. 4 stavebního zákona [z roku 1976] ve spojení s § 4 odst. 1 a § 8 odst. 1 prováděcí vyhlášky [tj. vyhláš-

ky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu] a výkladem pojmu *pohoda bydlení se tedy ne zcela náhodně obsahově blíží § 127 odst. 1 občanského zákoníku [z roku 1964]*“. Tento závěr lze bez dalšího vztáhnout i k úpravě v § 1013 občanského zákoníku z roku 2012. Pokud stěžovatelka upozorňuje na dění na stavbě, které považuje za ohrožující, ale které nemá vazbu na podmínky posuzované za účelem vydání kolaudačního souhlasu, lze ji toliko obecně směřovat k řízení civilnímu. To se týká například hrozby podmáčení nebo kontaminace podzemních vod, která ani podle zdejšího soudu není dostatečně konkrétní a podložena, protože vychází v podstatě pouze ze skutečnosti, že „*pozemky stavebníka jsou v převážné části zpevněné a vyspárované*“, jak uvedla stěžovatelka v žalobě, a ze skutečnosti, že při provozu stavby bude docházet k nakládání s chemickými látkami při základní údržbě automobilů. Takové skutečnosti nejsou důvodem pro rozšíření zkušebního provozu a námitky k nim vztažené je třeba řešit již v řízení o dodatečném povolení stavby. Ochrana proti případným mimořádným obtěžujícím projevům, které nelze naprosto vyloučit, poskytuje zmíněná úprava tzv. sousedských práv. Stejně je tomu ve vztahu k existenci ostrého hluku, který stěžovatelka zachytila na audiovizuální záznam a který by měl podle ní být vyvolán činností nějakého mechanického zařízení. Je zřejmé, že při posuzování podmínek užívání stavby není možné postihnout všechny takové jevy, které mohou při provozu vznikat. Ovšem to neznamená, že by jejich existence zpochybňovala zákonnost kolaudačního souhlasu. Podstatné je, aby kolaudační souhlas reflektoval obvyklé užívání stavby včetně činnosti základních zařízení, jejichž využití lze při provozu stavby důvodně očekávat. Tím dochází k významné eliminaci budoucích soukromoprávních sporů. Jak je patrné z průběhu měření hluku v posuzované věci, který bude popsán níže, správní orgány zohlednily provoz zařízení autoopravny a při vydání kolaudačního souhlasu z něj vycházely.

[19] Co se týče rozsahu zkušebního provozu, mělo být v jeho rámci pro ověření dodržení hygienických limitů v chráněném venkovním prostoru staveb provedeno měření akustického tlaku s tím, že při měření bylo nutno zachytit všechny zdroje hluku, které jsou v nové stavbě instalovány, tj. venkovní jednotky, klimatizace, kompresor, práce s ručním nářadím, ventilátory (větrání sanitárních zařízení) a plynové kotle. Při měření měl být také zohledněn provoz na parkovišti areálu provozovny. Dále bylo stanoveno, že po ukončení a vyhodnocení zkušebního provozu stavby bude stavební úřad neprodleně požádán o vydání kolaudačního souhlasu, přičemž vyhodnocení výsledků zkušebního provozu stavebník připojí k žádosti o jeho vydání.

[20] Rozsah zkušebního provozu považuje Nejvyšší správní soud s ohledem na povahu stavby ve vztahu ke kolaudačnímu souhlasu za dostatečný. Účelem zkušebního provozu není ověřit projevy každé vlastnosti stavby v praxi, ale v zásadě posoudit hlavní vlastnosti a negativní důsledky určitého technologického zařízení, které je součástí stavby. Takovými negativními důsledky jsou v posuzovaném případě zcela jistě hlukové imise z provozu autoopravny. Nelze souhlasit se stěžovatelkou, že zkušební provoz měl ověřit funkčnost a vlastnosti stavby v rozsahu podaných námitek stěžovatelky, které, jak již bylo uvedeno, z velké míry směřují do otázek vyřádaných v předchozích řízeních, v nichž bylo možné posoudit vlastnosti stavby patrně již přímo z projektové dokumentace, včetně například možnosti podmáčení sousedního pozemku. Zde je třeba podotknout, že i proti rozhodnutí o povolení zkušebního provozu svědčila stěžovatelce soudní ochrana, přestože podle § 124 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 nebyla účastníkem řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, čj. 4 As 157/2013-33, č. 3060/2014 Sb. NSS). Co se týče vyhodnocení výsledků zkušebního provozu, jeho obsah se logicky odvíjí od ověřovaných vlivů na okolí. Je-li posuzována toliko hluková zátěž provozu, pak lze jako vyhodnocení zkušeb-

ního provozu akceptovat i výsledky měření hluku, pakliže je z protokolu o měření a případně navazujícího závazného stanoviska pro vydání kolaudačního souhlasu zřejmé, že byly splněny podmínky zkušebního provozu, tedy jakým způsobem, kde a k čemu byl hluk měřen a která zařízení byla v provozu během měření.

[21] Výše uvedené podmínky byly v dané věci splněny. Podle spisu byla dne 12. 8. 2013 žalovanému doručena žádost stavebníka o vydání kolaudačního souhlasu. Přílohou této žádosti byl mj. protokol ze dne 5. 8. 2013 vypracovaný Zdravotním ústavem se sídlem v Ostravě, centrum hygienických laboratoří, zkušební laboratoř akreditovaná ČIA, jehož předmětem je měření hluku v mimopracovním prostředí ve dnech 17. 7. 2013 a 1. 8. 2013. Body, v nichž probíhalo měření hluku, jsou z protokolu jednoznačně seznatelné. Součástí protokolu jsou fotografie s označením stavby a míst měření ve vztahu ke stavbám, k nimž měl být hluk zkoumán. Protokol dále obsahuje popis stavby a určení zdrojů hluku a následně popis jednotlivých měření. Dále jsou součástí protokolu technické údaje týkající se použitých zařízení pro měření, použitých značek, jednotek a veličin, popis meteorologických podmínek a metody strategie a metody měření. V následující části jsou obsaženy výsledky měření, tj. naměřené hodnoty a výsledné hodnoty, jakož i závěr, že nedochází k negativnímu ovlivňování akustické situace na měřených místech a v obou dnech na obou místech byly dodrženy hygienické limity hluku dle příslušné státní normy. Na základě těchto výsledků měření vydala krajská hygienická stanice dne 15. 8. 2013 závazné stanovisko, v němž vyjádřila svůj souhlas s vydáním kolaudačního souhlasu pro stavbu. Z odůvodnění stanoviska vyplývá, že naměřené hodnoty byly výchozím údajem pro dopočet hodnot hluku v chráněných venkovních prostorech, přičemž z údajů zde uvedených je zřejmé, že u venkovních prostor stavby v případě obou měřených měřicích míst byla ve vztahu k venkovním prostorům stavby provedena oproti naměřeným hodnotám ve venkovním prostoru korekce minus 1 dB.

Následně dotčený orgán zhodnotil, že naměřené i dopočtené hodnoty hluku prokazují soulad se zákonnými požadavky týkajícími se ochrany zdraví před nepříznivými účinky hluku. Dále ze závazného stanoviska vyplývá, že v rámci zkušebního provozu byly používány dva zvedáky, stojanová vrtačka, ruční pneu a elektrické nářadí, zařízení pneuservisu (vyvažovačka, zouvačka), kompresor TOS Čelákovice TN02 umístěný ve skladu v 1. NP, 3 ks plynových kotlů Thermma, 2 ks klimatizačních jednotek Toshiba, ventilátory sanitárních zařízení. Měření zachytilo všechny zdroje hluku. Z obsahu protokolu o měření je zřejmé, že subjekt provádějící měření posuzoval zdroj hluku nejen izolovaně, ale zohlednil také celkovou hladinu hluku v daném místě, tedy včetně hluku přílehlé silnice (s. 4 protokolu, tabulky na s. 7, 9, 10 protokolu). Provedené měření proto nelze považovat za neobjektivní.

[22] Získání rozhodných výsledků dopočtem z naměřených hodnot hluku představuje akceptovatelný a v zásadě racionální postup, a to zvláště za situace, kdy v úvahu připadá hned několik dotčených osob v okolí stavby nebo kdy se naměřené hodnoty pohybují mimo mezní hodnoty stanovených limitů. Nelze souhlasit se stěžovatelkou, že stanovit míru hluku dopočtem bylo vhodné pouze za situace, že by měření nebylo možné provést jinak, například z důvodu, že chráněný venkovní prostor staveb by nebyl přístupný. Právní úprava hlukových limitů nadto s využitím korekcí výslovně počítá. Hygienické limity hluku v chráněných venkovních prostorech staveb a v chráněném venkovním prostoru jsou pak upraveny § 12 nařízení č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, které co do konkrétních limitů odkazuje na přílohu 3 tohoto nařízení. Příloha v části A) rozděluje druhy chráněného prostoru do tří skupin, a to na a) chráněný venkovní prostor staveb lůžkových zdravotnických zařízení včetně lázní, b) chráněný venkovní prostor lůžkových zdravotnických zařízení včetně lázní a c) chráněný venkovní prostor ostatních staveb a chráněný ostatní venkovní prostor. K těmto druhům chrá-

něného prostoru pak stanoví korekce v dB. Vzhledem k tomu, že chráněný venkovní prostor ostatních staveb a chráněný ostatní venkovní prostor tvoří společně jednu skupinu chráněných prostorů, pak i korekce touto přílohou stanovené jsou pro tyto prostory společné. Popsaná právní úprava tedy nečiní z hlediska korekcí hygienických limitů hluku rozdíl mezi chráněným venkovním prostorem ostatních staveb (tedy i staveb žalobkyně) a chráněným ostatním venkovním prostorem. Jestliže tedy v posuzované věci proběhlo měření hluku v ostatním venkovním prostoru, přičemž limitní hodnoty nebyly naměřeny, a následně byly dopočteny hodnoty v chráněném venkovním prostoru staveb žalobkyně tak, že byly sníženy oproti naměřeným hodnotám v chráněném venkovním prostoru o 1 dB, odpovídá toto snížení delší vzdálenosti chráněného venkovního prostoru staveb žalobkyně od zdroje hluku, což je z logiky věci i z pohledu obecných fyzikálních zákonitostí zcela opodstatněné. Jak správně podotkl krajský soud, ze situačního schématu protokolu je seznatelné, že v prostoru, na který se dopočet vztahuje, nebyly žádné překážky, které by mohly hladinu hluku ovlivnit. Z hlediska hygienických limitů je pak provedená korekce v podstatě zanedbatelná, když ani blíže zdroji hluku (chráněný venkovní prostor) nebyly limity překročeny. Ze zákonné úpravy nevyplývá, že by bylo nezbytné měřit hluk přímo v chráněném venkovním prostoru staveb, takže nelze dovodit, že by způsob měření použitý v posuzované věci, tj. měření hluku v chráněných venkovních prostorech a následně provedený dopočet ve vztahu k chráněnému venkovnímu prostoru staveb, byl nezákonný. Stěžovatelka v kasační stížnosti výsledek měření ani provedenou korekci žádným relevantním způsobem nezpochybnila.

[23] Samotná skutečnost, že byly vyhotoveny dvě verze protokolu o měření hluku, není v dané věci rozhodná, neboť z ní opět není patrný zásah do práv stěžovatelky, tedy především není zřejmé, v čem by měly být výsledky měření neúplné či chybné. Z protokolu o měření, který je součástí správního

spisu, je zřejmý jednoznačný závěr subjektu provádějícího měření, že překročení hlukových limitů nebylo provedeným měřením prokázáno. Ke stejnému závěru dospěla krajská hygienická stanice v závazném stanovisku ze dne 15. 8. 2013, které je rovněž součástí správního spisu. Z obsahu závazného stanoviska lze dovodit, že to, co bylo v protokolu podle tvrzení stěžovatelky navíc, tj. dopočet hodnot v chráněném venkovním prostoru staveb stěžovatelky, vtělil dotčený orgán do svého závazného stanoviska. V tomto směru se zdejší soud shoduje s hodnocením krajského soudu.

[24] Nelze se ztotožnit ani s námitkou stěžovatelky, že zkušební provoz měl probíhat až do 31. 8. 2013. Časové omezení zkušebního provozu slouží k určení období dostatečného pro ověření vybraných vlastností stavby. Jeho účelem není, aby se stavba nacházela ve zkušebním provozu po celou předepsanou dobu, ale aby byl zkušební provoz do uvedeného data ukončen. Proto je nadbytečné zkrácení stanovené lhůty a stavební zákon počítá pouze s možností jejího prodloužení. Dojde-li k ověření vlastností stavby, postrádá další pokračování ve zkušebním provozu smysl, takže po stavebníkovi nelze požadovat, aby nesl další náklady se zkušebním provozem spojené. A jsou-li v průběhu zkušebního provozu zjištěny vady nebo nesoulad s předchozími rozhodnutími, není důvodu, aby osoby dotčené provozem stavby musely dále snášet rušící projevy provozu. V posuzovaném případě bylo nutné změřit hlukové zatížení při využívání zařízení umístěných v dotčené stavbě. Po provedení takového měření bylo možné přikročit k další fázi povolení užívání stavby. Pokud tedy již dne 27. 8. 2013 byla provedena závěrečná kontrolní prohlídka na místě samém a dne 28. 8. 2013 vydal žalovaný kolaudační souhlas, jímž povolil užívání stavby, neshledal na tomto postupu Nejvyšší správní soud žádné vady.

[25] Co se týče účasti stěžovatelky při jednotlivých úkonech před vydáním kolaudačního souhlasu, pak nelze souhlasit s argumentací stěžovatelky, že závěry citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího

správního soudu čj. 2 As 86/2010-76 odůvodňují účast žalobkyně u ústního jednání spojeného s místním šetřením a závěrečné kontrolní prohlídce stavby nebo vyjadřování se k podkladům kolaudačního souhlasu. Právě naopak. Stěžovatelka nemá v řízení o kolaudačním souhlasu postavení účastníka řízení, a proto zde není dán legitimní důvod k její účasti na úkonech správního orgánu, které vydání kolaudačního souhlasu předcházely. Ačkoliv souhlasy vydávané dle stavebního zákona mohou zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat práva a povinnosti, a naplňují tak materiální stránku rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., pro nedostatek předepsané formy se nemůže jednat o rozhodnutí dle výše uvedeného ustanovení zákona. Vzhledem k postupu mimo správní řízení ovšem dotčené osoby nejsou v postavení účastníků řízení a nemají k ochraně svých práv k dispozici procesní nástroje (námitky či řádné opravné prostředky). Nástrojem pro korekci případných pochybení stavebního úřadu při vydání kolaudačního souhlasu je pak žaloba proti nezákonnému zásahu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2013, čj. 9 Aps 3/2013-32). Lze odkázat i na závěry usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. I. ÚS 376/02, podle kterých je ústavně konformní užší vymezení účastníků kolaudačního řízení (ve smyslu stavebního zákona z roku 1976) v porovnání s okruhem účastníků řízení o povolení stavby. Uvedené závěry Ústavního soudu lze vztáhnout i na úpravu podle stavebního zákona z roku 2006 aplikovaného v projednávané věci, která přistoupila ke zjednodušení postupu kolaudování staveb formou vydávání kolaudačních souhlasů. Ani § 154 správního řádu nebo zásady dobré správy upravené ve správním řádu nelze interpretovat natolik široce, že umožňují rozšíření okruhu účastníků řízení, ať již formální, nebo faktické, prostřednictvím příznání procesních práv, kterých se stěžovatelka domáhá. Krajský soud tedy došel ke správnému závěru, že stěžovatelka nemusela být účastníkem prováděných měření ani kontrolní prohlídky konané před vydáním kolaudačního souhlasu. Odůvodnění napadeného rozsudku není v tomto bodu argumen-

tací kruhem, jak stěžovatelka namítá. Krajský soud správně odkázal stěžovatelku na žalobu proti nezákonnému zásahu a zároveň konstatoval, že některé námitky, které stěžovatelka uplatnila, nelze vypořádat ani v řízení o této žalobě, protože již byly vypořádány v přecházejících řízeních, především v řízení o dodatečném povolení stavby. (...)

[27] Nejvyšší správní soud je dalek toho, aby bagatelizoval situaci, kterou může stěžovatelka vnímat ze svého pohledu jako závažnou a která spočívá v narušení jejího dosavadního způsobu života na okraji obce. Na druhou stranu se nelze bez dalšího domáhat neměnnosti poměrů v území a zakonzervování stávajícího stavu. Lze odkázat například na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, čj. 6 Ao 3/2009-76, č. 2201/2011 Sb. NSS: *„Princip legitimního očekávání pak v procesu územního plánování nelze vykládat jako zachování statu quo; [...] jedná se o dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů – vyhovění jednomu typu zájmů obvykle povede k poruše ve vztahu k zájmu jinému (či jiného). Jestliže do řešení po určitou dobu předvídaného vstoupí nová skutečnost, která významně modifikuje předpoklady, s nimiž výchozí fáze porizování územního plánu počítaly, nelze než takovou skutečnost reflektovat. Z existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v ranných fázích územních plánování nelze dovozovat utvoření závazné správní praxe – tím by byla popřena sama podstata územního plánování.“* Změny v územním plánování se následně promítají i do procesů umístování a povolování výstavby. V posuzované věci je předmětné území dle platného Územního plánu Frýdku-Místku tvořeno rozhraním dvou ploch s rozdílným způsobem využití. Nemovitosti ve vlastnictví stěžovatelky jsou umístěny v ploše bydlení v rodinných domech – venkovských (BV) a stavba autosalonu již v ploše občanského vybavení komerčního typu plošně rozsáhlého (OK). Již z územního plánu je tak zřejmé, že stěžovatelce nebude plně zachován výhled do okolí, protože v jejím sousedství je (byla) zamýšlena výstavba, která s sebou nese ur-

čítou míru omezení, je spojena s provozem daného typu plánovaných staveb a pohybu zákazníků. Stěžovatelka mohla hájit svoje zájmy v procesu přijímání územního plánu, případně se mohla pokusit některé rušivé vlivy eliminovat například odkupem příslušných pozemků nebo spoluprací s investory, kteří výstavbu v jejím sousedství realizovali. Ochrana jejího soukromí však není v rovině

veřejnoprávní absolutní a neumožňuje neomezený výkon vlastnických práv stěžovatelky, nýbrž jen v mezích úpravy požadavků na výstavbu a užívání staveb.

[28] Z výše uvedeného je patrné, že kasační stížnost stěžovatelky není důvodná, neboť žádná z uplatněných stížných námitek nezpochybnila zákonost napadeného rozsudku. (...)

3323

Řízení před soudem: předběžné opatření Opatření obecné povahy: změna územního plánu

k § 2 a § 38 soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

To, že soudy v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy poskytují primárně ochranu veřejným subjektivním právům navrhovatele (§ 2 s. ř. s.), nevylučuje, aby rozhodnutím o vydání předběžného opatření dle § 38 s. ř. s. poskytly v přímé souvislosti s předmětem řízení i ochranu právu účastníka řízení, které je samo o sobě soukromoprávní povahy.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 9. 2015, čj. 4 As 149/2015-78)

Prejudikatura: č. 910/2006 Sb. NSS.

Věc: a) Marie M., b) Andrea H. a c) Josef M. proti obci Klentnice o návrh na zrušení opatření obecné povahy, o kasační stížnosti navrhovatelky b).

Navrhovatelé podali u Krajského soudu v Brně návrh na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu obce Klentnice – schváleného usnesením zastupitelstva odpůrkyně dne 30. 9. 2014. Krajský soud svým rozhodnutím ze dne 29. 5. 2015, čj. 67 A 3/2015-93, tento návrh zamítl.

Proti rozhodnutí krajského soudu brojila navrhovatelka b) (stěžovatelka) kasační stížností. Stěžovatelka podala u Nejvyššího správního soudu rovněž návrh na vydání předběžného opatření, kterým navrhla, aby soud zakázal České republice – Státnímu pozemkovému úřadu nakládat s pozemkem p. č. 49 v k. ú. Klentnice (dále jen „předmětný pozemek“) do doby, než bude rozhodnuto o kasační stížnosti.

Svůj návrh stěžovatelka odůvodnila tím, že pozemek představuje hospodářské a rekreační zázemí nemovitostí navrhovatelů,

kterí ho společně se svými nemovitostmi užívají již od roku 1965. Ohledně předmětného pozemku existovaly až do roku 2004 vlastnické spory. Jelikož se ale ani navrhovatelům, ani odpůrkyni nepodařilo prokázat vlastnické právo k předmětnému pozemku, byl převeden do správy Pozemkového fondu České republiky. Předmětný pozemek je v současné době ve vlastnictví České republiky, právo hospodaření přísluší Státnímu pozemkovému úřadu a navrhovatelé užívají pozemek na základě nájemní smlouvy ze dne 1. 7. 2011. Navrhovatelé se snažili o získání pozemku do svého vlastnictví a mají za to, že splňují podmínky pro nárokový převod dle § 10 odst. 4 zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu (dále jen „zákon o pozemkovém úřadu“). Ze strany Státního pozemkového úřadu byli ale připisem ze dne 3. 2. 2015 informováni o tom, že předmětný pozemek nesplňuje předpoklady pro převod na navr-

hovatele, protože je podle nového územního plánu obce Klentnice vymezen jako plocha pro bydlení, čímž je splněna podmínka v § 7 odst. 1 zákona o pozemkovém úřadu k jeho bezúplatnému převodu do vlastnictví odpůrkyně. Odpůrkyně podala dne 10. 2. 2015 žádost o bezúplatný převod několika pozemků, mezi nimi i předmětného pozemku. Následně se navrhovatelé snažili i dalšími způsoby pozemek získat, ale Státní pozemkový úřad setrval v přípisech ze dne 19. 5. 2015 a ze dne 18. 6. 2015 na svém stanovisku a odmítl bez bližšího odůvodnění převést předmětný pozemek na navrhovatele. Navrhovatelé se tak obávají toho, že Státní pozemkový úřad převede vlastnické právo k předmětnému pozemku dle § 7 odst. 1 písm. b) citovaného zákona na odpůrkyni bez ohledu na další okolnosti případu. Navrhovatelé totiž podali žádost o nárokový převod vlastnického práva k předmětnému pozemku dříve než odpůrkyně a Státní pozemkový úřad bezdůvodně nepřevodil na navrhovatele vlastnické právo k předmětnému pozemku, i když navrhovatelé splňovali veškeré podmínky pro převod dle § 10 odst. 4 uvedeného zákona. Předmětem řízení o zrušení opatření obecné povahy, jehož se týká i nyní probíhající řízení před Nejvyšším správním soudem, je právě návrh na zrušení části územního plánu vymezujícího zastavitelné plochy na pozemku č. 49, což je právě skutečnost, na níž odpůrkyně zakládá svůj nárok na převod tohoto pozemku. Pokud by došlo k převodu předmětného pozemku na odpůrkyni, ztratili by navrhovatelé možnost domáhat se převodu vlastnického práva podle zákona o pozemkovém úřadu, čímž by jim vznikla závažná újma ve smyslu § 38 odst. 1 s. ř. s.

Státní pozemkový úřad sdělil, že se ztotožňuje se závěry rozsudku krajského soudu. Dále z § 10 odst. 4 zákona o pozemkovém úřadu a skutkových zjištění ohledně předmětného pozemku dovozoval, že neexistuje nárok navrhovatelů na převod předmětného pozemku. Z odůvodnění rozsudku krajského soudu podle názoru Státního pozemkového úřadu nevyplývá, že by stěžovatelce hrozila vážná újma v souvislos-

ti s předmětem probíhajícího řízení. Státní pozemkový úřad závěrem uvádí, že stěžovatelka se domáhá vydání předběžného opatření, které by mohlo být vydáno pouze v občanském soudním řízení. Z uvedených důvodů Státní pozemkový úřad navrhl, aby byl návrh stěžovatelky na vydání předběžného opatření zamítnut.

Odpůrkyně k podanému návrhu na vydání předběžného opatření uvedla, že potvrzuje námitku, že navrhovatelé návrhem na zrušení opatření obecné povahy a kasační stížností sledují pouze své soukromé zájmy. Navrhovatelé chtějí získat předmětný pozemek a jejich argumentace proti opatření obecné povahy je pouze zástupná. Odpůrkyně rovněž poukázala na to, že navrhovatelé podle přípisu Státního pozemkového úřadu ze dne 10. 4. 2015 neměli žádný souhlas ke zřízení trvalého porostu na předmětném pozemku, zbudovaný přístřešek nemá charakter nemovitosti, která by byla zapisována do katastru nemovitostí, a tato stavba byla na pozemku zbudována bez souhlasu vlastníka a v rozporu se stavebními předpisy. Předmětný pozemek zároveň není funkčně spojen se stavbou rodinného domu na vedlejším pozemku, neboť pozemky jsou od sebe mimo jiné odděleny oplocením. Z uvedených skutečností vyplývá, že navrhovatelé nespĺňují nárokové podmínky pro převod předmětného pozemku do jejich vlastnictví. Odpůrkyně dále odkázala na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. 28 Cdo 3073/2007, z něhož dovodila, že předmětný pozemek nemá charakter zastavěného pozemku a nemůže být splněna podmínka funkčního spojení. Předmětný pozemek byl územním plánem obce Klentnice vždy vyčleněn pro veřejně prospěšnou stavbu – komunikaci, což znamená, že veřejný zájem na jejím zřízení převažuje nad zájmy soukromých osob; zemědělskou činnost lze eventuálně provádět na jiných blízkých pozemcích. Na předmětném pozemku není plánována výstavba rodinných domů. Odpůrkyně považuje navržené předběžné opatření za nedůvodné a zásah do vlastnického práva třetí osoby za nepřiměřený, a proto navrhl, aby byl návrh na jeho vydání zamítnut.

Nejvyšší správní soud uložil České republice – Státnímu pozemkovému úřadu, aby se zdržela jednání, kterým by převedla předmětný pozemek, do doby, než nabude právní moci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti navrhovatelky b) proti rozsudku Krajského soudu v Brně.

Z odůvodnění:

II.

Posouzení návrhu na vydání předběžného opatření

[6] Předmětem posouzení v řízení o návrhu na vydání předběžného opatření je otázka, zda byly splněny podmínky pro jeho vydání dle § 38 s. ř. s.

[7] Podle § 38 odst. 1 s. ř. s. „[b]yl-li podán návrh na zahájení řízení a je potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu, může usnesením soud na návrh předběžným opatřením účastníkům uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Ze stejných důvodů může soud uložit takovou povinnost i třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě žádat.“

[8] I v řízení o kasační stížnosti je založena pravomoc Nejvyššího správního soudu pro případné vydání předběžného opatření (srov. usnesení ze dne 24. 5. 2006, čj. Na 112/2006-37, č. 910/2006 Sb. NSS). Pro vydání samotného předběžného opatření musí být dle citovaného usnesení současně (kumulativně) splněny tyto podmínky: „1. podaná kasační stížnost, řízení o níž nebylo zastaveno, a to zásadně včetně kasační stížnosti mající vady, s výjimkou takových vad, že by z povahy věci bránily o předběžném opatření rozhodnout (např. vada spočívající v tom, že by z kasační stížnosti nebylo zřejmé, jaké rozhodnutí krajského soudu se jí napadá); vadu bránící o předběžném opatření rozhodnout se soud pokusí odstranit, jde-li o vadu odstranitelnou, a pokud se mu to podaří, o předběžném opatření poté rozhodne, jakmile to bude možné; 2. návrh na vydání předběžného opatření; 3. potřeba zatímně

upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu; 4. podané vyjádření ostatních účastníků k návrhu na vydání předběžného opatření, je-li takového vyjádření potřeba; 5. přípustnost návrhu, tj. neexistence důvodů nepřipustnosti (zejm. § 38 odst. 3 s. ř. s.)“. Vzhledem k zákonu č. 303/2011 Sb., jenž změnil § 38 odst. 3 s. ř. s., jsou tyto podmínky, mimo podmínky č. 5, aplikovatelné i na nyní posuzovaný případ. Při rozhodování o návrhu na předběžné opatření, kterým má být uložena povinnost třetí osobě, pak musí přistoupit splnění další podmínky obsažené ve druhé větě § 38 odst. 1 s. ř. s., tj. že lze splnění takové povinnosti od třetí osoby spravedlivě požadovat.

[9] Při rozhodování o předběžném opatření soud „vychází v první řadě z tvrzení navrhovatele a z obsahu spisu, přičemž v případě pochyb o pravdivosti skutkových tvrzení bude zpravidla vhodné vyžádat si vyjádření ostatních účastníků či některých z nich. Není vyloučeno, aby si soud z vlastní iniciativy za účelem řádného posouzení návrhu opatřil další podklady či informace a aby případně i provedl důkazy. Rozhodování o vydání předběžného opatření je rozhodováním pod intenzivním časovým tlakem, neboť ochrana práv formou předběžného opatření má smyslu pouze tehdy, je-li poskytnuta relativně rychle, zpravidla v horizontu dní či maximálně několika málo týdnů. S ohledem na to nebude zpravidla možno skutečnosti, které soud vezme za rozhodné pro posouzení věci, postavit najisto, nýbrž bude nutno v řadě ohledů vycházet pouze ze skutečnosti účastníky osvědčených (učiměných pravděpodobnými) či jen tvrzených, nebudou-li v rozporu s dalšími informacemi o věci, které soud bude mít k dispozici.“

[10] V citovaném rozhodnutí se zdejší soud detailně zabýval i výkladem klíčového pojmu „vážná újma“, který je „nutno vykládat relativně autonomně a izolovaně od předběžného posuzování (přesněji řečeno odhadování) budoucí úspěšnosti navrhovatele předběžného opatření v řízení ve věci samé. Vážnou újmu je v případě, že

předběžným opatřením má být podle návrhu účastníka – soukromé osoby uložena povinnost správnímu orgánu, nutno rozumět zejména takový zásah do právní sféry účastníka (resp. pokyn či donucení s obdobnými důsledky), který – v případě že by byl v řízení ve věci samé shledán sám o sobě nezákonným či shledán součástí nezákonného komplexnějšího postupu správního orgánu – představuje natolik zásadní narušení této jeho sféry, že po účastníkovi nelze spravedlivě požadovat, aby jej, byť dočasně, snášel. Vážnou újmu tedy budou zejména intenzivní zásahy do intimní sféry navrhovatele, do jeho vlastnických práv či do jiných jeho subjektivních práv, zejména těch, která mají povahu práv ústavně zaručených [...]. V praxi půjde zejména o snahu správního orgánu proti vůli účastníka – soukromé osoby získat o účastníkovi informace, jež má k dispozici jen on, odejmout mu věci, které oprávněně drží či má v oprávněně detenci, či zabránit mu ve výkonu jeho práv nebo jej v něm citelně omezit (např. v právu užívat vlastněnou či pronajatou věc, v právu podnikat či provozovat jinou hospodářskou činnost).“

[11] V nyní posuzovaném případě stěžovatelka splnila základní podmínky, jak je vymezil zdejší soud v citovaném usnesení. Návrh na vydání předběžného opatření podala stěžovatelka sama již v probíhajícím řízení o kasační stížnosti (podmínky 1 a 2) a k návrhu se vyjádřily odpůrkyně i Státní pozemkový úřad (volitelná podmínka 4).

[12] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou tvrzené hrozící vážné újmy, pro kterou by měl upravit zatímně poměry (podmínka 3). Stěžovatelka tvrdí, že jí vznikl nárok na převedení předmětného pozemku dle § 10 odst. 4 zákona o pozemkovém úřadu do jejího vlastnictví. Vydáním územního plánu obce Klentnice, jehož části stěžovatelka nyní napadá, došlo ke změně právních poměrů, a v důsledku toho Státní pozemkový úřad hodlá převést předmětný pozemek na odpůrkyni, ačkoli stěžovatelka tvrdí, že požádala spolu s ostatními navrhovateli o převod pozemku jako první. Na podporu svého tvrzení uvádí, že předmětný pozemek tvoří hos-

podářské a rekreační zázemí a poukazuje i na funkční souvislost se svými nemovitostmi. Státní pozemkový úřad ale dospěl k závěru, že převod není možný.

[13] Odpůrkyně ve svém vyjádření odkazuje především na skutkové závěry Státního pozemkového úřadu ohledně zřízení porostu na předmětném pozemku a charakteru přístřešku. Z uvedených skutečností dovozuje, že navrhovatelé nespĺňují podmínky pro nárok na převod tohoto pozemku. Zároveň vydání předběžného opatření ve vztahu ke Státnímu pozemkovému úřadu považuje za nepřiměřený zásah do vlastnického práva státu.

[14] Státní pozemkový úřad k tomu dodává, že předmětný pozemek není ve smyslu § 10 odst. 4 zákona o pozemkovém úřadu funkčně spojený se stavbou navrhovatelů, což vylučuje existenci nároku navrhovatelů na převod předmětného pozemku. V otázce vážné újmy odkazuje na napadený rozsudek krajského soudu, kterým byl návrh na zrušení částí územního plánu obce Klentnice zamítnut. Rovněž zastává názor, že pokud navrhovatelé nemají nárok na převod předmětného pozemku, nehrozí jim vážná újma. Dále vznáší i otázku, zda o navrženém předběžném opatření nemá být rozhodnuto v rámci občanského soudního řízení.

[15] Nejvyšší správní soud předně poukazuje na skutečnost, že meritem řízení o kasační stížnosti není posouzení otázky, zda podle zákona o pozemkovém úřadu přísluší nárok na převod předmětného pozemku navrhovatelům nebo odpůrkyni. Předmětem posouzení je výlučně přezkum zákonnosti napadených částí územního plánu obce Klentnice, respektive zákonnosti napadeného rozsudku krajského soudu. Účelem předběžného opatření je pouze zatímní upravení poměrů mezi účastníky řízení, případně ve vztahu k třetí osobě, pokud hrozí vážná újma. Pro kladné rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření je tak podstatné především doložení hrozby vážné újmy, která má alespoň základní souvislost s předmětem soudního řízení (srovnej Potěšil, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vyd. Praha : Leges, 2014,

s. 293), nikoli komplexní prokázání skutkového stavu. Soud proto vychází při rozhodování pouze z určité pravděpodobnosti, že vznikne vážná újma (viz výše bod [9]).

[16] Aniž by se zdejší soud detailněji zabýval skutkovými závěry odpůrkyně a Státního pozemkového úřadu, proč nelze na navrhovatele předmětný pozemek převést, shledal, že je dána hrozba vážné újmy, která má vztah k probíhajícímu řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud vycházel ze skutečnosti, že zákon o pozemkovém úřadu umožňuje za splnění určitých podmínek převod předmětného pozemku jak na navrhovatele (§ 10 odst. 4 citovaného zákona), tak na odpůrkyni (např. § 7 odst. 1 téhož zákona). V prvním případě závisí existence nároku především na posouzení skutkového stavu, který ale nyní nepřísluší zdejšímu soudu blíže zkoumat; v druhém případě vyplývá z navrženého využití pozemků dle platného územního plánu, jenž je nyní předmětem soudního přezkumu. Po právní stránce je tedy možné, aby za určitých okolností byl pozemek převeden jakékoli straně současného řízení.

[17] Hrozbu vážné újmy shledal zdejší soud v tom, že Státní pozemkový úřad může převést předmětný pozemek do vlastnictví odpůrkyně na základě územního plánu obce Klentnice, jehož zákonnost je posuzována v probíhajícím soudním řízení, jehož výsledkem může být zrušení relevantní části územního plánu. Dále z předložených listin, zejména ze sdělení Státního pozemkového úřadu ze dne 30. 7. 2015 adresovaného zástupkyni navrhovatelů, jasně vyplývá, že odpůrkyně o bezúplatný převod pozemku požádala, Státní pozemkový úřad podniká kroky v souvislosti s vyřízením této žádosti a nehodlá s případným převodem pozemku na odpůrkyni vyčkávat na výsledek řízení před správními soudy o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Souvislost mezi přezkumem územního plánu obce Klentnice a převodem vlastnictví k předmětnému pozemku je zřejmá z toho, že vymezení zastavitelných ploch a veřejně prospěšných staveb územním plánem je ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemkovém úřadu předpokladem pro takový převod

(k otázce souvislosti předmětu řízení a návrhu na předběžné opatření srovnaj usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 6. 2010, čj. 17 Ad 10/2010-54). V případě zamítnutí návrhu na vydání předběžného opatření by mohl být předmětný pozemek, který navrhovatelé podle svých tvrzení užívají již od roku 1965 a jehož převod nárokují (aniž by se Nejvyšší správní soud jakkoli vyjadřoval k otázce, zda navrhovatelům takový nárok svědčí, či nikoli), převeden na odpůrkyni, přestože by později mohla vyjít najevo skutečnost, že vymezení zastavitelných ploch a veřejně prospěšných staveb v územním plánu nebylo v souladu se zákonem, a příslušná část územního plánu by tedy mohla být zrušena. Pokud by naopak bylo předběžné opatření vydáno, oddálil by se pouze den, kdy Státní pozemkový úřad pozemek odpůrkyni převede. Odpůrkyně by sice předmětný pozemek získala s určitým zpožděním, vzhledem k předpokládané délce řízení se jedná ale o zanedbatelnou újmu v porovnání se zájmem všech zúčastněných na tom, aby převod vlastnického práva k pozemku proběhl za právně vyjasněných poměrů.

[18] K námitce Státního pozemkového úřadu, že navržené předběžné opatření by měl vydat civilní soud, zdejší soud uvádí, že ačkoli smluvní převod pozemku je soukromoprávním jednáním, v posuzovaném případě je soukromoprávní nárok bezprostředně odvozen z veřejnoprávního uspořádání práv a povinností, tj. z přezkoumávaného územního plánu obce Klentnice, což zakládá pravomoc správních soudů pro vydání předběžného opatření v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V zásadě tedy v případě převodu pozemku Státním pozemkovým úřadem na odpůrkyni se jedná o úkon realizující povinnost státu vzniklou na základě přezkoumávaného opatření obecné povahy. V takovém případě nemůže Nejvyšší správní soud popřít svou pravomoc k vydání takového předběžného opatření, jakkoli nelze *a priori* vyloučit možnost, že by stěžovatelka případně mohla navrhnout vydání obdobného předběžného opatření i u soudů rozhodujících v občanském soudním řízení. Ačkoli podle § 2 s. ř. s. soudy ve správním

soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům, nelze z toho vyvodit, že mají zcela ignorovat práva a oprávněné zájmy povahy soukromoprávní. V nyní probíhajícím řízení je primárně poskytována ochrana veřejnému subjektivnímu právu navrhovatelů na to, aby do jejich vlastnického práva k nemovitosti nebylo regulativně zasahováno opatřením obecné povahy (územním plánem) vydaným v rozporu se zákonem. V rámci řízení probíhajícího před správními soudy v rámci jejich pravomoci pak tyto soudy při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku či vydání předběžného opatření mohou a musí poskytovat ochranu i právům soukromoprávní povahy – např. pokud by v důsledku realizace napadeného rozhodnutí správního orgánu hrozil vznik škody na majetku nebo nepřiměřený zásah do soukromého či rodinného života účastníka řízení.

[19] Nejvyšší správní soud se rovněž zabýval otázkou, zda lze po Státním pozemkovém úřadu, který není účastníkem řízení, spravedlivě požadovat (§ 38 odst. 1 věta druhá s. ř. s.), aby se dočasně zdržel nakládání s předmětným pozemkem. Jelikož je Státní pozemkový úřad organizační složkou státu, jejíž povinností je reprezentování majetkových zájmů státu (§ 3 odst. 2 zákona o pozemkovém úřadu), je zdejší soud toho názoru, že po něm lze spravedlivě požadovat, aby disponoval s majetkem České republiky až za právně vyjasněných poměrů a aby se zdržel realizace správních aktů, jejichž zákonnost byla napadena v řízení před správními soudy a které mohou být případně zrušeny. Navíc vzhledem k obvyklé délce řízení před zdejším soudem je omezení dispozice s předmětným pozemkem z hlediska časového spíše zanedbatelné.

3324

Řízení před soudem: soudní přezkum rozhodnutí o neposkytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením Zaměstnanost: příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením

k § 14 odst. 4 a 5 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění zákonů č. 479/2003 Sb., č. 130/2006 Sb., č. 138/2006 Sb. a č. 26/2008 Sb.^{*)}

k § 78 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 261/2007 Sb.^{**)}

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

I. Výluka ze soudního přezkumu dle § 14 odst. 5 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, se vztahuje pouze na pozitivní rozhodnutí o poskytnutí dotace dle § 14 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech.

II. Rozhodnutí o neposkytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením dle § 78 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, je plně přezkoumatelné ve správním soudnictví (§ 65 odst. 1 s. ř. s.).

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, čj. 9 Ads 83/2014-46)

Prejudikatura: č. 906/2006 Sb. NSS, č. 1764/2009 Sb. NSS a č. 2736/2013 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 177/2015 Sb., č. 76/2001 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 393/2000) a č. 62/2006 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 49/04); rozhodnutí velkého senátu Evropského soudu pro lidská

^{*)} S účinností od 20. 5. 2010 dále změněn zákony č. 227/2009 Sb., č. 465/2011 Sb. a č. 171/2012 Sb.

^{**)} S účinností od 1. 1. 2009 dále změněn zákony č. 382/2008 Sb., č. 479/2008 Sb., č. 158/2009 Sb., č. 149/2010 Sb., č. 73/2011 Sb., č. 367/2011 Sb., č. 1/2012 Sb., č. 136/2014 Sb. a č. 203/2015 Sb.

práva ze dne 10. 7. 2002, Gratzinger a Gratzingerová proti České republice (stížnost č. 39794/98, ECHR 2002-VII).

Věc: Ing. Adéla K. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením, o kasační stížnosti žalobkyně.

Úřad práce v Blansku (správní orgán I. stupně) rozhodl dne 23. 9. 2008 o tom, že žalobkyni nebude poskytnut příspěvek podle § 78 odst. 6 písm. b) zákona o zaměstnanosti ve znění účinném od 1. 1. 2008 do 31. 12. 2008 na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením za 2. čtvrtletí roku 2008 ve výši 721 443 Kč.

Proti uvedenému rozhodnutí se žalobkyně odvolala k žalovanému, který svým rozhodnutím ze dne 18. 11. 2008 toto odvolání zamítl. Správní orgán I. stupně a následně i žalovaný dospěli k závěru, že ohledně šesti zaměstnanců žalobkyni příspěvek nenáleží, neboť tyto zaměstnanci se účastnili také projektů, které jsou spolufinancovány Evropskou unií a státním rozpočtem České republiky. Takové nakládání s prostředky státního rozpočtu by bylo v rozporu s rozpočtovými pravidly a zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Brně. Ten ji svým rozhodnutím ze dne 13. 1. 2014, čj. 36 Ad 7/2013-52, odmítl. Rozhodnutí žalovaného posoudil krajský soud jako úkon správního orgánu, jehož přezkoumání vylučuje zvláštní zákon. Tím je § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel stanovící, že na rozhodnutí o poskytnutí dotace se obecné předpisy o správním řízení nevztahují a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání. Dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, čj. 4 Ads 66/2013-23, ve věci *Solidwerk*, dle jehož závěrů jsou příspěvky poskytované na základě dohody o vymezení chráněného pracovního místa podřízeny rozpočtovým pravidlům, a mají tak charakter dotace, na jejíž poskytnutí není právní nárok.

Proti rozhodnutí krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž namítala, že projednávaná věc se liší od rozsudku ve věci *Solidwerk*, protože tam byl předmětem sporu příspěvek poskytnutý na

základě dohody o vymezení chráněného pracovního místa podle § 75 zákona o zaměstnanosti, zatímco v nyní posuzované věci jde o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením podle § 78 uvedeného zákona.

Tento příspěvek je při splnění stanovených podmínek nárokový, což vyplývá ze znění zákona, který hovoří o „*poskytování příspěvku*“ a o tom, že zaměstnavateli „*náleží*“. Rozpočtová pravidla na danou věc nedopadají. O nároku bylo rozhodováno správním rozhodnutím, které logicky musí být soudně přezkoumatelné. Zákonem garantovaná výše příspěvků je podstatná pro to, aby zaměstnavatelé zaměstnávali osoby se zdravotním postižením.

Při předběžném posouzení věci zjistil devátý senát, že ohledně věcného přezkumu rozhodnutí o neposkytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením podle § 78 zákona o zaměstnanosti panuje rozdílná rozhodovací praxe.

Šestý a čtvrtý senát v rozsudcích ze dne 23. 1. 2013, čj. 6 Ads 100/2012-34, a ze dne 24. 1. 2014, čj. 4 Ads 97/2013-31, shodně přistoupily k věcnému přezkoumání rozsudků krajských soudů, které rozhodnutí o neposkytnutí příspěvku podle § 78 zákona o zaměstnanosti taktéž věcně posoudily. Kodlišnému posouzení dospěl pátý senát v rozsudku ze dne 7. 8. 2014, čj. 5 Ads 44/2014-20. Tímto rozsudkem byla zamítnuta kasační stížnost proti usnesení krajského soudu, kterým byla odmítnuta žaloba proti rozhodnutí o příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením z důvodu její nepřijatelnosti.

Pátý senát konstatoval, že uvedený příspěvek je dotací ve smyslu rozpočtových pravidel a soudní přezkum rozhodnutí ve věci tohoto příspěvku je podle § 14 odst. 5 (v dané době odstavec 4) rozpočtových pravidel vyloučen.

Podle uvedeného ustanovení se na rozhodnutí podle odstavce 4 (v dané době odstavce 3) nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání. Závěry pátého senátu byly převzaty třetím a šestým senátem v rozsudcích ze dne 27. 8. 2014, čj. 3 Ads 124/2014-15, a ze dne 22. 10. 2014, čj. 6 Ads 61/2014-23.

Předkládající senát se přiklání k věcnému přezkumu sporného příspěvku. Z textu § 78 zákona o zaměstnanosti vyplývá, že tam stanovený příspěvek je za splnění zákonem stanovených podmínek nárokový („[z]aměstnavatelé [...] se poskytuje příspěvek“, „[p]říspěvek náleží zaměstnavateli měsíčně ve výši“, „Úřad práce vydá rozhodnutí o poskytnutí příspěvku, pokud zaměstnavatel splňuje“).

Nárokovost tohoto příspěvku, na rozdíl od jiných příspěvků podle zákona o zaměstnanosti, dovozuje i odborná literatura (Steinichová, L. *Zákon o zaměstnanosti. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2010).

Příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením je svou povahou odlišný od příspěvku na vytvoření chráněného místa dle § 75 zákona o zaměstnanosti, který řešil čtvrtý senát v rozsudku ve věci *Solidwerk*, na nějž odkázal krajský soud v projednávané věci, jakož i pátý senát ve věci sp. zn. 5 Ads 44/2014. Chráněné pracovní místo je vytvářeno až na základě dohody s úřadem práce, na jejíž uzavření z povahy věci nárok není, a v zákoně je výslovně uvedeno, že úřad práce příspěvek poskytnout „může“. Je-li povaha příspěvku nároková, má žadatel, který splní všechny zákonem stanovené podmínky, legitimní očekávání, že příspěvek získá. Negativní rozhodnutí musí být proto podrobena soudní kontrole.

V první řadě je spornou otázkou, zda jakýkoliv příspěvek ze státního rozpočtu musí být považován za dotaci ve smyslu rozpočtových pravidel. Ustanovení § 3 rozpočtových pravidel obsahuje velmi širokou definici dotace, která v zásadě postihuje jakákoliv účelově vázaná plnění ze státního rozpočtu, což jsou například i různé sociální dávky. Přesto taková plnění za dotace považována nejsou.

I pokud by byl tento příspěvek dotací, pak je sporné, zda by se na něj vztahoval § 14 odst. 5 (dříve odstavce 4) rozpočtových pravidel, který obecné předpisy o správním řízení a jejich soudní přezkum vylučuje pouze v případě vyhovění žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci. Zde předkládající senát jen stručně upozorňuje, že i ohledně výkladu tohoto ustanovení je rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Podle rozsudku ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 Afs 69/2010-135, č. 2456/2012 Sb. NSS, se soudní výluka aplikuje i na případy nárokové dotace, pokud jde o negativní rozhodnutí, tj. o rozhodnutí o jejím neposkytnutí. Naopak rozsudek ze dne 29. 11. 2012, čj. 5 Ans 7/2011-90, č. 2782/2013 Sb. NSS, dovozuje, že se soudní výluka na rozhodnutí o zamítnutí nárokové dotace vztahovat nemůže.

Otázky, jež jsou v dosavadní judikatuře řešeny rozdílně a které předkládá devátý senát rozšířenému senátu k rozhodnutí, zní: Je rozhodnutí o neposkytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením podle § 78 zákona o zaměstnanosti vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví? Je výluka ze soudního přezkumu podle § 14 rozpočtových pravidel týkající se rozhodnutí o poskytnutí dotace aplikovatelná i na rozhodnutí o dotacích, na které je právní nárok, a na rozhodnutí, kterými nebyla dotace přiznána?

Zodpovězení druhé otázky by bylo namístě pouze tehdy, pokud by rozšířený senát dospěl k závěru, že příspěvek podle § 78 zákona o zaměstnanosti je dotací ve smyslu rozpočtových pravidel.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že výluka ze soudního přezkumu dle § 14 odst. 5 (dříve odstavce 4) rozpočtových pravidel se vztahuje pouze na pozitivní rozhodnutí o poskytnutí dotace dle § 14 odst. 4 (dříve odstavce 3) rozpočtových pravidel a rozhodnutí o neposkytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením dle § 78 zákona o zaměstnanosti je plně přezkoumatelné ve správním soudnictví (§ 65 odst. 1 s. ř. s.).

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

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

(...)

III.2 Ústavní rámec soudní ochrany

[17] Ústavní rámec soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy tvoří především článek 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) systematicky zařazený do její hlavy páté (Právo na soudní a jinou právní ochranu). Podle čl. 36 odst. 1 „[k]aždý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu“. Podle odstavce 2, klíčového pro nynější věc, „[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“

[18] Listina poskytuje interpretační pravidla i pro zákony, které ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny vylučují určitá rozhodnutí z přezkumné pravomoci správních soudů. Z článku 4 odst. 4 Listiny nutno dovodit, že žádné ustanovení zákona vylučující soudní přezkum rozhodnutí orgánů veřejné správy nelze vykládat extenzivně. Namísto je naopak maximální zdrženlivost, tedy v pochybnostech postup ve prospěch zachování práva na přístup k soudu (srov. obdobně nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 393/2000, č. 76/2001 Sb. ÚS, případně nálezy ze dne 16. 3. 2006, sp. zn. IV. ÚS 49/04, č. 62/2006 Sb. ÚS, kde Ústavní soud dovodil přezkumnou pravomoc správních soudů ve vztahu k oprávnění správce daně stanovit zálohy daně jinak). Výluky ze soudního přezkumu proto mají být vykládány zužujícím způsobem. V pochybnostech má být přezkum umožněn. Je-li sporné, zda se na rozhodnutí

správního orgánu vztahuje výluka, je zapotřebí zvolit výklad maximálně dbající zachování práva na přístup k soudu (srov. takto usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, bod [19]).

[19] Tato ústavní pravidla jsou pro další výklad § 14 odst. 5 (dříve 4) rozpočtových pravidel naprosto klíčová (viz body [24], násl. níže).

[20] Posuzování dosahu výluky podle čl. 36 odst. 2 Listiny nutně předchází zjištění, zda jde o úkon, který podléhá soudnímu přezkumu dle § 65 a násl. s. ř. s., neboť uvedené ustanovení je podústavním provedením svého.

[21] Povahou úkonu ve smyslu § 65 odst. 1 a násl. s. ř. s. se tento soud zabýval již dříve. Bylo tomu mj. v usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, v němž byl vysloven právní názor, že žalobní legitimace ve správním soudnictví není svázána s existencí *ex ante* přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.

[22] V dalším shora citovaném usnesení čj. 8 As 47/2005-86 rozšířený senát jako obecný závěr vyslovil, že „[a]ktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo“ (srov. k tomu též bod [38]).

III.3 Dotace a její soudní přezkum

[23] Dotací se ve smyslu § 3 rozpočtových pravidel rozumí „peněžní prostředky

státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právníkům nebo fyzickým osobám na stanovený účel“. Podstatným charakteristickým rysem každé dotace je její povinná účelovost, která musí být dodržena. Rozpočtová pravidla stanoví, že na dotaci není právní nárok, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak.

[24] Podle § 14 odst. 5 (dříve odstavce 4) rozpočtových pravidel se na rozhodnutí o poskytnutí dotace (návrtné finanční pomoci) nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání. Uvedené ustanovení vylučuje použití správního řádu a případný soudní přezkum pouze pro případy pozitivního rozhodnutí o poskytnutí dotace podle odstavce 3 (nyní odstavce 4); viz výslovné znění těchto ustanovení zákona, podle nichž „[v]yhověli poskytovatel žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, vydá písemné rozhodnutí“, přičemž právě na toto rozhodnutí „se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání“.

[25] Doslovný výklad rozpočtových pravidel tedy jednoznačně svědčí tomu, že vyluka ze soudního přezkumu se vztahuje pouze na taková rozhodnutí, jimiž poskytovatel žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci *vyhověl*. Na taková rozhodnutí, jimiž poskytovatel žádosti nevyhověl (resp. pokud vyhověl jen částečně, v rozsahu částečného nevyhovění), se obecné předpisy o správním řízení vztahují a není vyloučeno jejich soudní přezkoumání (§ 14 odst. 5 *a contrario*). Rozšířený senát nemohl zvolit výklad, kterým by v *rozporu s textem zákona* rozšířil rozsah vyluky ze soudního přezkumu. To jednak s přihlédnutím k obecným kritériím výkladu obdobných zákonných ustanovení (viz bod [18] shora), jednak s ohledem na to, že neexistuje žádný jednoznačný argument, který by činil doslovný výklad zákona rozporný s jeho účelem či smyslem.

[26] Rozhodnutí, jímž poskytovatel dotační žádosti nevyhověl, je s to citelně zasáhnout do právní sféry žadatele. U některých dotačních typů lze předně uvažovat o zásahu do

práva vlastnit a pokojně užívat majetek [čl. 11 odst. 1 Listiny, případně čl. 1 prvního dodatkového protokolu Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (č. 209/1992 Sb.)]. To platí zejména tehdy, pokud žadatel může se zřetelem k adekvátně pevnému, rozumnou pochybnost nepřipouštějícímu právnímu prostředí, vytvořenému jednoznačnou právní úpravou a stabilizovanou rozhodovací praxí příslušných orgánů, opodstatněně očekávat konkrétní majetkový prospěch či jiný majetkový efekt (srov. odlišné stanovisko soudce Kůrky k nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, č. 177/2015 Sb.). Ústavní ochranu má tedy takový majetkový zájem, u kterého existuje s ohledem na konstrukci právní ochrany přinejmenším důvodné legitimní očekávání, že k jeho nabytí dojde. Rozšířený senát zde připomíná ustálenou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, podle níž „majetek“ ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1 může představovat buď „*existující majetek*“, „*anebo majetkové hodnoty včetně pohledávek, u nichž může stěžovatel tvrdit, že má alespoň ‚legitimní očekávání‘; že dojde k jejich realizaci*“ (rozhodnutí velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 7. 2002, *Gratzinger a Gratzingerová proti České republice*, stížnost č. 39794/98, ECHR 2002-VII, bod 69).

[27] O soudním přezkumu procesních i hmotněprávních norem proto nelze v právě uvedených případech vůbec pochybovat. Zákonodárce totiž v těchto typech dotací projevil jasně svou vůli určité prostředky při splnění stanovených podmínek poskytnout a orgány moci výkonné mají jasně projevovanou vůli zákonodárce vykonat. Při splnění zákonem stanovených podmínek proto žadatel poskytnutí dotace právem očekává a tomuto legitimnímu očekávání musí být poskytnuta soudní ochrana v procesní i hmotněprávní rovině.

[28] Nad rámec práva vlastnického lze ovšem i u jiných typů dotací, které jsou v důsledku své právní konstrukce daleko k jednoznačnému právnímu nároku na jejich poskytnutí, uvažovat o zásahu do jiných ústavně chráněných práv. Může to být, dle povahy té

či oné dotace, třebaš právo na svobodnou volbu povolání či právo podnikat (Článek 26 Listiny), právo na zvláštní ochranu osob zdravotně postižených (článek 29 Listiny), právo na ochranu zdraví (článek 31 Listiny), na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny) atd. V neposlední řadě se pak absence možnosti soudního přezkumu rozhodnutí o nevyhovění dotační žádosti může dotknout také procesních práv žalobce, přinejmenším práva na přístup k soudu (čl. 36 odst. 2 Listiny) a práva na projednání věci bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny) (srov. k tomu přiměřeně shora citované usnesení rozšířeného senátu čj. 8 As 47/2005-86, body [42]-[44]).

[29] Charakter dotace z hlediska nároku na její obdržení proto není pro vyluku ze soudního přezkumu určující. Určující je jen pro rozsah samotného soudního přezkumu. Nemá-li žadatel o dotaci či návratnou finanční pomoc na její poskytnutí žádný právní nárok, nemůže její poskytnutí legitimně očekávat ve smyslu ochrany ústavního práva na majetek. Skutečnost, že poskytovatel dotace má v takovémto případě široký prostor pro uvážení komu, za jakých podmínek a zda vůbec dotaci poskytne, neznamena, že takovému žadateli bude soudní ochrana zcela odmitnuta.

[30] Pro demokratický právní stát je charakteristický princip právní jistoty, spočívající mimo jiné v tom, že právní pravidla budou jasná a přesná a budou zajišťovat, že právní vztahy a jejich důsledky zůstanou pro adresáty pravidel předvídatelné. Princip právní jistoty je třeba spojit se zákazem svévole. Možnost uvážení státních orgánů musí být proto omezena procedurami, které zabrání zneužití tohoto volného uvážení, přičemž tou nejlepší prevencí i následnou ochranou proti arbitrárnosti je přístup ke spravedlnosti, tedy k soudu, který správní uvážení podrobí soudní kontrole (srov. shora citovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 12/14, bod 37).

[31] Případný soudní přezkum negativních rozhodnutí o tzv. „nenárokových“ dotacích je omezen na posouzení řádného procesu, který garantuje rovnou ochranu

práv a rovné zacházení se všemi žadateli za podmínek stanovených obecným způsobem. Zjednodušeně řečeno žadatel nemá právo na „výsledek“, ale na „řádný proces“ s ním související. Ten je určen právními předpisy, podmínkami danými v dokumentech, na které právní tituly poskytnutí dotace odkazují, respektive základními procesními zásadami určujícími postup orgánů veřejné moci v právním státě.

[32] Prostor pro uvážení správního orgánu má vždy své limity. Ty jsou buď stanoveny zákonem, nebo si je musí správní orgán vymezit ve své rozhodovací praxi sám a následně je také dodržovat. Předem stanovená kritéria pro rozhodování nesmí být excesivní, tj. nemohou například stanovovat diskriminační podmínky, na základě kterých by mělo být rozhodováno. Stejně tak nesmí být excesivní či svévolná aplikační praxe poskytovatelů dotace. Při rozhodování je nutné zohlednit konkrétní okolnosti daného případu a dbát na to, aby při skutkově shodných nebo podobných případech nevznikaly nedůvodné rozdíly. Rozhodnutí musí být řádně odůvodněno (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, čj. 1 As 35/2012-40, č. 2736/2013 Sb. NSS). V rámci soudního přezkumu přísluší soudu posoudit, zda správní orgán z mezí správního uvážení nevybočil.

[33] Soudní přezkum je tam, kde má poskytovatel správní uvážení komu, za jakých podmínek, případně zda vůbec dotaci poskytne, realizován specifickým způsobem. Soudní přezkum neznamena nahrazení správního uvážení uvážením soudu. Podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zruší správní soud napadené rozhodnutí pro nezákonnost i tehdy, „zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo je zneužil“. Z toho plyne, že soud u těchto správních rozhodnutí přezkoumává, zda nevybočila z mezí a hledisek stanovených zákonem. Součástí přezkoumání je i posouzení, zda je správní uvážení logickým vyústěním řádného hodnocení skutkových zjištění. Pokud byly výše uvedené podmínky splněny, soud nemůže ze stejných skutkových zjištění vyvodit jiné závěry. Právě uvedené vylučuje, aby soudy přezkoumávaly

účelnost napadeného rozhodnutí, resp. aby dokonce uvážení správního orgánu nahradily uvážení vlastním (srov. přiměřeně shora citovaný náleží IV. ÚS 49/04).

[34] Výše uvedené závěry ohledně správního uvážení neplatí, pokud dojde k zastavení plateb již přiznané dotace. Je tomu tak proto, že okamžikem pravomocného rozhodnutí o přidělení dotace nepochybně vzniká příjemci nárok na její čerpání v souladu s jejím předpokládaným účelem. Rozhodnutím o poskytnutí dotace je vždy založeno legitimní očekávání příjemce, že mu bude dotace poskytnuta, a pokud dodrží všechna pravidla, budou mu ve stanovených termínech peněžní prostředky vyplaceny.

[35] Nevyplacení části dotace pro nesplnění podmínek zasahuje do právní sféry příjemce a autoritativně určuje jeho práva a povinnosti ve vztahu k příslibené dotaci, alespoň pokud jde o tu část, kterou se poskytovatel rozhodl nevyplatit. Z tohoto úhlu pohledu je i zde nárokový či nenárokový charakter dotace nepodstatný (blíže srov. citovaný náleží sp. zn. Pl. ÚS 12/14).

III.4 Povaha poskytovaného příspěvku

[36] Osoby se zdravotním postižením mají přirozeně obtížnější situaci při hledání vhodného zaměstnání. Stát se proto snaží řadou opatření jejich šance na trhu práce vyrovnávat a mnohdy osoby se zdravotním postižením či jejich zaměstnavatele cíleně zvýhodňuje, a to prostřednictvím nejrůznějších přímých i nepřímých podpor.

[37] Základním právním předpisem je v tomto směru zákon o zaměstnanosti, který zaměstnávání osob se zdravotním postižením řeší v části třetí (§ 67–84) s tím, že se těmto osobám poskytuje zvýšená ochrana na trhu práce. Jedná se o právo zdravotně postižené osoby na pracovní rehabilitaci (poradenská činnost zaměřená na volbu povolání, volbu zaměstnání nebo jiné výdělečné činnosti, teoretickou a praktickou přípravu pro zaměstnání nebo jinou výdělečnou činnost, zprostředkování zaměstnání), o možnost zaměstnavatele uzavřít s úřadem práce dohodu o chráněném pracovním místě a získat pří-

spěvek na náklady vynaložené na jeho zřízení či příspěvek na částečnou úhradu provozních nákladů, o nyní posuzovaný příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením.

[38] Podpora zaměstnávání osob se zdravotním postižením se projevuje též v negativní motivaci zaměstnavatelů v podobě povinného podílu zaměstnanců se zdravotním postižením. V tomto směru se někdy hovoří o tzv. invalidní dani, neboť § 81 a násl. zákona o zaměstnanosti stanoví obecnou povinnost všem zaměstnavatelům s více než 25 zaměstnanci v pracovním poměru, zaměstnávat osoby se zdravotním postižením ve výši povinného podílu (4 %) těchto osob na celkovém počtu zaměstnanců.

[39] Na zákon o zaměstnanosti navazují další právní předpisy, které mají motivovat zaměstnavatele zaměstnávat osoby se zdravotním postižením a mezi které patří např. zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, upravující slevu na dani za každého zdravotně postiženého zaměstnance (§ 35), ale také např. zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, upravující zvýhodnění dodavatelů, již zaměstnávají osoby se zdravotním postižením.

[40] Posuzovaný příspěvek je jednoznačně motivačním opatřením, jeho účelem je stimulovat zájem podnikatelů o zaměstnávání osob se zdravotním postižením a kompenzovat případné snížené výnosy a zvýšené náklady z důvodu jejich zaměstnávání. Finanční prostředky vyčleněné na tyto příspěvky jsou poskytovány z rozpočtové kapitoly Ministerstva práce a sociálních věcí a podléhají rozpočtovým pravidlům. Svou povahou jde o účelovou dotaci.

[41] Jde o příspěvek, který není úřadem práce poskytován na základě dohody, ale zaměstnavateli na něj při splnění zákonných podmínek vzniká nárok. Tomu odpovídá text § 78 („[z]aměstnavateli [...] se poskytuje příspěvek“, „[p]říspěvek náleží zaměstnavateli měsíčně ve výši“, „[ú]řad práce vydá rozhodnutí o poskytnutí příspěvku, pokud zaměstnavatel splňuje“).

[42] První podmínkou stanovenou zákonem o zaměstnanosti pro poskytnutí příspěvku je zaměstnávání více než 50 % osob se zdravotním postižením z celkového počtu zaměstnanců zaměstnavatele. Protože výše příspěvku vychází ze skutečně vyplacených prostředků na mzdy a platy, včetně pojistného a případného zvýšení o další náklady, je příspěvek poskytován zpětně vždy za uplynulé kalendářní čtvrtletí. Doručení žádosti o příspěvek úřadu práce nejpозději do konce kalendářního měsíce následujícího po uplynutí čtvrtletí je druhou podmínkou pro poskytnutí příspěvku (srov. § 78 odst. 4 zákona o zaměstnanosti). Třetí podmínkou pro poskytnutí příspěvku je tzv. bezdlužnost zaměstnavatele (srov. § 78 odst. 4 zákona o zaměstnanosti).

[43] Příspěvek nelze poskytovat za čtvrtletí, ve kterém je účinná dohoda o poskytnutí příspěvku na vytvoření pracovních příležitostí v rámci veřejně prospěšných prací pro osobu se zdravotním postižením nebo příspěvku na vyhrazení společensky účelného pracovního místa pro osobu se zdravotním postižením.

[44] O poskytnutí či neposkytnutí příspěvku vydá úřad práce (v současnosti krajská pobočka úřadu práce) rozhodnutí. Poskytnutý příspěvek nebo jeho poměrnou část je zaměstnavatel povinen prostřednictvím úřadu práce ve stanovené lhůtě odvést do

státního rozpočtu, jestliže mu byl na základě nesprávných údajů vyplacen neprávem nebo v nesprávné výši.

[45] Z citované zákonné úpravy lze dovodit, že žadatel, který za příslušné kalendářní čtvrtletí splní všechny zákonem stanovené podmínky, má na vyplacení této dotace nárok, a může tedy legitimně očekávat, že mu bude příspěvek poskytnut. Zamítavé rozhodnutí se jednoznačně dotýká jeho právní sféry a nemůže být ze soudního přezkumu ve správním soudnictví vyloučeno.

[46] Uvedený závěr vyplývá i z důvodové zprávy k návrhu zákona o zaměstnanosti: „Zaměstnavatelé osob se zdravotním postižením byli od roku 1993 do roku 2000 podporováni formou dotací ze státního rozpočtu prostřednictvím Ministerstva financí. Od roku 2001 v souvislosti s účinností [rozpočtových pravidel] byly finanční prostředky vyčleněné na tyto dotace převedeny do rozpočtové kapitoly Ministerstva práce a sociálních věcí. V roce 2001 byly tyto nenárokové dotace poskytovány na základě příkazu ministra práce a sociálních věcí, s účinností od 1. 1. 2002 byly novelou zákona o zaměstnanosti změněny na nárokový příspěvek, náležející zaměstnavatelům, kteří přizpůsobili svůj výrobní program a pracovní podmínky zaměstnávání osob se zdravotním postižením.“

3325

Daňové řízení: odvolání proti platebnímu výměru; postup k odstranění pochybností

k § 109 odst. 1 a § 140 odst. 1 věta za středníkem zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu

Platební výměr vydaný na základě výsledku postupu správce daně k odstranění pochybností musí být vždy daňovému subjektu doručen (§ 140 odst. 1 věta za středníkem zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu) a je proti němu v souladu s § 109 odst. 1 téhož zákona přípustné odvolání, byť se daň vyměřovaná neodchyluje od tvrzené.

(Podle usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 23. 1. 2014, čj. 59 Af 31/2013-13)³⁾

Věc: Ing. Jaromír H. proti Finančnímu úřadu pro Liberecký kraj o daň z příjmů.

³⁾ Nejvyšší správní soud odmítl kasační stížnost žalobce proti tomuto usnesení svým usnesením ze dne 11. 3. 2014, čj. 2 Afs 36/2014-18.

Žalobce se žalobou, dle podacího razítka soudu podanou faxem dne 12. 12. 2013 a následně doplněnou, domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného – platebního výměru ze dne 27. 9. 2013, kterým byla žalobci vyměřena daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2011 ve výši 0 Kč. Žalobce namítal, že před vydáním rozhodnutí neměl možnost seznámit se s podklady pro jeho vydání.

Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci žalobu odmítl a současně věc postoupil k vyřízení opravného prostředku Odvolacímu finančnímu ředitelství se sídlem v Brně.

Z odůvodnění:

Žalobce se tedy předmětnou žalobou domáhal zrušení správního rozhodnutí žalovaného ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. Před vlastním projednáním věci byl soud nejprve povinen zabývat se povahou napadeného rozhodnutí v tom směru, zda se nejedná o rozhodnutí, které je z přezkumné činnosti soudu vyloučeno.

V § 68 písm. a) s. ř. s. je zakotveno, že „[ž]aloba je nepřipustná [...] tehdy, nevyčerpali žalobce řádné opravné prostředky před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného“.

Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. platí, že soud návrh (žalobu) usnesením odmítne, jestliže je podle tohoto zákona nepřipustný.

Jak ale plyne z § 46 odst. 5 s. ř. s., pokud návrhatel podal „návrh proto, že se řídil nesprávným poučením správního orgánu o tom, že proti jeho rozhodnutí není přípustný opravný prostředek, soud z tohoto důvodu tento návrh odmítne a věc postoupí k vyřízení opravného prostředku správnímu orgánu k tomu příslušnému. Byl-li návrh podán včas u soudu, platí, že opravný prostředek byl podán včas.“

V daném případě žalobce brojil proti platebnímu výměru, který byl žalovaným vydán poté, co žalovaný jako příslušný správce daně vedl ve smyslu § 89 a násl. daňového řádu

postup k odstranění pochybností, které mu vznikly v souvislosti se žalobcem podaným přiznáním k dani z příjmů fyzických osob za rok 2011. Jak plyne z odůvodnění platebního výměru, pochybnosti žalovaného byly odstraněny a žalobci byla stanovena daňová povinnost ve výši 0 Kč ve shodě s podaným daňovým přiznáním. V poučení napadeného platebního výměru žalovaný výslovně uvedl, že proti tomuto platebnímu výměru nelze podat odvolání s odkazem na § 140 odst. 4 daňového řádu.

S výkladem § 140 odst. 4 daňového řádu tak, jak jej zaujal žalovaný, se soud ovšem neztotožnil. Citovaný § 140 odst. 4 daňového řádu upravuje výjimku z obecného pravidla, podle kterého je proti platebnímu výměru správce daně přípustné odvolání (§ 109 odst. 1 daňového řádu), a stanoví, že „[n]eodchyluje-li se vyměřená daň od daně tvrzené daňovým subjektem, nelze se proti platebnímu výměru [...] odvolat; to neplatí, pokud byl platební výměr vydán na základě rozhodnutí o závazném posouzení“. Právě citovaný odstavce 4 však nelze vykládat a aplikovat izolovaně, ale naopak nepřipustnost odvolání je třeba vnímat z hlediska systematiky celého ustanovení upravujícího postup správce daně při vyměření daně v souladu s tvrzením daňového subjektu, tj. jen pro případ, průkaznosti nebo úplnosti pochybností, jak je nutno dovodit z odstavce 1 tohoto ustanovení. Z § 140 odst. 1 daňového řádu vyplývá, že „[n]eodchyluje-li se vyměřená daň od daně tvrzené daňovým subjektem, správce daně nemusí daňovému subjektu výsledek vyměření oznamovat platebním výměrem; [...] platební výměr správce daně založí do spisu“. Pro takový případ § 140 odst. 2 daňového řádu stanoví fikci doručení platebního výměru s tím, že proti takovému výměru se nelze dle § 140 odst. 4 daňového řádu odvolat (s výjimkou zde stanovenou). Jak ovšem vyplývá z odstavce 1 věty za středníkem citovaného ustanovení, takto správce daně nemůže postupovat, pokud byl zahájen postup k odstranění pochybností ve smyslu § 89 a násl. daňového řádu. Jakmile správce zahájí vůči

daňovému subjektu postup k odstranění pochybností, musí buď následně „přejít“ na daňovou kontrolu (§ 90 odst. 3 daňového řádu), nebo je povinen ve stanovené lhůtě vydat platební výměr a ten daňovému subjektu oznámit (§ 90 odst. 3 ve spojení s § 140 odst. 1 větou za středníkem daňového řádu). Neuplatní-li se postup správce dle § 140 odst. 1 daňového řádu, tedy nezakládá-li se platební výměr pouze do spisu, nelze aplikovat ani odstavec 4 daného ustanovení. Platební výměr vydaný na základě výsledku postupu správce daně k odstranění pochybností musí být vždy daňovému subjektu doručen a je proti němu v souladu s § 109 odst. 1 daňového řádu přípustné odvolání, byť se daň vyměřovaná neodchyluje od tvrzené. Pro úplnost argumentace soud uvádí, že ačkoli správce daně na základě výsledku postupu k odstranění pochybností platebním výměrem stanovil daň ve stejné výši, jako daňový subjekt tvrdil, mohly nastat v průběhu postupu správce daně určité skutečnosti, jejichž posouzení,

případně odmítnutí správcem daně se bude chtít daňový subjekt bránit, neboť tyto skutečnosti mohly mít vliv na správnost vyměření daňové povinnosti.

Poučil-li žalovaný žalobce v platebním výměru, který vydal na základě výsledku svého postupu dle § 89 a násl. daňového řádu, tak, že proti němu nelze podat odvolání, poučil ho nesprávně. Žalobce se v důsledku nesprávného poučení obrátil na správní soud se žalobou proti vydanému platebnímu výměru, ačkoliv jej bylo možné napadnout řádným opravným prostředkem, kterým je odvolání, v souladu s § 109 odst. 1 daňového řádu. Soud se tedy nemohl zabývat námitkami žalobce proti platebnímu výměru, neboť závěry žalovaného ve vztahu ke správnému stanovení daňové povinnosti budou nejprve přezkoumány v rámci odvolacího řízení příslušným odvolacím orgánem žalovaného, kterým je Odvolací finanční ředitelství se sídlem v Brně. (...)

3326

Spotřební daně: znaky doutníku; termín „kouří se jako takové“

k § 101 odst. 3 písm. b) a odst. 5 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákonů č. 217/2005 Sb. a č. 575/2006 Sb.^{*)}

k čl. 3 směrnice Rady 95/59/ES o daních jiných než daních z obratu, které ovlivňují spotřebu tabákových výrobků, ve znění směrnice Rady 2002/10/ES^{**)}

I. Tabákový výrobek, jehož vázací list je vyroben z papíru, nesplňuje formální znaky doutníku podle § 101 odst. 3 písm. b) a odst. 5 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění účinném do 30. 4. 2011.

II. Pojem „kouří se jako takové“ [§ 101 odst. 3 písm. b) zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění účinném do 30. 4. 2011] odpovídá pojmu „jsou-li určeny ke kouření v daném stavu“ (čl. 3 směrnice Rady 95/59/ES o daních jiných než daních z obratu, které ovlivňují spotřebu tabákových výrobků, ve znění čl. 3 směrnice Rady 2002/10/ES). Tabákový výrobek musí být způsobilý ke kouření bez předchozích úprav či změn (např. bez předchozího vložení do dutinky z cigaretového papíru). Citovaná ustanovení naopak nepožadují, aby proces kouření doutníku vykazoval určité obvyklé kvalitativní znaky kouření tohoto typu tabákového výrobku.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2014, čj. 8 Afs 17/2013-179)

^{*)} S účinností od 1. 5. 2011 byly § 101 odst. 3 písm. b) a odst. 5 změněny zákonem č. 95/2011 Sb.

^{**)} S účinností od 27. 2. 2010 byl článek 3 změněn směrnicí Rady 2010/12/EU a s účinností od 1. 1. 2011 byla směrnice nahrazena směrnicí Rady 2011/64/EU o struktuře a sazbách spotřební daně z tabákových výrobků.

Prejudikatura: rozsudky Soudního dvora ze dne 27. 3. 1963, Da Costa a další (C-28/62 až 30/62, Sb. rozh. s. 61), ze dne 6. 10. 1982, CILFIT (C-283/81, Sb. rozh. s. 3415), ze dne 4. 11. 1997, Parfums Christian Dior (C-337/95, Sb. rozh. I-6013) a ze dne 24. 9. 1998, Brinkmann Tabakfabriken GmbH (C-319/96, Sb. rozh. s. I-05255).

Věc: Akciová společnost CZT proti Generálnímu ředitelství cel o spotřební daň, o kasační stížnosti žalovaného.

Dodatečnými platebními výměry ze dne 21. 11. 2007 doměřil Celní úřad Pardubice (správce daně) žalobkyni spotřební daň z tabákových výrobků za zdaňovací období únor, březen, duben, květen, červen, srpen, září a říjen roku 2006.

Rozhodnutími ze dne 12. 11. 2008 Celní ředitelství Hradec Králové k odvolání žalobkyně částečně změnilo výroky dodatečných platebních výměrů a ve zbytku napadená rozhodnutí potvrdilo.

Žalobkyně napadla rozhodnutí celního ředitelství žalobami u Krajského soudu v Hradci Králové, který rozsudky ze dne 28. 1. 2010, čj. 30 Ca 8/2009-70, čj. 30 Ca 9/2009-70, čj. 30 Ca 10/2009-110, čj. 30 Ca 11/2009-70, čj. 30 Ca 12/2009-70, čj. 30 Ca 13/2009-70, čj. 30 Ca 14/2009-70, a čj. 30 Ca 15/2009-70, zrušil rozhodnutí celního ředitelství a vrátil mu věci k dalšímu řízení.

Rozhodnutími ze dne 22. 12. 2010 celní ředitelství částečně změnilo výroky dodatečných platebních výměrů a ve zbytku napadená rozhodnutí potvrdilo [v souvislosti s nabytím účinnosti zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění zákona č. 407/2012 Sb., stávající celní ředitelství zanikla ke dni 1. 1. 2013. V rámci nedokončených řízení ve správním soudnictví se dnem 1. 1. 2013 jejich nástupcem stalo Generální ředitelství cel].

Žalobkyně opět napadla rozhodnutí celního ředitelství žalobami u krajského soudu. Usnesením ze dne 1. 9. 2011, čj. 30 Af 6/2011-79, krajský soud spojil věci vedené pod sp. zn. 30 Af 6/2011, sp. zn. 30 Af 7/2011, sp. zn. 30 Af 8/2011, sp. zn. 30 Af 9/2011, sp. zn. 30 Af 10/2011, sp. zn. 30 Af 11/2011, sp. zn. 30 Af 12/2011 a sp. zn. 30 Af 13/2011 ke společnému projednání s tím, že věc byla nadále vedena pod sp. zn. 30 Af 6/2011.

Rozsudkem ze dne 29. 1. 2013, čj. 30 Af 6/2011-334, krajský soud zrušil napadená rozhodnutí a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Stěžovatel nesouhlasil s tím, že posouzení tabákového výrobku jako doutníku je možné učinit podle předpisů na ochranu veřejného zdraví. Povoluje-li takový předpis jako zdravotně nezávadný papír v tabákovém výrobku, nelze z něj dovozovat definici tabákového výrobku nebo jej zohlednit při přiznání daňového zvýhodnění. Doutník je „*daňově zvýhodněn*“ zejména kvůli pracnosti a nákladnosti jeho výroby. Stěžovatel dále citoval svoji argumentaci uplatněnou v předcházejícím řízení, ve které upozornil, že část výrobku tvoří čistě papírová vrstva, a výrobek proto nesplňuje formální znaky doutníku podle § 101 odst. 3 písm. b) a odst. 5 zákona o spotřebních daních a článků 3 a 7 směrnice 95/59/ES. S těmito závěry se ztotožnil i znalec Tomáš Gucký, který zdůraznil, že za tabákovou fólii nelze považovat papír ani v případě obarvení do barvy tabáku nebo poprášení tabákovým prachem. Požaduje-li právní předpis fólii z rekonstituovaného tabáku, není možné ji nahradit papírovou dutinkou. Fólie nemůže obsahovat výlučně jiné látky než tabák.

Krajský soud se nezabýval otázkou, zda stěžovatel překročil při výkladu neurčitého pojmu „*lze kouřit jako takový*“ meze pro správný úvahu. Soud tyto meze ani blíže neurčil. Pouze subjektivně zhodnotil, že předmětné výrobky jsou nekvalitní doutníky. Podle stěžovatele však tyto výrobky nenaplnují očekávání od skutečného doutníku. Jedná se o natolik nekvalitní výrobky, že je nelze považovat za doutníky, a jejich daňové zvýhodnění není právně ani společensky únosné a důvodné. Byť krajský soud označil výklad

stěžovatele za možný a ospravedlnitelný, přiklonil se k závěru výhodnějšímu pro žalobkyni, který považoval za ústavně konformní. Soud tedy v podstatě odmítl používání neurčitých právních pojmů z důvodu předvídatelnosti jejich aplikace. S tímto závěrem stěžovatel nesouhlasil. Výklad stěžovatele byl přílišhavější v tom směru, že byl bližší racionálnímu uspořádání vztahů ve společnosti. Absolutním zákazem neurčitých pojmů v daňovém právu k tíži státu by se normotvorba uchýlila ke kazuistice. Právní norma by měla být obecná a neměla by řešit, který „doutník“ ještě kouřit lze, a který nikoliv. Právo Evropské unie obsahuje neurčité pojmy a zákon o spotřebních daních je jejich implementací. Pokud by tyto normy nebyly aplikovány na národní úrovni, vznikla by ojedinělá situace.

Pokud krajský soud uznal, že stěžovatel stanovil v podstatě správné kritéria pro posouzení materiálního znaku doutníku, tj. vypadávání náplně, její ulpívání v ústech, zhasínání, nerovnoměrné hoření, nutnost silného tahu atd., nelze přisvědčit subjektivnímu posouzení krajského soudu, podle kterého jsou předmětné výrobky nekvalitními doutníky. Soud nestanovil přesné a objektivní hranice pro naplnění materiálního znaku doutníku.

Stěžovatel navrhl, aby se Nejvyšší správní soud obrátil na Soudní dvůr Evropské unie s předběžnou otázkou týkající se souladu národní implementace s právem Evropské unie. V tomto ohledu je třeba mít na paměti i poukaz žalobkyně na nejednotnost rozhodovací praxe v členských zemích. Dosud opatřenému stanovisku orgánu Evropské komise krajský soud nepřiznal závažnější význam.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobkyně uvedla, že se krajský soud nezabýval některými žalobními námitkami a některé námitky vypořádal způsobem, se kterým žalobkyně nesouhlasí. Žalobkyně byla přesvědčena, že při posuzování dané věci mělo být přihlédnuto i k vyhlášce č. 344/2003 Sb., kterou se stanoví požadavky na tabákové výrobky, protože právní řád je třeba vykládat jako celek a povinností celních orgánů je aplikovat všechny předpisy, které upravují podmínky pro tabákové výrobky (srov. rozsudek Nej-

vyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2006, čj. 5 Afs 29/2005-123). Vyhláška č. 344/2003 Sb. je kromě zákona o spotřebních daních jediným předpisem, který určuje, jak mají vypadat tabákové výrobky. Nesplní-li subjekt její podmínky, vystavuje se postihu. Pokud by stěžovatel postupoval v souladu s touto vyhláškou, zjistil by, že kvalita doutníků *shortfiller* je ohrožena vysycháním. Žalobkyně i znalec připomněli, že doutníky je třeba kondicionovat (zajistit jejich vlhkost). Příloha č. 2 bod 3 písm. a) vyhlášky č. 344/2003 Sb. uvádí prostředky, kterými se udržuje vlhkost v doutnicích. Celní ředitelství tuto vyhlášku neaplikovalo, ač v rozhodnutích o odvolání tvrdilo opak. Žalobkyně připomněla, že Státní zemědělská a potravinářská inspekce (dále jen „SZPI“) posoudila tabákové náplně vyjmuté z doutníků jako tabák ke kouření. Podle stěžovatele krajský soud správně vyhodnotil formální i materiální stránku doutníků Gullivers Extra, Gullivers Standard i Merlin.

Žalobkyně připomněla, že slovenské, polské a německé celní orgány hodnotily předmětné výrobky jako doutníky, slovenské a polské orgány vydaly v tomto ohledu dokonce závazné informace. Rozhodovací praxí se odlišují pouze tuzemské celní orgány.

Žalobkyně dále poukázala na vyhlášku č. 160/1988 Sb., o Mezinárodní úmluvě o harmonizovaném systému popisu a číselného označování zboží a Protokolu o její změně. Tato mezinárodní smlouva je pramenem vnitrostátního práva a stát je povinen zajistit soulad vnitrostátního práva s pravidly popisu, číselného označování zboží a jejich výkladem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2004, čj. 1 As 9/2003-90, č. 360/2004 Sb. NSS, a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2008, čj. 1 Afs 8/2007-106, č. 1753/2009 Sb. NSS). Evropské právo a uvedená mezinárodní smlouva nejsou rozporné.

Žalobkyně setrvala na názoru, že sazební zařazení zboží má vliv i na daňové zařazení. Z hlediska daňového práva se jedná o předběžnou otázku.

Žalobkyně nesouhlasila se stěžovatelem, že krajský soud odmítl používání neurčitých právních pojmů v právních předpisech. Nejasnost a dvojitý možný výklad právního předpisu jde k tíži zákonodárce, v takovém případě musí být použit výklad výhodnější pro adresáta právní normy. Z důkazů nadto vyplynulo, že předmětné výrobky se dají kouřit jako takové.

Podle žalobkyně výklad stěžovatele nebyl přiléhavější než výklad krajského soudu. Stěžovatel ostatně nepředložil žádný důkaz týkající se běžných očekávání kuřáků doutníků. Stěžovatel použil neurčitý právní pojem, který v rozhodné době nebyl součástí českého ani evropského práva. Stěžovatel mohl použít pouze pojem „*kouří se jako takové*“. Správní orgán ani krajský soud nemůže *pro futuro* stanovit, co je běžné očekávání spotřebitele. Jedná se o neurčitý pojem, který se v průběhu času relativizuje. K posouzení očekávání spotřebitele je třeba dlouhodobého pozorování a zkušeností zejména znalců a odborníků.

Žalobkyně připomněla, že před zahájením výroby doutníků vznesla vůči celním orgánům a Ministerstvu financí řadu dotazů s žádostmi o výklad neurčitých pojmů (např. drcená tabáková směs). Žalobkyně rovněž seznámila celní orgány s technologickým postupem při výrobě.

Krajský soud neuvedl pouze svůj subjektivní názor na předmětné výrobky. Důsledně aplikoval právní předpisy a posoudil relevantní důkazy.

Žalobkyně upozornila, že u výrobku Gullivers Extra je vázací list vyroben ze speciálního papíru, u doutníků Gullivers Standard a Merlin se jedná o tabákovou fólii z rekonstituovaného tabáku, kterou používají i ostatní výrobci. Posudek znalce Tomáše Guckého zkresluje skutečnosti o použitém papíru a tabákové fólii. Podle posudků celně technické laboratoře (dále jen „CTL“) je použití fólie bezproblémové. Žalobkyně dále poukázala na tabákové výrobky jiných výrobců, které byly konstrukčně shodné jako doutníky v posuzovaném případě a jejichž výrobu celní or-

gány umožnily. Ke znaleckému posudku stěžovatel uvedl, že se soustředí pouze na vnější znaky výrobků. K posudku CTL Hamburg se stěžovatel nevyjádřil. Žalobkyně doplnila, že postup celních orgánů vykazuje znaky zaujatosti a subjektivního hodnocení posuzované věci. Celní orgány odlišně hodnotily a vykládaly § 101 odst. 3 písm. b) zákona o spotřebních daních. Zaujatost stěžovatele lze dovodit i z přípisu ze dne 25. 6. 2007, podle kterého je výrobek doutníkem, pokud splní pouze jednu z podmínek uvedených v § 101 odst. 3 písm. b) zákona o spotřebních daních. Tento závěr však nebyl důsledně aplikován na tabákové výrobky žalobkyně.

K tvrzení stěžovatele, že soudu zašle naposled opatřené materiály k řízení před Evropskou komisí, žalobkyně podotkla, že tento materiál nebyl předložen v řízení před krajským soudem, který jej proto nemohl hodnotit, a žalobkyně se k němu nemohla vyjádřit (srov. § 109 odst. 5 s. ř. s. a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, čj. 1 Azs 34/2004-49, č. 419/2004 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud tudíž nemůže k této novotě přihlížet.

V replice ze dne 10. 4. 2013 stěžovatel uvedl, že vyhláška č. 344/2003 Sb. upravuje, jaké látky mohou obsahovat tabákové výrobky, aby je bylo možno považovat za zdravotně nezávadné. Žalobkyně dezinterpretovala vyhlášku tak, že na základě výčtu povolených látek podle Přílohy č. 2 této vyhlášky lze považovat přítomnost papírové dutinky v doutníku za běžný a přípustný jev. Papír se však jako vázací nebo krycí list v doutníku nemá vyskytovat. Krycí nebo vázací list lze i ve smyslu uvedené vyhlášky nahradit pouze „*umělým obalovým materiálem*“, tj. tabákovou fólií. Tento závěr se týká pouze výrobku Gullivers Extra, na ostatní výrobky se nevztahuje, protože v nich byla použita tabáková fólie.

Závěr žalobkyně, že doutníky typu *short-filler* je třeba kondiciovat na základě přílohy č. 3 zmíněné vyhlášky, nebyl srozumitelný. Z tohoto předpisu lze dovodit pouze tolik, že pokud tabákové výrobky budou obsahovat látky, které lze použít pro udržení vlhkosti, patrně si po určitou dobu uchovají vlhkost.

O potřebě kondicionování se zmínil pouze jeden znalec, který měl osobní poměr k věci. Ostatní znalci uvedli opak. Stěžovatel připomněl, že výrobky nelze zařadit mezi doutníky, protože vykazují zásadní vady (vypadávání náplně, obtíže při zapalování, hoření, kouření atp.).

Stěžovatel zdůraznil, že v oblasti tzv. sazebního zařazování neplatí dvojí režim, jak naznačila žalobkyně. Pro celní orgány je od vstupu České republiky do Evropské unie závazná pouze Kombinovaná nomenklatura – celní sazebník EU (nařízení Rady č. 2658/87 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku). Tzv. Harmonizovaný systém je mezinárodní celní sazebník zavedený v rámci Světové obchodní organizace. Oba systémy se doplňují, resp. Harmonizovaný systém se prolíná do Kombinované nomenklatury zejména v systému vysvětlivek k celnímu sazebníku. Tato polemika je však v posuzované věci nepřijatelná. Celní sazebník se pro daňové zatřídění nepoužívá. Závazná informace proto nemůže být rozhodnutím o předběžné otázce.

Doplňené podklady, které stěžovatel předložil soudu, nepředstavovaly skutkové novoty. Podpořily pouze předchozí argumentaci stěžovatele, že v Polsku a na Slovensku není daňové zatřídění předmětných výrobků jednoznačné. Tato polemika podporuje návrh stěžovatele na předložení věci Soudnímu dvoru.

Podle stěžovatele nejsou možné výklady materiálního znaku doutníku rovnocenné. Úmyslem zákonodárce bylo daňově zvýhodnit kouření doutníků jako „*kulturního fenoménu*“ a „*pracnost*“ jejich výroby. Stěžovatel doplnil, že k výkladu právních předpisů včetně neurčitých právních pojmů jsou povolány soudy, nikoliv znalci.

V duplice ze dne 30. 4. 2013 žalobkyně uvedla, že i vyhláška č. 344/2003 Sb. stanoví, jaké látky mohou doutníky obsahovat a jak mají doutníky vypadat. Ve výrobku Gullivers Extra byl použit potravinářský tzv. perga-

menový celulózový papír pod vrchní krycí list z přírodního tabáku. Krycí list přitom může plnit i funkci vázacího listu. Vyhláška č. 344/2003 Sb. připouští, aby v doutníku byly obsaženy i jiné složky. Žalobkyně upozornila, že dle sdělení Ministerstva financí pojem „*scrap*“ představuje kvalitní tabák vhodný ke kouření.

Žalobkyně setrvala na názoru, že výrobky lze kouřit jako takové. Tato skutečnost vyplynula například z původních odborných posudků CTL i posudku znalce Jaroslava Staňka, který výrobky kouřil za přítomnosti notáře.

Žalobkyně zopakovala, že CTL v době posuzování předmětných výrobků neměla potřebnou akreditaci, na rozdíl od CTL Hamburg, která ohodnotila výrobky Gullivers Standard a Gullivers Extra jako doutníky. Skutečnost, že akreditace je nutnou podmínkou pro posouzení věrohodnosti výsledku laboratorního zkoumání, je zřejmá i ze sdělení SZPI ze dne 25. 3. 2013. Žalobkyně porovnála § 3 odst. 4 písm. b) zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, a § 3 odst. 4 písm. j) zákona č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky³⁾, resp. § 4 odst. 5 písm. a) zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, a dovodila, že zákonodárce příkládá odbornosti SZPI větší váhu. SZPI je však ochotna přiznat, že její laboratoře nemají příslušnou akreditaci. Znalecké oprávnění stěžovatele nezahrnuje specializaci na tabákové výrobky.

Žalobkyně vytkla stěžovateli a správci daně, že opatřili odborná vyjádření od konkurentů žalobkyně, a to Dr. Josefa S. a společnosti Imperial Tobacco, resp. jejího jednatele Ing. Kamila P. Žalobkyně připomněla, že opakovaně upozornila stěžovatele i Ministerstvo financí na možnost zdanit doutníky podle váhy, což umožňuje evropská legislativa.

Žalobkyně nesouhlasila s tím, že daňové orgány nejsou povinny přihlížet k sazebnímu zařazení zboží podle celních předpisů. Podle žalobkyně se v takovém případě použije úprava předběžné otázky podle zákona

³⁾ S účinností od 1. 1. 2013 nahrazen zákonem č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky.

č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků³⁾, resp. zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu.

Žalobkyně podotkla, že dokumenty týkající se řízení před Evropskou komisí, na které stěžovatel upozornil v kasační stížnosti, se ve spise nenacházejí (zástupce stěžovatele nahlédl do spisu dne 23. 4. 2013). Žalobkyně není známo, že by se slovenské nebo polské celní orgány obrátily na Evropskou komisi v souvislosti s doutníky Gullivers a Merlin. Podle žalobkyně není důvodné se v posuzované věci obrátit s předběžnou otázkou na Soudní dvůr. Mezi účastníky nedošlo ke zpochybnění příslušných evropských předpisů. Krajský soud již ve svých předchozích rozsudcích uvedl, že ohledně výkladu § 101 odst. 3 písm. b) zákona o spotřebních daních není mezi stranami sporu.

Závěrem žalobkyně upozornila, že ke dni podání dupliky stěžovatel nerozhodl o odvoláních proti dodatečným platebním výměrům. Stěžovatel tak žalobkyni neúměrně zatěžuje, nešetří její práva, naopak úmyslně postupuje v rozporu se zákonem, Ústavou a Listinou základních práv a svobod. Žalobkyně poukázala na rozhodnutí stěžovatele o zamítnutí návrhu na povolení obnovy řízení a uvedla, že stěžovatel mohl vyčkat s tímto rozhodnutím do opětovného rozhodnutí o odvolání proti dodatečným platebním výměrům.

Ve vyjádření ze dne 5. 11. 2013 stěžovatel uvedl, že revidoval některé své závěry na základě posudků znalce Jaroslava Staňka. Výrobky žalobkyně nenaplňují materiální ani formální znaky, protože jejich náplň netvoří tabákový smotek. Stěžovatel připomněl, že dává k úvaze soudu předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru za situace, kdy názor příslušného orgánu Evropské komise je bez ohledu na změny definice doutníků konzistentní, totiž že výrobky nemají požívat daňového zvýhodnění určeného pro doutníky.

Ve vyjádření ze dne 8. 12. 2013 žalobkyně zdůraznila, že uvedla předmětné tabákové výrobky do volného daňového oběhu v roce

2006 a podle toho musí být hodnoceny. Při posouzení těchto výrobků se tedy použije zákon o spotřebních daních, vyhláška č. 344/2003 Sb., směrnice 95/59/ES a Harmonizovaný systém vč. Kombinované nomenklatury. Žalobkyně dále poukázala na postup celních orgánů, které povolily výrobu a prodej výrobků jiných výrobců, které však byly konstrukčně shodné s výrobky žalobkyně. Z uvedených důkazů plyne, že celní správa uznává provázanost daňového zařazení pro daňové účely i sazebního zařazení podle Kombinované nomenklatury pro celní účely. Žalobkyně podotkla, že daňové řízení na Slovensku bylo vyvoláno českými celními orgány a bylo ukončeno ve prospěch slovenského dovozce. Upozornila, že celní ředitelství na jedné straně tvrdilo, že správa spotřebních daní je řešena výhradně národními předpisy, na druhé straně však nyní požaduje předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru. Dále opětovně zdůraznila, že CTL neměla akreditaci pro hodnocení tabákových výrobků, že se celní orgány nevypořádaly s posouzením CTL Hamburg a opomněly vyhlášku č. 344/2003 Sb. Připomněla, že celní ředitelství vydalo v roce 2007 stanovisko k sazebnímu zařazení výrobků Gullivers a Merlin, ve kterých se odvolalo na Celní sazebník EU a zařadilo výrobky pod příslušný kód Kombinované nomenklatury jako tabák ke kouření. Uvedené ilustruje, že tvrzení stěžovatele jsou účelová.

Podle žalobkyně se Nejvyšší správní soud nemůže zabývat novými důkazy, které stěžovatel předložil až v řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud by tak nahrazoval činnost soudu I. stupně, a zásada koncentrace by tak postrádala svůj smysl. K důkazům, které stěžovatel předložil v řízení o kasační stížnosti, žalobkyně uvedla následující. K dokumentu Klasifikace tabákového výrobku prodává-
ného jako „5 Gullivers“ poznamenala, že není zřejmé, který orgán vznesl posuzovaný dotaz, jak tento dotaz vypadal, jak byl opatřen důkaz o postupu spotřebitelů. Z dokumentu plyne, že členské státy se měly vyjádřit k pouhým obrázkům výrobku. Dokument poukazuje na článek 4 směrnice 2011/64/EU o struktuře

³⁾ S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňovým řádem.

a sazbách spotřební daně z tabákových výrobků, tato úprava však na případ žalobkyně nedopadá. Výrobek 5 Gullivers není výrobkem žalobkyně. Na povahu tohoto dokumentu se žalobkyně dotázala Parlamentního institutu a zastoupení Evropské komise v České republice, z čehož vyplynulo, že tzv. *working paper* není právně závazný, nemá žádné právní důsledky a nemůže být považován za konečné stanovisko Komise. K zápisu ze schůzky ze dne 18. 2. 2013 žalobkyně uvedla, že tento dokument není oficiálním a závazným stanoviskem Evropské komise, může sloužit nanejvýš jako jeden z podkladů pro návrh právního předpisu EU. Žalobkyně poukázala na rozpor hodnocení výrobku, kdy orgány Komise jej posoudily jako jemně řezaný tabák a CTL jako odpad. Dokument byl zpracován bez slyšení stran a hlubšího zkoumání, tzv. od zeleného stolu. Žalobkyně nesouhlasila s tvrzením obsaženým v zápisu, podle kterého byly výrobky klasifikovány jako tabák ke kouření. Tento závěr českých (resp. i polských) celních orgánů neobstál před soudy. Co se týče protokolu o zkoušce ze dne 13. 5. 2013, žalobkyně zpochybnila, že zkouška proběhla nezávisle, nestranně a objektivně, protože byla ovlivněna zápisem z jednání Výboru pro spotřební daně. Dále upozornila, že v protokolu chybí označení zkoumaného výrobku a další informace (evidenční číslo, výrobce atp.). CTL nadto měla k dispozici nedostatečné množství vzorku, který byl opatřen nezákonným postupem. Výrobek byl při zkoumání poškozený (pravděpodobně byl přeříznutý a byla předložena jen jeho cca polovina), je proto zřejmé, že jeho náplň musela vypadávat a při zapalování a kouření docházelo k obtížím. Žalobkyně dále nesouhlasila, že tzv. vypáráním tabákové náplně se získá tabák ke kouření, byť stěžovatel tvrdí, že se pravděpodobně jedná o tabákový zbytek. Tento typ tabáku tvoří běžnou součást náplně doutníků a cigaret, jedná se o vysoce kvalitní tabák (srov. dopis Ministerstva financí ze dne 30. 9. 2011). Důkazy předložené stěžovatelem si odporují – podle protokolu o zkoušce je náplň výrobku tvořena tabákovým zbytkem, odpadem. Klasifikace výrobku 5 Gullivers však tvrdí, že výplň je z jemně řezaného tabáku. Vnitř-

ně rozporný je i protokol o zkoušce, podle kterého je vůně, chuť a aroma beze stop fermentovaného tabáku, vůně a aroma obalu však nese stopy fermentovaného tabáku. K dopisu Ministerstva financí ze dne 28. 2. 2013 a navazující odpovědi stěžovatele ze dne 28. 5. 2013 žalobkyně uvedla, že vzorek, který ministerstvo zaslalo stěžovateli, nebyl dostatečně určitě označen, není zřejmé, zda se jednalo o výrobek 5 Gullivers. Z dopisu stěžovatele je podle žalobkyně patrné, že stěžovatel nesdělil svému nadřízenému skutečný výsledek řízení před krajským soudem a že manipuloval důkazy s cílem poškodit žalobkyni. K e-mailové korespondenci žalobkyně upozornila, že dotaz paní F. byl zaslán z e-mailové adresy používané českou finanční správou. Paní F. přitom potvrdila, že pracovala na Ministerstvu financí Slovenské republiky, nyní pracuje na Ministerstvu financí ČR. Žalobkyně dovodila, že slovenské orgány by přijaly potřebná legislativní opatření, pokud by na Slovensku existoval problém, na který poukazoval stěžovatel. Novelou zákona č. 106/2004 Z. z., o spotřební dani z tabákových výrobků, však na žádný takový problém nereagovaly. Žalobkyně konečně poukázala na závazné informace o sazebním zařazení zboží pro výrobek 5 Gullivers vydané Celním úřadem pro Olomoucký kraj dne 27. 9. 2013, podle kterých jsou tyto výrobky doutníky. Tyto výrobky jsou přitom podobné doutníkům Gullivers a Merlin, žalobkyně proto nechápe, proč její výrobky nesplnily podmínky pro zařazení do kategorie doutníků.

Žalobkyně podotkla, že krajský soud přihlédl i k materiálnímu znaku „*očekávání běžného spotřebitele*“, který byl včleněn do zákona o spotřebních daních zákonem č. 95/2011 Sb. a do směrnice 95/59/ES novelou provedenou směrnicí Rady 2010/12/EU, kterou se mění směrnice 92/79/EHS, 92/80/EHS a 95/59/ES o struktuře a sazbách spotřební daně z tabákových výrobků a směrnice 2008/118/ES. Pokud výrobky žalobkyně obstály v tomto „*dvojím (vyšším) testu*“, musely by projít i „*nížším testem*“, tedy požadavkem materiálního znaku „*kouří se jako takové*“.

Žalobkyně doplnila, že v případě tabákového výrobku Česká kusovka, který vykazoval shodné znaky jako výrobky žalobkyně, polské celní orgány doměřily výrobci tohoto výrobku společnosti Kentpak spotřební daň. Společnost Kentpak však byla úspěšná u správního soudu, celní orgány pak podaly stížnost k polskému Nejvyššímu správnímu soudu. Soudní řízení bylo nyní přerušeno.

Ve vyjádření ze dne 14. 1. 2014 stěžovatel setrval na stanovisku, že pro daňové zařazení se nepoužívá celní sazebník. Žalobkyně citované závěry jiného soudu o použitelnosti závazných informací jsou irelevantní. Stěžovatel vycházel z toho, že definice doutníku obsahovala materiální znak i v roce 2006 bez ohledu na to, jak se později formulačně změnila. Od počátku bylo rozhodné, že doutník musí být možno „kouřit jako takový“. Nelze-li výrobek kouřit vůbec nebo s obtížemi, při posouzení tohoto kritéria jsou jistě významná i očekávání běžného spotřebitele. Názor žalobkyně, že stěžovatel rozhodoval podle stávající definice doutníků, tj. definice včetně materiálního znaku charakterizovaného „očekáváním běžného spotřebitele“, neměl oporu v rozhodnutí stěžovatele ani ve spise. Stávající definice doutníků zpřesnila dosavadní definici v návaznosti na zneužívání daňového zvýhodnění.

Stěžovatel uvedl, že na jedné straně se žalobkyně pokouší přirovnat své výrobky výrobku Česká kusovka (který má být považován za doutník), na druhé straně odmítá podobnost svých výrobků s výrobkem 5 Gullivers. Na jiném místě se však této podobnosti dovolává a odkazuje na závazné informace vydané Celním úřadem pro Olomoucký kraj. Stěžovatel připustil, že pracovní výstupy Evropské komise nebo jejích orgánů nejsou právně závazné. Tyto výstupy však mohou sloužit v rámci legislativního procesu i ke sjednocování rozhodovací praxe na národní úrovni. Není zřejmé, jak žalobkyně došla k závěru, že Komise posuzovala pouze obrázky předmětného výrobku. Slovenská strana předložila výrobek fyzicky, každý zástupce si jej mohl prohlédnout. K výrobku se vyjádřily státy, které měly na věci zájem.

Stěžovatel považoval tvrzení žalobkyně o předstírání komunikace mezi slovenským a českým ministerstvem za nevhodná. Stěžovatel netvrdil, že se jedná o korespondenci se slovenskou stranou. Jednalo se pouze o informaci, že komunikace mezi ministerstvy proběhla. Stěžovatel má k dispozici korespondenci Ministerstva financí a Generálního ředitelství cel, která se týká popisu výrobku a s tím spojených problémů.

Stěžovatel uzavřel, že podmínkou přijetí závěrů CTL (veřejné zkušebny) není její akreditace. Postačuje, pokud zkušebna používá všeobecně uznávané metody, což znalecké posudky nezpochybnil.

Žalobkyně ve vyjádření ze dne 18. 3. 2014 nesouhlasila se stěžovatelem, podle něhož vyhláška č. 344/2003 Sb. neupravuje, jak má doutník vypadat a z čeho se skládá. Takto izolovaný výklad je podle žalobkyně nepřipustný, protože konkrétní pravidla právních předpisů je třeba vyložit v systémových souvislostech. Tvrzení stěžovatele, že k předmětné vyhlášce nepřihlédl, odporuje listinám založeným ve správním spisu (viz odpověď správce daně ze dne 2. 10. 2007). Stěžovatel a správce daně si tak odporují.

Dále žalobkyně nesouhlasila, že připuštění závazných informací jako důkazu je nekoherentní. Judikatura Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky ze dne 24. 6. 2005, čj. 5 Afs 161/2004-66, č. 1050/2007 Sb. NSS, a ze dne 27. 9. 2006 1 Afs 16/2006-120, č. 1059/2007 Sb. NSS) vyvrací názor stěžovatele, podle něhož se celní sazebník nepoužije pro daňové zařazení a správce daně není zařazením podle závazné informace vázán. K žádosti o poskytnutí informací podané Jiřím V. (nynějším zástupcem žalobkyně) stěžovatel odpověděl dne 15. 2. 2008, že kódem nomenklatury se pro účely zákona o spotřebních daních rozumí číselné označení vybraných výrobků v nařízení Rady č. 2658/87 (tj. Kombinované nomenklatuře).

Podle žalobkyně stěžovatel nepřiléhavě odkázal na zápisy z jednání pracovního orgánu Komise z roku 2006 a 2013, které mají prokázat, že materiální znak doutníku existo-

val v právních předpisech již od počátku. Stěžovatel nesprávně označil v předchozím řízení tyto zápisy za oficiální stanovisko Komise, nyní naopak tvrdí, že nejsou právně závazné. Nadto stěžovatel se snažil jednostranně ovlivnit pracovní výbor Komise, a to i ve spolupráci se slovenskými celními orgány.

Pokud lze hovořit v rámci definice doutníku o materiálním znaku, netvořilo by jej „očekávání běžného spotřebitele“, ale znak „se kouří jako takové“, přičemž krajský soud potvrdil, že předmětné výrobky lze kouřit bez jakýchkoliv speciálních úprav. Stěžovatel nevysvětlil pojem „tabákový odpad“, přesto se snažil vyvolat dojem, že tabákové výrobky žalobkyně obsahují něco, co je pro doutníky nepatřičné. Paradoxně pak tvrdil, že se jedná o tabákový odpad, ale i o tabák ke kouření. Dále žalobkyně podotkla, že v roce 2006 dovezla tabákové výrobky Gullivers Standard na Slovensko, přičemž slovenské celní ředitelství uzavřelo, že se jednalo o doutníky.

Dále žalobkyně namítla, že Komise by bezpochyby reagovala vydáním nařízení nebo úpravou směrnice, pokud by v rámci výroby doutníků a obchodování s nimi existovaly tak závažné problémy na evropské úrovni, jak stěžovatel tvrdil. Ani po roce 2006 česká celní správa nenavrhl v rámci připomínkování novelizace směrnice, aby byly dotčeny tabákové výrobky – doutníky zdaněny i podle hmotnosti.

Závěrem žalobkyně upozornila, že zákon o Celní správě České republiky nepředpokládá existenci laboratoří. Je proto nejisté, jaké má CTL postavení a jaké závěry může přijímat. Nadto stěžovatel má v seznamu znaleckých ústavů zapsanu jako znaleckou činnost pouze „laboratorní zkoumání a analýza [...] tabáku“, ale nikoliv tabákových výrobků. Znalecký posudek CTL je podle judikatury Nejvyššího správního soudu pouze jedním z možných důkazů a může být zpochybněn.

Stěžovatel ve vyjádření ze dne 11. 11. 2014 zdůraznil, že definice tabákových výrobků ve vyhlášce č. 344/2003 Sb. jsou odlišné od definic obsažených v zákonu o spotřebních daních, který je rozhodným předpisem pro

zdanění tabákových výrobků spotřební daní. Předmětná vyhláška je prováděcím předpisem k zákonu o potravinách a tabákových výrobcích. Otázka zdravotní nezávadnosti doutníku nemá žádný vztah k daňovému zařazení. Pokud potravinářský předpis provedl výčet přípustných látek obecně pro všechny tabákové výrobky, netýká se to definice doutníků (např. v cigaretách se papír nachází zcela běžně, v doutnicích nikoliv).

Skutečnost, že se celní sazebník nepoužije pro daňové zařazení, vyplývá od 1. 1. 2004 z § 101 a § 104 zákona o spotřebních daních. Předmětný zákon obsahuje vlastní definice vybraných výrobků, nikoliv pouze odkaz na kódy kombinované nomenklatury ve smyslu § 3 písm. o) citovaného zákona. Od 1. 1. 2004 proto již nelze použít v oblasti spotřebních daní závazné informace o sazebním zařazení pro daňové zařazení. Stěžovatel již vyložil v napadených rozhodnutích, proč je třeba pojem „tabák“ použitý v seznamu znaleckých ústavů vyložit jako obecný pojem zahrnující i tabákové výrobky. Závěry CTL zpochybnil pouze znalec Jaroslav Staněk, který má na výsledku řízení osobní zájem.

Žalobkyně ve vyjádření ze dne 26. 11. 2014 setrvala na stanovisku, že správní orgány měly hodnotit předmětné tabákové výrobky nejen z hlediska zákona o spotřebních daních, ale také vyhlášky č. 344/2003 Sb., která stanoví látky, jejichž obsah je v doutnicích přípustný. Oba zmíněné právní předpisy je třeba vykládat ve vzájemných souvislostech. Na rozpor ve vyjádřeních celních orgánů žalobkyně upozornila již v předchozím vyjádření.

Pokud stěžovatel naznačil, že se v doutnicích nenachází papír, uvádí tím soud v omyl. Stěžovatel měl podrobněji vysvětlit, co znamená „papír“. Bod 7 přílohy č. 2 vyhlášky č. 344/2003 Sb. výslovně řadí mezi složky určené na doutníky a na náustky doutníků papír, celulózu (E 460).

K tvrzení stěžovatele, že pojem „tabák“ použitý v seznamu znaleckých ústavů je třeba vyložit jako pojem zahrnující i tabákové výrobky, žalobkyně podotkla, že pak tedy ne-

chápe, proč jsou v seznamu znalců zapsáni již tři znalci se specializací na tabákové výrobky.

Dále žalobkyně odkázala na důvodovou zprávu k zákonu č. 95/2011 Sb., kterým se mění zákon o spotřebních daních. Důvodová zpráva i samotný zákon hovoří o pojmu „očekávání běžného spotřebitele“, který do té doby právní úprava neznala.

Závěrem žalobkyně nesouhlasila s tím, že doutníky patří do skupiny kvalitnějších a luxusnějších výrobků s vyšší pracností při výrobě. Již mnoho let se strojově vyrábí doutníky levnější kategorie. Jistý standard musí být samozřejmě zachován. Tak tomu bylo i u tabákových výrobků Gullivers a Merlin.

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

Z odůvodnění:

(...)

Použitelnost vyhlášky č. 344/2003 Sb.

[61] Stěžovatel předně namítl, že skutečnost, zda tabákový výrobek je doutníkem z pohledu daňových předpisů, nelze posuzovat podle předpisů na ochranu veřejného zdraví, resp. vyhlášky č. 344/2003 Sb. Povoluje-li takový předpis jako zdravotně nezávadný papír v tabákovém výrobku, nelze z něj dovozovat definici tabákového výrobku nebo jej zohlednit při přiznání daňového zvýhodnění. Žalobkyně byla naopak přesvědčena, že celní orgány měly přihlídnout k vyhlášce č. 344/2003 Sb., pokud by tak učinily, zjistily by, že kvalita doutníků *shortfiller* je ohrožena vysycháním.

[62] K této námitce je třeba v první řadě uvést, že rozhodnou pro stanovení spotřební daně je definice doutníků obsažená v § 101 odst. 3 písm. b) a odst. 5 zákona o spotřebních daních. Splňuje-li tabákový výrobek podmínky tam uvedené, je nutno jej z hlediska spotřební daně považovat za doutník.

[63] Vyhláška č. 344/2003 Sb. provádí zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, a vymezuje druhy tabákových výrobků, způsob jejich označování a po-

žadavky na jakost tabákových výrobků a jejich uvádění do oběhu. Spotřební daň z tabákových výrobků je ukládána na základě zákona o spotřebních daních, z právního řádu přitom nevyplývá, že by vyhláška č. 344/2003 Sb. prováděla zákon o spotřebních daních. Podmínky stanovené ve vyhlášce č. 344/2003 Sb. tedy nemohou být při stanovení spotřební daně samy o sobě rozhodné.

[64] Z napadeného rozsudku je zřejmé, že krajský soud nepovažoval vyhlášku č. 344/2003 Sb. za rozhodnou pro určení, zda tabákové výrobky žalobkyně jsou doutníky. Na s. 70 rozsudku pouze citoval § 1 písm. c) a g) této vyhlášky a na s. 78 uvedl, že vyhláška umožňuje, aby doutník obsahoval papír. Tento závěr však spíše doplnil předchozí odůvodnění napadeného rozsudku, které na základě zákona o spotřebních daních (a směrnice 95/59/ES) dovedilo, že výrobek Gullivers Extra splňuje formální znaky doutníku, přestože jeho vázací list je vyroben z papíru. Odkaz na předmětnou vyhlášku proto sám o sobě nepředstavoval vadu, která měla za následek nezákonnost napadeného rozsudku.

[65] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobkyně uvedla, že pokud by stěžovatel postupoval v souladu s vyhláškou č. 344/2003 Sb., zjistil by, že kvalita doutníků *shortfiller* je ohrožena vysycháním. Tento právní předpis však nestanoví povinnost doutníky kondicionovat, pouze vymezuje prostředky, které lze použít pro udržování vlhkosti tabákových výrobků (tj. kondicionování, viz Příloha 2 bod 3 citované vyhlášky).

Formální znaky výrobku Gullivers Extra

[66] Stěžovatel dále namítl, že výrobek Gullivers Extra nespĺňuje formální znaky doutníku podle zákona o spotřebních daních. Vazací list tohoto výrobku je vyroben z papíru, zákon o spotřebních daních přitom požaduje, aby vázací list byl tvořen fólií z rekonstituovaného tabáku.

[67] Námitka byla důvodná. Krajský soud nesprávně uzavřel, že výrobek Gullivers Extra splňuje formální znaky doutníku podle

§ 101 odst. 3 písm. b) zákona o spotřebních daních.

[68] V posuzované věci vyvstala otázka, zda výrobek Gullivers Extra, jehož vázací list je vyroben z papíru, lze považovat za doutník ve smyslu uvedeného ustanovení. Skutečnost, že vázací list tohoto výrobku je zhotoven z papíru, nebyla mezi stranami sporná, v daňovém řízení byla nadto jednoznačně prokázána. Vyplývala totiž z většiny předložených znaleckých posudků či odborných vyjádření (ostatní posudky se k této otázce nevyjádřily). Podle odborného posudku CTL ze dne 17. 10. 2006 (obdobně srov. protokol o zkoušce z téhož dne) je předložený vzorek „řezaná tabáková směs, **zabalená do papíru, k papíru je přilepen a následně kolem něj omotán neodžilovaný tabákový list**“ (s. 2 posudku a s. 2 a 3 protokolu). Ve stanovisku k sazebnímu zařazení ze dne 8. 2. 2007 celní ředitelství uvedlo, že vzorek je „[ř]ezaná tabáková směs, zabalená do hnědého papíru a neodžilovaného tabákového listu“ (s. 1, obdobně srov. protokol o zkoušce ze dne 24. 1. 2007). Dále podotklo, že u doutníků není přípustně „balení do papíru tak, jako je tomu u posuzovaného vzorku, kdy lze mít za to, že papír v tomto případě nahrazuje krycí list, a takto upravený výrobek je následně zabalen do neodžilovaného tabákového listu“. Podle odborného vyjádření CTL ze dne 22. 10. 2010 je výrobek Gullivers Extra „řezaná tabáková směs, zabalená do hnědého papíru a neodžilovaného přeschlého tabákového listu“ (s. 4). Na straně 9 tohoto vyjádření je uvedeno, že „náplň je zabalena do papíru; k papíru je přilepen a následně kolem něj omotán přeschlý krycí neodžilovaný tabákový list“, obdobně viz s. 17, kde se uvádí, že výrobek „obsahuje jako vázací list papír, který se u běžně dostupných ‚suchých‘ doutníků nepoužívá“. Podle znaleckého posudku Jaroslava Staňka ze dne 16. 5. 2012 je vnitřní obal výrobku (vázací list) „podélně slepený papír šedohnědé barvy“. Vrchní obal (krycí list) je zhotoven z tabákového listu (s. 50 a s. 52, obdobně srov. znalecký posudek Jaroslava Staňka ze dne 18. 10. 2007, s. 10, 11 a 13). Obdobný závěr

obsahovalo i sdělení ze dne 20. 9. 2006, ze kterého však není zcela zřejmé, zda se vztahovalo k doutníkům Gullivers Standard, či Gullivers Extra. Odlišné stanovisko obsahovaly závazné informace o sazebním zařazení zboží slovenského a polského celního orgánu z roku 2006, podle kterých je vázací list výrobku Gullivers Extra vyroben z rekonstituovaného tabáku, resp. archu tabáku. Tento závěr však nemohl vyvrátit jednoznačné výsledky většiny ostatních znaleckých posudků a vyjádření (rovněž s přihlédnutím ke skutečnosti, že mezi účastníky panovala ve vztahu ke složení vázacího listu shoda).

[69] Podle § 101 odst. 3 písm. b) zákona o spotřebních daních ve znění účinném do 30. 4. 2011 platilo, že doutníky a *cigarillos* se rozumí „*tabákové smotky, které se kouří jako takové a které*

1. obsahují výlučně přírodní tabák,

2. mají krycí list z přírodního tabáku,

3. obsahují tabákovou náplň, krycí list v normální barvě doutníku zakrývající celý výrobek včetně případného filtru, ale nezakrývající náustek v případě náustkových doutníků, a vázací list, oba listy z rekonstituovaného tabáku, jejichž jednotková hmotnost činí bez filtru nebo náustku nejméně 1,2 g a krycí list je vinutý ve tvaru spirály v ostrém úhlu nejméně 30° k podélné ose tabákového smotku, nebo

4. obsahují tabákovou náplň, krycí list v normální barvě doutníku z rekonstituovaného tabáku zakrývající celý výrobek včetně případného filtru, ale nezakrývající náustek v případě náustkových doutníků, jejichž jednotková hmotnost činí bez filtru nebo náustku nejméně 2,3 g a venkovní obvod minimálně jedné třetiny délky tabákového smotku je nejméně 34 mm“.

Citované znění zákona o spotřebních daních odpovídá evropské právní úpravě, a to článku 3 směrnice 95/59/ES ve znění článku 3 směrnice 2002/10/ES, podle kterého „[z]a doutníky nebo doutníčky, jsou-li určeny ke kouření v daném stavu, se považují

1. *tabákové smotky tvořené zcela ze surového tabáku;*

2. *tabákové smotky s krycím listem ze surového tabáku;*

3. *tabákové svitky naplněné drcenou tabákovou směsí, s krycím listem v obvyklé barvě doutníku, jenž kryje celý výrobek, případně i filtr; avšak ne náustek v případě doutníků s náustkem, a s obalovým listem, obojí z rekonstituovaného tabáku, činí-li jejich jednotková hmotnost bez filtru nebo náustku nejméně 1,2 g a je-li obal přiložen ve tvaru šroubovice pod ostrým úhlem nejméně 30° k podélné ose doutníku;*

4. *tabákové svitky naplněné drcenou tabákovou směsí, s krycím listem v obvyklé barvě doutníku z rekonstituovaného tabáku, jenž kryje celý výrobek, případně i filtr; avšak ne náustek v případě doutníků s náustkem, činí-li jejich jednotková hmotnost bez filtru nebo náustku nejméně 2,3 g a je-li obvod nejméně jedné třetiny délky alespoň 34 mm“.*

[70] Podle § 101 odst. 5 zákona o spotřebních daních ve znění účinném do 30. 4. 2011 pak platilo, že „[d]outníky a cigarillo se pro účely tohoto zákona rozumí také výrobky s krycím listem z přírodního tabáku nebo s krycím listem a vázacím listem z rekonstituovaného tabáku nebo s krycím listem z rekonstituovaného tabáku, které obsahují částečně i jiné látky než tabák a které splňují ostatní podmínky uvedené v odstavci 3 písm. b)“. Toto ustanovení odpovídá čl. 7 odst. 1 směrnice 95/59/ES, podle kterého „[z]a doutníky a doutníčky se považují rovněž výrobky skládající se částečně z jiných látek než z tabáku, které jinak splňují kritéria uvedená v článku 3, mají-li

– krycí list ze surového tabáku nebo

– krycí a obalový list z obnoveného tabáku nebo

– krycí list z obnoveného tabáku“.

[71] Krajský soud správně dovedl i mezi účastníky řízení ostatně nebylo sporné (viz vyjádření stěžovatele k žalobě), že postačuje, aby tabákový výrobek, který má být posou-

zen jako doutník, naplnil podmínky pouze jednoho z výše citovaných bodů § 101 odst. 3 písm. b) zákona o spotřebních daních, resp. článku 3 směrnice 95/59/ES. Opačný závěr by byl nelogický, nebylo by například možné, aby jeden tabákový výrobek měl krycí list z přírodního tabáku (bod 2) a zároveň z rekonstituovaného tabáku (bod 4).

[72] Zároveň ovšem platí, že předmětné ustanovení jednoznačně definuje, že se musí jednat o tabákový smotek a připouští-li jeho existenci v podobě tabákové náplně (drcené tabákové směsi podle směrnice), přesně popisuje nároky kladené na krycí nebo vázací list doutníku. Zároveň z tohoto ustanovení nelze nijak dovést, že by v případě doutníků obsahujících tabákovou náplň mohl být vázací list tvořen jiným než tam definovaným materiálem, např. papírem. Ustanovení § 101 odst. 5 zákona o spotřebních daních pak jednoznačně navazuje na § 101 odst. 3 písm. b) téhož zákona, neboť mimo jiné požaduje splnění tam uvedených podmínek. Z důkazů provedených ve správním i soudním řízení vyplynulo, že vázací list výrobku Gullivers Extra je vyroben z papíru a že pouze krycí list tohoto výrobku je zhotoven z tabákového listu. Je tedy zřejmé, že předmětný výrobek nenaplňuje požadavky § 101 odst. 3 písm. b) zákona o spotřebních daních.

[73] Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že výrobek Gullivers Extra nesplňuje formální znaky doutníku ve smyslu § 101 odst. 3 písm. b), resp. § 101 odst. 5 zákona o spotřebních daních, protože jeho vázací list je zhotoven z papíru.

Materiální znak („se kouřit jako takové“)

[74] Stěžovatel dále namítl, že krajský soud nesprávně právně posoudil materiální znak doutníků, tj. požadavek, aby tabákový výrobek bylo možné kouřit jako takový.

[75] Ze shora citovaných ustanovení zákona o spotřebních daních a směrnice 95/59/ES plyne, že tabákový výrobek lze považovat za doutník, splňuje-li alespoň jeden z tzv. formálních znaků (body 1 až 4) a zároveň lze-li jej „kouřit jako takový“, resp. „je-li určen ke

kouření v daném stavu“. Výklad právě tohoto tzv. materiálního znaku doutníků je mezi stranami sporný. Celní ředitelství dovodilo, že pojem „*se kouří jako takové*“ požaduje, aby kouření doutníků vykazovalo určité obvyklé kvalitativní znaky. Bylo přesvědčeno, že posuzované výrobky není možné kouřit jako takové, protože jejich vlastnosti jsou neobvyklé pro suché doutníky (*shortfillers*). Výrobky nerovnoměrně hoří, při kouření je nelze lehce a plynule potahovat, jejich náplň samovolně vypadává a ulpívá v ústech, je třeba je zasunout hlouběji do úst než běžné doutníky, popel je nekonzistentní a odpadá kvůli nevhodné struktuře náplně. Žalobkyně byla naopak přesvědčena, že výrobky lze kouřit jako takové, to znamená bez předchozích úprav, proto se jedná o doutníky. Krajský soud dovodil, že pojem „*se kouří jako takové*“ vyjadřuje požadavek, aby doutník bylo možné kouřit bez jakýchkoliv předběžných úprav, tedy bez dalšího, v daném stavu, tak, jak je, jako takový. Soud upozornil, že za takovou úpravu nelze považovat případné oříznutí doutníku před jeho kouřením. Krajský soud nadto doplnil, že materiální znak rovněž vyjadřuje požadavek, aby doutník splňoval určitá kvalitativní kritéria. Stěžovatel tato kritéria vymezil (snadnost zapálení, rovnoměrnost hoření, míra vypadávání náplně a jejího ulpívání v ústech, černání okrajů, konzistentnost popele, potíže při potahování atp.), podle krajského soudu však nesprávně dovodil, že posuzované výrobky tato kritéria nenaplnují. Krajský soud naopak dospěl k závěru, že žádný z posuzovaných výrobků netrpí natolik intenzivní vadou, díky níž by výrobek nenaplnil onen materiální znak. Vlastnosti výrobků žalobkyně byly spíše nezvyklé, nacházely se na samé hranici přípustné kvality doutníků.

[76] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s tímto odůvodněním pouze částečně.

[77] V první řadě je třeba podotknout, že podobně jako krajský soud a účastníci řízení Nejvyšší správní soud považoval vymezení tzv. materiálního znaku v zákoně o spotřebních daních za obdobné jeho definici ve

směrnici 95/59/ES. Při transpozici směrnice do vnitrostátního práva nedošlo k žádnému významovému posunu, pojem „*kouří se jako takové*“ odpovídá svému předobrazu, tj. pojmu „*jsou-li určeny ke kouření v daném stavu*“. Tato sousloví mají stejný význam a smysl, vyjadřují požadavek, aby doutníky bylo možné kouřit tak, jak jsou, v daném stavu, jako takové, bez dalšího. Nejvyšší správní soud zároveň ověřil, že český překlad posuzované části směrnice 95/59/ES, tj. pojem „*jsou-li určeny ke kouření v daném stavu*“ odpovídá dalším jazykovým verzím směrnice (srov. např. „*if they can be smoked as they are*“, „*s'ils sont susceptibles d'être fumés en l'état*“, „*falls sie sich als solche zum Rauchen eignen*“, „*poikia' sú ako také vhodné na fajčenie*“).

[78] Sousloví „*jsou-li určeny ke kouření v daném stavu*“ a „*se kouří jako takové*“ nejsou ve směrnici 95/59/ES ani v zákoně o spotřebních daních definována. Tyto pojmy prozatím nevyložila judikatura Soudního dvora ani Nejvyššímu správnímu soudu známá judikatura vrcholných vnitrostátních soudů.

[79] Soudní dvůr se však již vyjádřil k velmi podobnému pojmu „*capable of being smoked as they are*“, tj. způsobilé ke kouření v daném stavu, uvedenému v čl. 3 odst. 1 směrnice Rady 79/32/EEC, o daních jiných než daních z obratu, které ovlivňují spotřebu tabákových výrobků³⁾. V rozsudku ze dne 24. 9. 1998, *Brinkmann Tabakfabriken GmbH*, C-319/96, Sb. rozh. s. I-05255, se Soudní dvůr zabýval otázkou, jakou povahu mají tabákové smotky zabalené do porézní celulózy, které musí být vloženy do dutinky z cigaretového papíru, aby mohly být kouřeny. V úvahu přitom připadaly dvě varianty, a to že 1) se jedná o tabák ke kouření, nebo 2) o cigarety, které musí být (kromě jiného) způsobilé ke kouření v daném stavu. Soudní dvůr dospěl k závěru, že posuzované výrobky představují tabák ke kouření podle čl. 4 odst. 1 směrnice 79/32/EEC. Tyto výrobky totiž nemohou být kouřeny tak, jak jsou, protože musí být nejdříve vloženy do dutinky z cigaretového papíru nebo do cigaretového papíru (bod 17). Soud-

³⁾ *S účinností od 26. 12. 1995 zrušena směrnici Rady 95/59/ES o daních jiných než daních z obratu, které ovlivňují spotřebu tabákových výrobků.*

ni dvůr dále uvedl, že výraz „*tabákové smotky způsobilé ke kouření v daném stavu*“ („*rolls of tobacco capable of being smoked as they are*“) popisuje hotový výrobek. Takovým hotovým výrobkem je i doutník, který je třeba před kouřením oříznout (bod 20).

[80] Nejvyšší správní soud nepochyboval o tom, že pojem „*capable of being smoked as they are*“, tj. způsobilé ke kouření v daném stavu, uvedený ve směrnici 79/32/EEC, má shodný smysl a význam jako pojem „*if they can be smoked as they are*“, tj. jsou-li určeny ke kouření v daném stavu, užitý ve směrnici 95/59/ES. Oba termíny vyjadřují schopnost tabákového výrobku být kouřen v daném stavu, tak, jak je, jako takový. Výklad pojmu „*capable of being smoked as they are*“ v rozsudku *Brinkmann Tabakfabriken* je použitelný i na nyní posuzovaný pojem „*if they can be smoked as they are*“.

[81] Ze zmíněného rozsudku Soudního dvora je přitom patrné, že požadavek způsobilosti ke kouření v daném stavu znamená, že tabákový výrobek musí být hotový, tedy způsobilý ke kouření bez předchozích úprav či změn (např. bez předchozího vložení do dutinky z cigaretového papíru). Z citovaného rozsudku naopak nevyplývá, že by požadavek způsobilosti ke kouření v daném stavu vyžadoval, aby tabákový výrobek či jeho kouření měly určitou kvalitu obvyklou pro kouření toho kterého typu tabákového výrobku.

[82] Lze tedy uzavřít, že pojem „*jsou-li určeny ke kouření v daném stavu*“ uvedený v článku 3 směrnice 95/59/ES požaduje pouze, aby bylo možné kouřit doutník v daném stavu, tak, jak je, bez předchozích úprav. Tento pojem nelze vykládat tak, že proces kouření doutníku by měl vykazovat určité obvyklé kvalitativní znaky kouření tohoto typu tabákového výrobku.

[83] Krajský soud tedy správně dovodil, že tzv. materiální znak doutníku požaduje, aby bylo možné kouřit doutník tak, jak je, bez dalšího, v daném stavu, bez jakýchkoliv předchozích úprav a změn. Nejvyšší správní soud však nemohl přisvědčit krajskému soudu v tom, že pojem „*jsou-li určeny ke kouření*

v daném stavu“, resp. „*se kouří jako takové*“, požaduje, aby kouření doutníku splňovalo určitá kvalitativní kritéria. Takový požadavek nelze dovodit ze směrnice 95/59/ES ani ze zákona o spotřebních daních.

[84] Z uvedeného je zřejmé, že citovaná rozhodná ustanovení zákona o spotřebních daních a směrnice 95/59/ES sice obsahují neurčité právní pojmy, tyto pojmy však nepřipouští dvojí možný výklad. Výklad pojmů „*se kouří jako takové*“ a „*jsou-li určeny ke kouření v daném stavu*“ je (zejména s ohledem na rozsudek *Brinkmann Tabakfabriken*) jednoznačný a nepochybný.

[85] Pro úplnost lze doplnit, že uvedený závěr nelze vyvrátit ani odkazem na směrnici 2010/12/EU, která novelizovala směrnici 95/59/ES a podle níž jsou doutníky tabákové výrobky, „*pokud je lze v nezměněném stavu kouřit a s ohledem na své vlastnosti a očekávání běžného spotřebitele jsou určeny výhradně ke kouření v nezměněném stavu*“. Tato novelizace byla transponována i do zákona o spotřebních daních, který s účinností od 1. 5. 2011 stanoví, že doutníky jsou tabákové smotky, „*kteřé se kouří v nezměněném stavu a s ohledem na jejich vlastnosti a očekávání běžného spotřebitele jsou v nezměněném stavu určeny výhradně ke kouření*“. Je zřejmé, že citovaná ustanovení obsahují požadavek určité kvality kouření doutníků. Ve srovnání se shora uvedenými ustanoveními rozhodnými pro posuzovanou věc je tím spíše patrné, že dřívější právní úprava neobsahovala žádný obdobný požadavek a tzv. materiální znak spočíval pouze v požadavku způsobilosti doutníků být kouřeny jako takové, v daném, nezměněném stavu. Lze usuzovat, že novelizace směrnice 95/59/ES a zákona o spotřebních daních byly přijaty z důvodu zabránění zneužití tabákových výrobků, jinými slovy proto, aby jako doutníky byly zdaněny pouze takové tabákové výrobky, které mají kvalitu splňující očekávání a komfort běžného spotřebitele (viz důvodová zpráva k zákonu č. 95/2011 Sb.). Uvedené novelizace však nemají pro posuzovanou věc žádný význam, je nutno vycházet ze znění zákona o spotřeb-

ních daních účinného do 30. 4. 2011 a směrnice 95/59/ES do účinnosti novely 2010/12/EU.

[86] Lze uzavřít, že krajský soud nesprávně dovodil, že pojem „*se kouří jako takové*“ požaduje, aby kouření doutníku vykazovalo určité kvalitativní znaky.

[87] K návrhu stěžovatele na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Nejvyšší správní soud dodává, že mu přes postavení soudu posledního stupně nevznikla povinnost položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru podle článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (srov. rozsudky Soudního dvora ze dne 27. 3. 1963, *Da Costa a další*, C-28/62 až 30/62, Sb. rozh., s. 61; ze dne 6. 10. 1982, *CILFIT*, C-283/81, Sb. rozh., s. 3415, bod 14; či ze dne 4. 11. 1997, *Parfums Christian Dior*, C-337/95, Sb. rozh., I-6013, bod 29). Posuzovaná otázka totiž představovala *acte éclairé*, tedy případ, kdy k dané problematice existuje judikatura Soudního dvora, resp. rozsudek Soudního dvora týkající se podobné otázky. Při výkladu sousloví „*jsou-li určeny ke kouření v daném stavu*“ se zdejší soud mohl opřít o rozsudek Soudního dvora *Brinkmann Tabakfabriken*, který se týkal obdobné otázky jako v posuzované věci. Jednoznačně a nepochybně vyložil pojem stejného významu a smyslu „*zpusobily ke kouření v daném stavu*“.

[88] Je třeba doplnit, že otázka, zda tabákový výrobek musí splnit alespoň jeden, nebo zároveň všechny body vymezující podmínky pro doutníky podle článku 3 směrnice 95/59/ES, představovala *acte clair* (srov. rozsudek Soudního dvora ve věci *CILFIT*). Aplikace na konkrétní skutkový stav v rámci

posuzování určité věci je pak otázkou pravomoci vnitrostátního soudu.

[89] Nejvyšší správní soud nepřihlédl k důkazům, které předložil stěžovatel v řízení o kasační stížnosti. Takový postup by byl v rozporu se zásadou koncentrace řízení, ovládající postup řízení před správními soudy v předmětné věci. Proto nad rámec nutného odůvodnění a pro úplnost soud dodává, že protokol o zkoušce se týkal tabákového výrobku 5 Gullivers, tedy výrobku odlišného od posuzovaných výrobků žalobkyně (byť je tento výrobek patrně podobný nyní posuzovanému výrobku Merlin). Výsledky této zkoušky proto nemohly ovlivnit závěry CTL vztahující se přímo k výrobkům žalobkyně, tato zkouška dřívější závěry CTL nezměnila. Zápis Výboru pro spotřební daň ze dne 22. 1. 2013 se rovněž týkal výrobku 5 Gullivers a hodnotil jej z hlediska směrnice 2011/64/EU. Obdobně platí i o závěru vyjádřeném v zápisu z jednání Výboru pro spotřební daň ze dne 18. 4. 2013. Rozhodné pro posouzení věci není ani posouzení výrobku 5 Gullivers ze dne 28. 5. 2013, jedná se totiž pouze o popis výrobku a daňového a soudního řízení. Soud rovněž nepřihlédl k důkazům, které předložila v řízení o kasační stížnosti žalobkyně. Tyto důkazy se totiž míjely s předmětem řízení vymezeným v kasační stížnosti (rozhodnutí stěžovatele ve věci obnovy řízení, seznam oborů znalecké činnosti stěžovatele, sdělení Ministerstva spravedlnosti o rozsahu znaleckého oprávnění stěžovatele, odpověď SZPI na žádost žalobkyně o posouzení tabákových výrobků a oznámení o rozhodnutí o odkladném účinku kasační stížnosti) nebo se vztahovaly k důkazům předloženým stěžovatelem, ke kterým však zdejší soud nepřihlédl. (...)

Důchodové pojištění: starobní důchod; vyměřovací základ

k § 13 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění účinném do 31. 12. 2012 k § 12 odst. 2 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení⁷⁾

⁷⁾ S účinností od 14. 11. 2011 zrušen zákonem č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů.

k § 12 odst. 7 a 8 a § 16 odst. 4 vyhlášky č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení⁷⁾

k nařízení Rady (ES) č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství⁸⁾

Při stanovení průměrného výdělku dosazovaného do rozhodného období podle čl. 47 odst. 1 písm. d) nařízení Rady (ES) č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství se za podmínky, že je to pro pojištěnce výhodnější, nezohlední jako kalendářní rok s výdělkem takový rok, v němž sice získal dobu pojištění podle § 13 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, a dosáhl též vyměřovacího základu podle § 16 odst. 3 tohoto zákona ve spojení s § 12 odst. 2 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, avšak současně po celý tento rok vykonával v druhém zúčastněném státě výdělečnou činnost, z níž zde byl povinně důchodově pojištěn (§ 16 odst. 4, § 12 odst. 7 a 8 vyhlášky č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2015, čj. 10 Ads 99/2014-71)

Prejudikatura: č. 649/2005 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 40/2001 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 187/2000) a č. 114/2005 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 605/03).

Věc: Karel Josef T. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod, o kasační stížnosti žalované.

Žalobce podal dne 29. 5. 2012 žádost o přiznání starobního důchodu, na jejímž základě mu byl rozhodnutím žalované ze dne 7. 9. 2012 přiznán starobní důchod ve výši 1 552 Kč. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce námitky, jelikož měl za to, že žalovaná nesprávně užila pro výpočet výše starobního důchodu vyměřovací základ zjištěný z údajného průměrného českého výdělku v roce 1983. Žalobce namítal, že Českou republiku opustil již dne 27. 12. 1982. V následujícím roce proto nemohl pobírat mzdu podle českých právních předpisů. Od začátku roku 1983 byl zaměstnán v hotelu ve Švýcarsku. Žádal proto, aby byl pro zjištění vyměřovacího základu použit jeho hrubý příjem za rok 1982. Žalobce rovněž poukázal na výši průměrného denního indexovaného výdělku své manželky ve srovnatelné situaci, který je zhruba desetinásobně vyšší než žalobcův.

V rozhodnutí o námitkách ze dne 15. 11. 2012 žalovaná posoudila námitky žalobce jako nedůvodné a rozhodnutí I. stupně potvrdila. Při výpočtu osobního vyměřovacího základu

žalobce postupovala žalovaná tak, že za dobu pojištění získanou výkonem výdělečné činnosti v jiném členském státě EU dosadila průměrný denní indexovaný výdělek vypočtený z vyměřovacích základů získaných podle českých právních předpisů. Žalobce nezískal podle českých předpisů po roce 1986 pět kalendářních let s vyměřovacím základem. Žalovaná proto vycházela z posledního roku s vyměřovacím základem žalobce, za který považovala podle evidenčního listu důchodového pojištění rok 1983, kdy měl žalobce hrubý příjem 1 240 Kč za 104 dnů pojištění. Poukázala, že pracovní poměr žalobce (výdělečná činnost) skončil až 14. 4. 1983. Na základě těchto skutečností vypočetla žalovaná průměrný denní indexovaný výdělek v částce 106,21116 Kč, který byl posléze použit pro výpočet ročních vyměřovacích základů žalobce za rozhodné období.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, v níž namítal, že v roce 1983 již v Československu nepracoval, neboť republiku opustil v pro-

⁷⁾ *S účinností od 1. 1. 2012 zrušena zákonem č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů.*

⁸⁾ *S účinností od 1. 5. 2010 nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.*

sinci 1982. Po celý rok 1983 byl zaměstnán ve Švýcarsku. Jako poslední rok zaměstnání s příjmy v tuzemsku proto měl být použit rok 1982. V řízení před městským soudem dále žalobce poukázal na rozsudek Obvodního soudu Bratislava 1 ze dne 15. 9. 1983, sp. zn. 2 T 157/83, jímž byl odsouzen za trestný čin opuštění republiky, který spáchal dne 27. 12. 1982, k trestu odnětí svobody v trvání dvou let nepodmíněně a k trestu propadnutí majetku. Tuto skutečnost dokládal výpisem z trestního rejstříku.

Městský soud rozhodnutí o námitkách rozsudkem ze dne 18. 3. 2014, čj. 2 Ad 76/2012-35, zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Z odůvodnění rozsudku vyplývá, že evidenční list důchodového pojištění je vyvratitelným důkazem o průběhu pojištění a výdělci žalobce. Žalovaná měla v rámci svého rozhodnutí přihlídnout k rozsudku Obvodního soudu Bratislava 1 zmíněného žalobcem a k prokázaným dobám pojištění ve Švýcarsku. Podle městského soudu pak měla žalovaná opětovně posoudit správnost evidenčního listu důchodového pojištění a s přihlídnutím k výše uvedeným skutečnostem zhodnotit, který je správný rozhodný rok s vyměřovacím základem získaný žalobcem podle českých právních předpisů. Rozsudek městského soudu napadla žalovaná (stěžovatelka) kasační stížností. Stěžovatelka namítala, že podle zákona o sociálním zabezpečení se za zaměstnání před 1. 1. 1996 považoval pracovní poměr, jestliže zakládal účast na nemocenském pojištění. Nemocenské pojištění přitom zanikalo dnem skončení pracovního poměru (právního vztahu). Pracovní poměr žalobce podle evidenčního listu důchodového pojištění skončil dne 14. 4. 1983 bez ohledu na to, zda byla práce pro zaměstnavatele fakticky vykonávána, či nikoli. Hrubý výdělek za uvedený rok činil 1 240 Kč (podle stěžovatelky se jedná o odměny a podíly na hospodářských výsledcích) za dobu pojištění 104 dní. Stěžovatelka si pro potvrzení správnosti těchto zjištění vyžádala mzdové listy žalobce za roky 1981–1983, které správnost jejich závěrů potvrdily. Podle stěžovatelky bylo tedy nepochybné, že žalobce byl zaměstnán do 14. 4.

1983, a byl v této době tedy povinně účasten důchodového pojištění. Z toho důvodu stěžovatelka použila hrubý výdělek za toto období pro výpočet vyměřovacího základu.

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

Z odůvodnění:

V.

Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

(...) [11] Stěžovatelka učinila sporným závěr městského soudu, podle něhož příjem žalobce uvedený v evidenčním listu důchodového pojištění za rok 1983 nemohl být použit pro výpočet vyměřovacího základu za účelem stanovení průměrného denního indexovaného výdělku.

[12] V projednávané věci nebylo zpochybněno použití nařízení č. 1408/71 s přihlídnutím k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Nejvyšší správní soud aplikaci těchto předpisů tedy považoval za nespornou a správnou. Pro posouzení sporných otázek je vhodné nejprve přiblížit mechanismus výpočtu výše starobního důchodu v případě žalobce až do sporné fáze, tj. nalezení správného roku s vyměřovacím základem podle českých právních předpisů.

[13] Nejprve je nutno stanovit rozhodné období, za které se vypočítávají roční vyměřovací základy. To začíná dle § 18 zákona o důchodovém pojištění rokem bezprostředně následujícím po roce, v němž pojištěnec dosáhl 18 let věku, a končí kalendářním rokem předcházejícím roku přiznání důchodu. Nezapočítávají se však do něj kalendářní roky předcházející roku 1986. V případě žalobce tak rozhodné období bylo stanoveno v rozmezí let 1986–2011. Žalobce však v rozhodném období nezískal žádný rok s vyměřovacím základem podle českých právních předpisů, neboť v této době pracoval ve Švý-

carsku. Jestliže v období po roce 1986 nebyl získán žádný vyměřovací základ, vypočte se průměrný výdělek pouze z vyměřovacího základu získaného v posledním kalendářním roce před rokem 1986. V tomto případě však nedochází k prodloužení rozhodného období pro stanovení osobního vyměřovacího základu před rok 1986 (obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2004, čj. 3 Ads 1/2004-59, č. 649/2005 Sb. NSS).

[14] V případě žalobce postupovala stěžovatelka podle evidenčního listu důchodového pojištění, z něhož zjistila, že posledním rokem, v němž žalobce získal vyměřovací základ podle českých předpisů, byl rok 1983. V uvedeném roce bylo žalobci podle evidenčního listu zaměstnavatelem vyplaceno 1 240 Kčs za dobu 104 dní. Tato částka stěžovatelce posloužila pro stanovení průměrného denního indexovaného výdělku, který se vypočte jako součin vyměřovacího základu (zde 1 240) a koeficientu nárůstu všeobecného vyměřovacího základu za příslušný rok (za rok 1983 činil koeficient 8,9074), dělený počtem doby pojištění snížené o vyloučené doby (zde 104 dní).

[15] Průměrný denní indexovaný výdělek vypočtený na základě vyměřovacího základu za rok 1983 ve výši 106,2116 Kč následně stěžovatelka v souladu s § 16 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění použila pro výpočet jednotlivých ročních vyměřovacích základů ve výše uvedeném rozhodném období, na jejichž základě se pak postupem dle odstavce 1 téhož ustanovení stanoví osobní vyměřovací základ.

[16] Žalobce však namítal, že po celý rok 1983 pracoval ve Švýcarsku, neboť dne 27. 12. 1982 emigroval. Rok 1983 proto podle žalobce stěžovatelka neměla považovat za poslední rok s vyměřovacím základem před rokem 1986. Žalobce v tehdejší Československé socialistické republice reálně pracoval naposledy v roce 1982.

[17] Nejvyšší správní soud z evidenčního listu důchodového pojištění žalobce ověřil, že žalobci byl v roce 1983 přiznán příjem ve výši 1 240 Kčs, přičemž jeho pracovní poměr

formálně trval až do dne 14. 4. 1983. Nicméně z dávkového spisu, konkrétně z formuláře E205 vyplněného švýcarským nositelem pojištění, je zřejmé, že žalobce byl již od 1. 1. 1983 a po celý rok 1983 zaměstnán ve Švýcarsku a byl tam povinně pojištěn.

[18] Zákon o důchodovém pojištění v § 16 odst. 3 stanoví, že vyměřovacím základem „za dobu před 1. 1. 1996 [je] hrubý výdělek stanovený pro účely důchodového zabezpečení podle předpisů platných před 1. 1. 1996“. Tehdy účinný zákon o důchodovém zabezpečení považoval za hrubý výdělek dle svého § 12 odst. 2 výdělek podléhající dani ze mzdy. V případě žalobce přichází v úvahu § 11 odst. 1 písm. a) bod 1 vyhlášky č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, stanovící, že hrubými výdělky před 1. 1. 1993 je ze zaměstnání vykonávaného „v pracovním poměru hrubá mzda (příjem), jestliže podléhá dani ze mzdy; nezapočítává se však mzda, která je osvobozena od daně ze mzdy předpisy o dani ze mzdy; prémie, odměny a podíly na hospodářských výsledcích se započítávají v tom roce, v němž byly vyplaceny“.

[19] Podle § 16 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění jsou „[v]yloučenými dobami [...] před 1. 1. 1996 [mimo jiné] doby, které se podle předpisů platných před tímto dnem vylučovaly při zjišťování hrubých výdělků pro účely výpočtu průměrného měsíčního výdělku“. Výpočet průměrného měsíčního výdělku upravoval § 12 již výše zmíněné vyhlášky č. 149/1988 Sb. Podle odstavce 7 písm. e) tohoto ustanovení se „[z] kalendářního roku [...] vylučují doby zaměstnání v cizině, nejde-li o pracovníky v zahraničí a experty v zahraničí. Jestliže měl občan v těchto dobách výdělky uvedené v § 11 odst. 1, nezapočítávají se do hrubých výdělků. Jestliže po celý kalendářní rok trvaly tyto doby a byly vyloučeny, nepovažuje se tento rok za kalendářní rok s výdělky.“

[20] Jak je uvedeno výše, žalobce celý rok 1983 pracoval v zahraničí, všechny dny v tomto roce jsou podle žalobcem předložených a stěžovatelkou nepochybných dokladů o době pojištění ve Švýcarsku evidovány jako

doby zaměstnání v cizině ve smyslu § 12 odst. 7 písm. e) vyhlášky č. 149/1988 Sb., a tedy za doby vyloučené. Dle tétož ustanovení nelze proto v případě žalobce považovat rok 1983 za kalendářní rok s výdělků a použít jej při výpočtu jeho vyměřovacího základu. Za rok s vyměřovacím základem pojištěnce měl tak být v souladu s § 18 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění považován rok 1982.

[21] Nejvyšší správní soud tedy v tomto ohledu dospěl ke shodnému závěru jako městský soud, který též nepovažoval rok 1983 za poslední rok s vyměřovacím základem získaným podle českých právních předpisů v souběžném celoročním pojištění ve Švýcarsku. Nejvyšší správní soud však na rozdíl od městského soudu nepovažuje za zásadní prokazovat skutečnost, že žalobce již ode dne 27. 12. 1982 nepobýval na území ČR. Je možno přisvědčit stěžovateli, že nemocenské pojištění žalobce zaniklo až formálním ukončením jeho pracovního poměru, bez ohledu na skutečný výkon pracovní činnosti. Je možno souhlasit i s tím, že odměny a podíly na hospodářských výsledcích se započítávají v roce, v němž byly vyplaceny. To však v projednávané věci nebylo relevantní. Postup stěžovatelky však nebyl správný z důvodu, že nepřihlédla k celoročnímu povinnému pojištění ve Švýcarsku ve stejném roce 1983 a tento rok považovala v rozporu s výše uvedenou právní úpravou za kalendářní rok s výdělků použitelný pro výpočet vyměřovacího základu. Podle názoru Nejvyššího správního soudu nebylo přesné datum odchodu žalobce z tehdejšího Československa mezi účastníky sporné a zejména tento údaj není pro stanovení vyměřovacího základu žalobce v projednávané věci relevantní.

[22] Důvody uvedené v předchozích odstavcích jsou pro další postup stěžovatelky v řízení o starobním důchodu žalobce stěžejní. Nejvyšší správní soud tím nezpochybnuje žalobcem zdůrazňovanou povinnost stěžovatelky rozhodovat v souladu s principem materiální pravdy, tedy zásadou rozhodování na základě spolehlivě zjištěného skutkového stavu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2008, čj. 6 Ads 35/2007-92).

Pokud by v řízení o starobním důchodu žalobce bylo nutno zohlednit výjimečné okolnosti spojené s důsledky nelegální emigrace v tehdy platném právním řádu, například při prokazování sporných údajů ohledně dob pojištění či jiných údajů, je jistě záhodno přihlédnout k závěrům Ústavního soudu vysloveným v nálezech ze dne 12. 3. 2001, sp. zn. II. ÚS 187/2000, č. 40/2001 Sb. ÚS, či ze dne 2. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 605/03, č. 114/2005 Sb. ÚS, citovaných žalobcem v žalobě. V projednávané věci však o skutkových zjištěních nevznikl spor a právní hodnocení, jehož se žalobce domáhá, je založeno na explicitním znění právních předpisů.

[23] Nejvyšší správní soud v závěru zdůrazňuje smysl a účel výpočtu dílčího důchodu dle čl. 46 odst. 2 nařízení č. 1408/71, kterým je vytvořit pravděpodobnou fikci výše dávky, na kterou by měl žalobce nárok za předpokladu, že by všechny doby pojištění nebo trvalého pobytu byly splněny v České republice. Tohoto výsledku nebylo dle napadených rozhodnutí v případě žalobce dosaženo, což poměrně dobře ilustruje i rozhodnutí stěžovatelky, kterým byl manželce žalobce ve srovnatelné situaci (emigrovala spolu s žalobcem, dosahovala však v ČR i v zahraničí nižších příjmů) přiznán starobní důchod ve výši 4 796 Kč měsíčně s průměrným denním indexovaným výdělkem ve výši 1 004,9030 Kč.

VI.

Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud v projednávané věci vedl řízení o kasační stížnosti stěžovatelky, která nebyla důvodná. Nejvyšší správní soud stejně jako městský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí stěžovatelky o námitkách je zatíženo nezákonností, neboť stěžovatelka nesprávně za rok s posledním vyměřovacím základem získaným podle českých právních předpisů před rokem 1986 považovala rok 1983 namísto roku 1982. Nejvyšší správní soud nicméně dospěl k závěru o nezákonnosti rozhodnutí stěžovatelky ze dne 15. 11. 2012 na základě zcela jiných důvodů než městský soud, zejména se neztotožnil s pokynem městského soudu znovu posoudit správnost

evidenčního listu důchodového zabezpečení za rok 1983 na základě trestního rozsudku vydaného Obvodním soudem Bratislava I. Podle Nejvyššího správního soudu není na základě důvodů uvedených v tomto rozsudku možno rok 1983 považovat za poslední rok s vyměřovacím základem ve smyslu § 16 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění. Závěr městského soudu i pokyny udělené stěžovatelce jsou tedy nesprávné, jedná se o podstatnou vadu, kterou není možno napravit pouze korekcí odůvodnění ze strany Nejvyš-

šího správního soudu. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek městského soudu zrušil, věc mu však nevrátil k dalšímu řízení, neboť rozhodnutí stěžovatelky by vzhledem k charakteru vytýkaných pochybení nebylo možné v dalším přezkumu městským soudem nijak zhojit. Dle § 110 odst. 2 s. ř. s. rozhodl Nejvyšší správní soud také o zrušení rozhodnutí stěžovatelky ze dne 15. 11. 2012 (které by po zrušení rozsudku krajského soudu jinak „obživlo“). (...)

3328

Provoz na pozemních komunikacích: pozbytí řídičského oprávnění

k § 94a odst. 1 a § 123c odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákonů č. 411/2005 Sb., č. 226/2006 Sb., č. 133/2011 Sb., č. 193/2012 Sb. a č. 390/2012 Sb.

Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, předpokládá situaci, že řidič může pozbyt řídičské oprávnění na základě pravomocného rozhodnutí vydaného správním orgánem, jímž bude uložen zákaz činnosti (§ 94a odst. 1 citovaného zákona), a následně v důsledku tohoto rozhodnutí může pozbyt řídičské oprávnění i podle bodového systému (§ 123c odst. 3 citovaného zákona). Počátky dob, od nichž řidič pozbývá řídičské oprávnění, se určují nezávisle na sobě.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 1. 10. 2014, čj. 15 A 20/2014-23)⁹⁾

Prejudikatura: č. 1176/2007 Sb. NSS a č. 2206/2011 Sb. NSS.

Věc: Ivan I. proti Magistrátu města Teplice, odboru správních činností, o ochranu před nezákonným zásahem.

Žalobci byl rozhodnutím ze dne 21. 6. 2012, jež nabylo právní moci dne 20. 7. 2012, mj. uložen zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 12 měsíců. Jelikož byl žalobci při silniční kontrole dne 14. 2. 2012 dle § 118c odst. 3 zákona o silničním provozu zadržen řídičský průkaz, započela se žalobci do doby zákazu činnosti i doba zadržení jeho řídičského průkazu. Žalobci tak fakticky zákaz činnosti běžel od 14. 2. 2012 do 14. 2. 2013. Žalovaný následně oznámením ze dne 9. 8. 2012 žalobci sdělil, že v registru řidičů ke dni 20. 7. 2012 dosáhl hranice 12 bodů s tím, že proti provedenímu

záznamu bodů v registru řidičů může podat písemné námitky.

Žalobce připsal ze dne 12. 8. 2012 podal proti záznamu v registru řidičů písemné námitky. Tato skutečnost je zřejmá zejména z obsahu tohoto podání, které bylo označeno jako „*Odvolání proti dosažení 12 bodů v bodovém hodnocení*“. Řízení o podané námitce bylo usnesením žalovaného ze dne 6. 9. 2012 dle § 64 odst. 1 písm. e) správního řádu přerušeno do doby odstranění pochybností o oprávněnosti uložených sankcí.

Žalobce se podáním ze dne 5. 2. 2014 obrátil na žalovaného s podnětem k prošetření

⁹⁾ Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 28. 5. 2015, čj. 7 As 226/2014-34.

postupu vedoucího k odstranění vad vzniklých nezákonným postupem žalovaného a s žádostí o vrácení řidičského oprávnění žalobci, neboť již uplynula doba 12 měsíců od jeho pozbytí.

Na podání žalobce ze dne 5. 2. 2014 reagoval žalovaný sdělením ze dne 17. 3. 2014, v němž žalobce spatřoval nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. V uvedeném podání žalovaný nejprve popsal skutkový stav dané věci a následně jej právně vyhodnotil. Žalovaný především uvedl, že podáním písemných námitek proti záznamu bodů v registru řidičů došlo k přerušení lhůty pro pozbytí řidičského oprávnění, přičemž námitkové řízení nebylo doposud skončeno, pročez tedy nelze vyhovět žádosti žalobce o vrácení řidičského oprávnění. Žalovaný ve sdělení rovněž uvedl, že postupoval nejen v souladu se zákonem o silničním provozu, ale taktéž i v souladu se zájmy žalobce. Žalovaný posléze vydal dne 22. 5. 2014 usnesení, jímž řízení o žádosti žalobce, jež byla obsažena v jeho podání ze dne 5. 2. 2014, z důvodu její zjevné právní nepřipustnosti dle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu zastavil.

Žalobou podanou u Krajského soudu v Ústí nad Labem se žalobce domáhal, aby soud vydal rozsudek, v němž by buď určil, že zásah žalovaného ze dne 17. 3. 2014, spočívající ve sdělení, že žalobci k jeho žádosti nemůže vrátit řidičské oprávnění, ve spojení s předchozím počínáním žalovaného ve věci navrácení řidičského oprávnění, byl nezákonný, anebo alternativně určil, že zásah žalovaného ze dne 17. 3. 2014 byl nezákonný.

Žalobce v žalobě uvedl, že se podáním ze dne 5. 2. 2014 domáhal odstranění vad, jež měly vzniknout nezákonným postupem žalovaného a které měly spočívat ve skutečnosti, že žalovaný žalobci navrátil řidičské oprávnění, třebaže pro to nebyl právní důvod. Žalobce se tak podáním ze dne 5. 2. 2014 domáhal, aby byl napraven nezákonný stav a aby mu následně bylo vráceno řidičské oprávnění. Dle žalobce však žalovaný o jeho podání ze dne 5. 2. 2014 nerozhodl, jen mu toliko neformálním dopisem ze dne 17. 3. 2014 sdělil, že ve svém dosavadním postupu neshledal žádné

pochybení. Dle žalobce tak žalovaný o jeho žádosti nerozhodl zákonem předvídaným způsobem. Vzhledem k těmto okolnostem se žalobce následně musel obrátit na krajský soud, neboť dle jeho názoru nelze aprobovat dosavadní postup žalovaného, jež svou nečinností konzervuje nezákonný stav, jímž přímo zasahuje do jeho práv.

Žalobce v žalobě dále uvedl, že v důsledku nabytí právní moci rozhodnutí žalovaného o přestupku ze dne 21. 6. 2012, kterým mu byl uložen i zákaz činnosti spočívající v zákažu řízení motorových vozidel, pozbyl ke dni 20. 7. 2012 v souladu s § 94a odst. 1 zákona o silničním provozu řidičské oprávnění. Žalobce současně v návaznosti na toto rozhodnutí dosáhl celkového počtu 12 bodů v registru řidičů. Přípisem žalovaného ze dne 9. 8. 2012, který byl označen jako „Oznámení o dosažení 12 bodů v bodovém hodnocení“, bylo žalobci oznámeno dosažení hranice 12 bodů v registru řidičů. Žalobce následně proti provedenému záznamu bodů podal písemné námitky, přičemž řízení o těchto námitkách nebylo doposud pravomocně skončeno. Žalobce v tomto směru dále poznamenal, že s ohledem na § 94a odst. 1 zákona o silničním provozu pozbyl své řidičské oprávnění, a to bez ohledu na podané námitky, a od tohoto okamžiku se odvíjí doba, po kterou žalobce neměl řidičské oprávnění.

Žalobce následně uvedl, že v únoru 2013 podal žádost o navrácení řidičského oprávnění. Jeho žádosti bylo vyhověno, dle žalobce se tak však stalo neoprávněně, neboť řidičské oprávnění mu bylo vráceno v rozporu se zákonem. Žalobce měl totiž za to, že navrácení řidičského oprávnění proběhlo v rozporu s § 102 ve spojení s § 123d odst. 2 zákona o silničním provozu, neboť nebyly splněny obě podmínky pro vrácení řidičského oprávnění. Jelikož je žalobce přesvědčen, že mu řidičské oprávnění nebylo vráceno v souladu se zákonem, domáhal se po žalovaném odstranění nezákonného stavu, což však žalovaný odmítl učinit. Dle žalobce mu tímto postupem žalovaný bránil, aby v souladu se zákonem nabyt řidičské oprávnění, jelikož již uplynula doba 12 měsíců od pozbytí jeho řidičského oprávnění.

nění v důsledku dosažení hranice 12 bodů. Žalobce považoval za nutné za nastalé situace zdůraznit, že okolnost, že proti oznámení ze dne 9. 8. 2012 podal námitky, nemůže mít vliv na skutečnost, že řídičské oprávnění pozbyl, a proto s ohledem na tento fakt nelze na danou věc aplikovat běh lhůt, jenž je zakotvený v § 123c odst. 3 ve spojení s § 123f odst. 4 zákona o silničním provozu.

Žalovaný předložil k výzvě soudu správní spis spolu s písemným vyjádřením k žalobě. V tomto vyjádření chronologicky popsal relevantní události, jež se vztahují k projednávané věci. Uvedl, že dne 14. 2. 2013 uplynula žalobci doba 12 měsíců od zadržení jeho řídičského průkazu, pročež žalobci byla následně dne 18. 2. 2013 k jeho žádosti vrácena řídičská oprávnění dle § 102 zákona o silničním provozu. Vzhledem ke skutečnosti, že žalobci byl řídičský průkaz zadržen Policií České republiky, přičemž dle § 118c odst. 3 zákona o silničním provozu se doba zadržení řídičského průkazu započítala do doby výkonu sankce zákazu řízení motorových vozidel, nevztahoval se dle žalovaného v tomto případě na žalobce § 102 odst. 3 písm. c) a odst. 5 zákona o silničním provozu. Žalobce proto při podání žádosti o vrácení řídičských oprávnění nemusel doložit například přezkoušení z odborné způsobilosti atd., neboť od právní moci rozhodnutí ze dne 21. 6. 2012 neuplynul jeden rok. Z tohoto důvodu bylo dle žalovaného vrácení řídičských oprávnění žalobci v souladu se zákonem o silničním provozu. Skutečnost, že žalobce v důsledku nabytí právní moci rozhodnutí dosáhl 12 bodů, neměla dle žalovaného žádný vliv na jeho postup, neboť podáním včasných námitek proti oznámení došlo k přerušení lhůty pro pozbytí řídičského oprávnění, přičemž toto řízení nebylo doposud skončeno.

Dále žalovaný ke svému sdělení ze dne 17. 3. 2014 uvedl, že s ohledem na skutečnost, že řízení o námitkách nebylo doposud nijak skončeno, žalobce řídičská oprávnění zatím nepozbyl, a proto nelze vyhovět žádosti žalobce o vrácení řídičského oprávnění. Žalovaný závěrem vyjádření doplnil, že dne 22. 5. 2014 vydal usnesení, jímž řízení o žádosti za-

lobce z důvodu její zjevné právní nepřijatelnosti dle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu zastavil.

Žalobce v replice k vyjádření žalovaného uvedl, že s ohledem na § 94a zákona o silničním provozu pozbyl svá řídičská oprávnění již v důsledku nabytí právní moci rozhodnutí ze dne 21. 6. 2012, pročež je přesvědčen, že na této skutečnosti nemůže ničeho změnit okolnost, že jednak dosáhl počtu 12 bodů v bodovém hodnocení řídiče a jednak proti záznamu bodů v registru řídičů podal včasné písemné námitky. Dle žalobce je sice pravda, že dle § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu řídič pozbývá řídičské oprávnění uplynutím 5 pracovních dnů ode dne, v němž mu bylo toto oznámení doručeno, nicméně v tomto případě nebylo možno zmíněnou právní normu aplikovat, neboť žalobce již před doručením oznámení ze dne 9. 8. 2012 pozbyl svá řídičská oprávnění ke dni 20. 7. 2012, tj. ke dni nabytí právní moci rozhodnutí ze dne 21. 6. 2012. Z tohoto důvodu se přerušení běhu lhůt dle § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu nemohlo na žalobce vztahovat, k čemuž žalobce ještě doplnil, že § 94a zákona o silničním provozu je speciální normou k § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu, a tudíž má aplikační přednost. Závěrem žalobce doplnil, že řídičské oprávnění dosud drží bez právního důvodu a v rozporu se zákonem, což měl zapříčinit žalovaný svým nezákonným, nesprávným a neodborným postupem.

Krajský soud v Ústí nad Labem žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Jelikož žalobce podal žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, soud musel nejprve posoudit, zda je sdělení žalovaného ze dne 17. 3. 2014 vůbec možno považovat za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

O zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. se pojmově jedná pouze za předpokladu, že by jednáním tvrzeným v žalobě žalobce mohl být alespoň potenciálně přímo zkrácen na svých právech. To konkrétně znamená, že mezi napadeným zásahem a tvrzeným porušením práv musí

existovat bezprostřední vztah (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, čj. 2 Aps 1/2006-80, č. 1176/2007 Sb. NSS, a rozsudek ze dne 17. 7. 2007, čj. 2 Aps 1/2007-58). Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 6. 2004, čj. 2 Afs 17/2003-54, k definici zásahu uvedl: *„Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednaní nápravy), zajišťovací úkony atd.; tedy obecné úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu.“* Nejvyšší správní soud se k povaze zásahu správního orgánu rovněž vyjádřil v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, když uvedl, že *„zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neúčinnění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“*

V návaznosti na předestřené skutečnosti je dle soudu možno shrnout, že za zásah lze dle § 82 s. ř. s. považovat toliko takový úkon správního orgánu, jenž se v právní sféře adresáta **skutečně projeví**. Musí se proto jednat o takový úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti příslušného adresáta tohoto úkonu. V nyní posuzovaném případě soud s přihlédnutím k definičním znakům zásahu, jak byly stanoveny judikaturou Nejvyššího

správního soudu, dospěl k závěru, že sdělení žalovaného ze dne 17. 3. 2014 nenaplnuje shora zmíněné definiční znaky zásahu. Je tomu tak zejména z důvodu, že předmětné sdělení se dle názoru zdejšího soudu nijak neprojevílo v právní sféře žalobce. Sdělení žalovaného ze dne 17. 3. 2014 tak nepředstavuje zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

Dle § 94a odst. 1 zákona o silničním provozu platí, že: *„Držitel řídicího oprávnění pozbývá řídicí oprávnění dnem právní moci rozhodnutí, kterým mu byl soudem uložen trest nebo příslušným správním úřadem uložena sankce zákazu činnosti spočívajícího v zákazu řízení motorových vozidel.“*

Dle § 102 odst. 1 zákona o silničním provozu platí, že: *„Po výkonu trestu nebo sankce zákazu činnosti spočívajícího v zákazu řízení motorových vozidel [...] rozhodne o vrácení řídicího oprávnění příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností na žádost osoby, která pozbyla řídicí oprávnění podle § 94a.“* V odstavci 5 tohoto ustanovení je taktéž uvedeno, že: *„Pokud ode dne právní moci rozsudku nebo rozhodnutí, jímž došlo k uložení trestu nebo sankce zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel, trestu [...] uplynul více než jeden rok, musí žadatel prokázat zdravotní a odbornou způsobilost.“*

V § 118c odst. 3 zákona o silničním provozu je uvedeno, že: *„Doba zadržení řídicího průkazu se započítává do doby výkonu sankce nebo trestu zákazu činnosti spočívajícího v zákazu řízení motorových vozidel, pokud byla tato sankce nebo tento trest řídicí či uložen za skutek, za který mu byl zadržen řídicí průkaz.“*

Dle § 123b odst. 1 zákona o silničním provozu platí, že: *„Řidiči motorového vozidla, kterému byla příslušným orgánem uložena sankce za přestupek [...], se zaznamená v registru řidičů stanovený počet bodů.“*

Dle § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu platí, že: *„Příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností při provedení záznamu bodů, kterým řidič dosáhl celkové-*

ho počtu 12 bodů, neprodleně písemně nebo elektronickou cestou oznámí tuto skutečnost řidiči a vyzve jej k odevzdání řidičského průkazu a vyzve jej k odevzdání řidičského průkazu nejpozději do 5 pracovních dnů ode dne doručení tohoto oznámení. Řidič pozbývá řidičské oprávnění uplynutím 5 pracovních dnů ode dne, v němž mu bylo toto oznámení doručeno.“ V odstavci 5 téhož ustanovení je dále uvedeno: „Řidič, který pozbyl odbornou způsobilost podle odstavce 3, je povinen výzvu podle odstavce 3 splnit.“

Dle § 123d odst. 1 zákona o silničním provozu platí, že: „Řidič, který podle § 123c odst. 3 pozbyl řidičské oprávnění, je oprávněn požádat o vrácení řidičského oprávnění **nejdříve po uplynutí 1 roku ode dne pozbytí řidičského oprávnění podle § 123c odst. 3.**“ Dle odstavce 2 tohoto ustanovení platí, že: „Byl-li řidiči za přestupek nebo trestný čin, spáchaný jednáním zařazeným do bodového hodnocení, na základě kterého dosáhl celkového počtu 12 bodů, uložen trest nebo sankce zákazu činnosti, spočívající v zákazu řízení motorových vozidel, je řidič oprávněn požádat o vrácení řidičského oprávnění **nejdříve po vykonání trestu nebo sankce zákazu činnosti, pokud je uložena doba zákazu činnosti delší než doba podle odstavce 1.**“ A konečně v odstavci 3 tohoto ustanovení je taktéž uvedeno, že: „Žádost o vrácení řidičského oprávnění podává žadatel písemně u příslušného obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Podmínkou vrácení řidičského oprávnění je prokázání, že se žadatel podrobil přezkoušení z odborné způsobilosti podle zvláštního právního předpisu, a dále předložení posudku o zdravotní způsobilosti včetně dopravně psychologického vyšetření. Pro vrácení řidičského oprávnění platí přiměřeně § 101.“

V § 123f odst. 4 zákona o silničním provozu je stanoveno, že: „Podá-li řidič námitky proti provedenému záznamu, kterým bylo dosaženo celkového počtu 12 bodů, **běh lhůt stanovených v § 123c odst. 3 se přerušuje ode dne doručení námitek příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností do dne, v němž**

rozhodnutí podle odstavce 3 nabude právní moci.“

V dané věci je předmětem sporu skutečnost, zda žalobce dne 20. 7. 2012, kdy nabylo právní moci rozhodnutí ze dne 21. 6. 2012, pozbyl řidičské oprávnění nejen z důvodu tohoto rozhodnutí vydaného dle § 94a odst. 1 zákona o silničním provozu, ale že tento den rovněž pozbyl řidičské oprávnění i dle bodového systému, neboť na základě rozhodnutí ze dne 21. 6. 2012 dosáhl dne 20. 7. 2012 v registru řidičů hranice 12 bodů. Na tomto závěru není dle žalobce způsobilá cokoliv změnit ani okolnost, že po doručení oznámení ze dne 9. 8. 2012 podal proti záznamu v registru řidičů včasné písemné námitky. Dle žalobce totiž za daného stavu není možné aplikovat § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu, jímž by došlo k přerušení běhu lhůt k pozbytí řidičského oprávnění, neboť žalobce již předtím dne 20. 7. 2012 pozbyl řidičské oprávnění. Žalobce má tak za to, že k přerušení běhu lhůt pro pozbytí řidičského oprávnění nedošlo, neboť žalobce pozbyl řidičské oprávnění ještě předtím, než k přerušení vůbec mohl dojít.

Soud má za to, že tento právní názor žalobce není správný. Dle soudu je totiž nezbytné nejprve poukázat na skutečnost, že zákon o silničním provozu předpokládá dvě typově odlišné situace, kdy řidič může pozbýt řidičské oprávnění. První z nich je obsažena v § 94a odst. 1 tohoto zákona, dle něhož řidič **pozbývá řidičské oprávnění dnem právní moci rozhodnutí**, kterým mu byla uložena sankce zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel. Dle tohoto ustanovení tedy řidič pozbývá řidičské oprávnění výhradně na základě rozhodnutí správního orgánu vydaného ve správním řízení. Jedná se zpravidla o situace, kdy se řidič dopustil závažného přestupku.

Dle druhé presumované situace (viz § 123c zákona o silničním provozu) řidič naopak pozbývá řidičské oprávnění přímo ze zákona, tj. bez nutnosti uskutečnit správní řízení, na dobu jednoho roku, a to v důsledku dosažení nejvyššího stanoveného počtu bodů v bodovém hodnocení, tj. 12 bodů. Dle

§ 123c odst. 3 zákona o silničním provozu řidič pozbývá řidičské oprávnění uplynutím pěti pracovních dnů po doručení oznámení o dosažení 12 bodů a provedení záznamu v registru řidičů. To vše samozřejmě za předpokladu, že proti záznamu nejsou včas podány písemné námitky.

Soud v tomto směru musí taktéž poukázat mj. i na obecnou část důvodové zprávy k zákonu č. 411/2005 Sb., a to konkrétně na část II. bod 4, kde jsou jednak popsány principy nově zaváděného bodového systému, a jednak je tam též uvedena situace, kdy je řidiči **uložena sankce zákazu činnosti** (v jejímž důsledku řidič pozbývá řidičské oprávnění), která je řidiči uložena **v souběhu se situací**, kdy řidič vedle toho **pozbývá řidičského oprávnění i dle bodového systému**. V důvodové zprávě bylo totiž uvedeno: „*Důsledkem dosažení nejvyššího stanoveného počtu bodů, tj. 12 bodů, je pozbýtí odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel (zákon používá termín pozbýtí ‚odborné způsobilosti‘, protože jde o legislativní zkratku zavedenou v § 90 odst. 1 zákona, který není předmětem této novely), a tím i pozbýtí řidičského oprávnění. Obojí pozbude řidič přímo ze zákona, tedy bez nutnosti vést o těchto důsledcích správní řízení. [...] Ustanovení § 123d upravuje podmínky vrácení řidičského oprávnění. Podmínkou vrácení je podrobení se přezkoušení z odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel. Jde o obvyklé podmínky stanovené pro vrácení řidičského oprávnění i v zahraničních právních úpravách. Přezkoušení se provádějí podle zvláštního zákona, kterým je zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, jehož přímá novela je součástí návrhu. O vrácení řidičského oprávnění může žadatel požádat až po uplynutí jednoho roku, na který toto oprávnění ze zákona pozbývá. Byly-li však řidiči uloženy sankce nebo trest zákazu činnosti, které jsou v souběhu s pozbýtím řidičského oprávnění*

podle bodového systému, může řidič požádat o vrácení řidičského oprávnění až po výkonu této sankce nebo trestu. Byly-li sankce nebo trest zákazu činnosti uloženy na dobu kratší než jeden rok, pokračuje řidič po výkonu této sankce nebo trestu administrativní důsledek pozbýtí řidičského oprávnění podle bodového systému.“

Dle soudu zákon o silničním provozu předpokládá situaci, že řidič může pozbýt řidičské oprávnění na základě pravomocného rozhodnutí vydaného správním orgánem, jímž bude uložen zákaz činnosti, a následně v důsledku tohoto rozhodnutí může pozbýt řidičské oprávnění i podle bodového systému. Počátky dob, od nichž řidič pozbývá řidičské oprávnění, se určují nezávisle na sobě. Jedná se tak o dva odlišné případy s vlastní právní úpravou pozbýtí řidičského oprávnění. Tyto dva případy mají sice shodný negativní následek pro řidiče, nicméně příčina tohoto následku je vždy odlišná. Z tohoto důvodu je dle soudu zjevné, že tyto dvě předpokládané situace mohou, ale nemusí souběžně existovat vedle sebe. To mj. znamená, že pokud je řidiči správním rozhodnutím uložen trest zákazu činnosti, v jehož důsledku pozbývá řidičské oprávnění, a pokud souběžně s tímto rozhodnutím pozbývá řidič řidičské oprávnění i dle bodového systému, **je třeba před případným vrácením řidičského oprávnění vykonat obě tyto sankce, a to nezávisle na sobě**. Pokud řidič spáchá závažný dopravní přestupek, za který je mu uložen zákaz činnosti, a navíc je jeho řidičská historie taková, že se již v minulosti dopouštěl protiprávního jednání, dochází ke ztrátě řidičského oprávnění ze dvou titulů.

Správnost této úvahy soudu podtrhuje zejména skutečnost, že počátek výkonu těchto sankcí je v zákoně o silničním provozu upraven zcela odlišně, což je pro posuzovanou věc klíčové hledisko. Výkon těchto sankcí totiž počíná běžet při splnění odlišných podmínek. K tomuto soud doplňuje, že i podmínky, které je třeba splnit pro vrácení řidičského oprávnění, jsou jednak upraveny v různých ustanoveních zákona o silničním provozu a jednak jsou tyto

podmínky částečně odlišné. Zejména podmínkou pro vrácení řidičského oprávnění pozbytého v důsledku bodového systému je kromě jiného i předložení dopravně psychologického vyšetření.

S ohledem na uvedené skutečnosti proto dle soudu nelze aprobovat závěr žalobce, že § 94a odst. 1 zákona o silničním provozu, pokud je s poukazem na toto ustanovení vydáno správní rozhodnutí, jímž řidič pozbyl řidičské oprávnění, se tímto dostává do vztahu speciality k § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu, pročež má aplikační přednost. Soud má za to, že obě předmětná ustanovení jsou ve vzájemně rovném postavení, a rozhodně se mezi nimi neaplikuje princip speciality, resp. subsidiarity. Ze samotného textu zákona o silničním provozu, jakož ani z důvodové zprávy, nelze dle soudu dovodit, že by v případě aplikace § 94a odst. 1 zákona o silničním provozu bylo následně s přihlédnutím k principu speciality vyloučeno užití § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu. Soud v tomto směru zdůrazňuje, že řidič může pozbyt řidičské oprávnění dle bodového systému výhradně jen za podmínek zakotvených v § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu – zákon *a contrario* nepřipouští jiné pozbytí řidičského oprávnění dle bodového hodnocení. Proto skutečnost, že řidič pozbyl řidičské oprávnění na základě rozhodnutí dle § 94a odst. 1 zákona o silničním provozu, na jehož podkladě dosáhl v registru řidičů hranice 12 bodů, nemůže znamenat, že by řidič bez dalšího současně pozbyl řidičské oprávnění i dle bodového systému.

Soud dále neshledal důvodnou námitku žalobce, že mu byl žalovaným neoprávněně vrácen řidičský průkaz. Pro posuzovanou věc je rozhodné, že žalobci byl při silniční kontrole dne 14. 2. 2012 Policií České republiky zadržen řidičský průkaz. Dle § 118c odst. 3 zákona o silničním provozu se doba zadržení řidičského průkazu započítá do doby výkonu sankce. Rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 6. 2012 byl žalobci uložen zákaz činnosti na dobu 12 měsíců a s ohledem na skutečnost, že se do doby výkonu tohoto zákazu započítala i doba, po kterou mu byl zadržen řidičský

průkaz Policií České republiky, tento zákaz uplynul již dne 14. 2. 2013. Žalobce si proto následně mohl požádat o vrácení řidičského oprávnění. Jelikož ode dne právní moci rozhodnutí ze dne 21. 6. 2012 do konce uplynutí výkonu uložené sankce spočívající v zákazu činnosti neuplynul více než jeden rok, nebyl žalobce s ohledem na § 102 odst. 5 zákona o silničním provozu povinen prokázat zdravotní a odbornou způsobilost. Pokud tedy žalovaný vyhověl žádosti žalobce a dne 18. 2. 2013 mu vrátil řidičský průkaz, nelze takovému postupu žalovaného cokoliv vytknout.

Žalovaný při vrácení řidičského průkazu žalobci nebyl současně omezen ani tím, že žalobce ke dni 20. 7. 2012 v registru řidičů dosáhl počtu 12 bodů. Žalobce sice ke dni 20. 7. 2012 v registru řidičů dosáhl hranice 12 bodů, nicméně tato samotná okolnost bez přistoupení dalších skutečností předvídaných § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu automaticky neznamená, že by žalobce pozbyl řidičské oprávnění i dle bodového systému. To může pozbyt jen tehdy, uplyne-li pět pracovních dnů ode dne oznámení dosažení hranice 12 bodů. V projednávané věci žalobce podal proti záznamu v registru řidičů písemné námitky. Jelikož však o těchto námitkách nebylo žalovaným prozatím jakkoliv rozhodnuto, měla a má tato skutečnost za následek, že **na žalobce je třeba stále nahlížet jako na osobu, jež sice dosáhla hranice 12 bodů v registru řidičů, avšak v důsledku podání písemných námitek, o nichž nebylo rozhodnuto, doposud nepozbyla řidičské oprávnění ve smyslu § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu. Dle soudu je v této souvislosti nezbytné vždy důsledně odlišovat, na základě jaké právní skutečnosti řidič pozbyl řidičské oprávnění.**

Výše uvedené lze shrnout následovně. Žalobce na základě nabytí právní moci rozhodnutí ze dne 21. 6. 2012 ke dni 20. 7. 2012 pozbyl řidičské oprávnění, nikoliv však na základě skutečnosti, že dne 20. 7. 2012 v důsledku nabytí právní moci tohoto rozhodnutí zároveň v registru řidičů dosáhl hranice 12 bodů. Jelikož žalobce následně podal proti záznamu

mu bodů v registru řidičů včasné písemné námitky, došlo tímto dle § 123f odst. 4 zákona o silničním provozu k přerušení běhu lhůt spojených s pozbytím řídičského oprávnění. Tímto procesním krokem žalobce dočasně odvrátil negativní následek spojený se zánamem 12 bodů v registru řidičů, v důsledku čehož žalobce ještě nepozbyl řídičské oprávnění z tohoto důvodu.

Jelikož žalobce řídičské oprávnění zatím nepozbyl, logicky z toho vyplývá, že žádosti žalobce o vrácení řídičského oprávnění nemohlo být vyhověno, neboť prvotním předpokladem pro navrácení řídičského oprávnění je jeho pozbytí. Proto je z podstaty věci vyloučeno, aby se žalobce mohl úspěšně domáhat vrácení řídičského oprávnění. Za daného stavu věci nelze žádost žalobce vyhodnotit jinak, než že se jedná o předčasnou žádost. V tomto směru je vhodné připomenout, že žalovaný může nakonec písemné námitky shledat oprávněnými. V takovém případě by

žalovaný provedl opravu záznamu v registru řidičů, takže žalobce by s ohledem na tuto skutečnost nedosáhl hranice 12 bodů, čímž by tato žádost zcela ztratila na významu.

V návaznosti na shora zmíněné lze dle soudu konstatovat, že sdělení žalovaného ze dne 17. 3. 2014 nelze vůbec považovat za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Soud má za to, že žalovaný tímto sdělením, kde pečlivě popsal skutkový stav, na nějž správně aplikoval příslušnou právní úpravu zákona o silničním provozu, když žalobci současně dostatečně zřetelně osvětlil, z jakých důvodů není možno jeho žádosti o vrácení řídičského oprávnění vyhovět, nijak negativně nezasáhl do právní sféry žalobce, natož pak nezákonně. V důsledku tohoto sdělení právní postavení žalobce nedoznalo žádné změny. Předmětné sdělení proto nelze vykládat takovým způsobem, že by mohlo jakkoliv představovat přímý zásah do práv žalobce. K tvrzenému zásahu do práv žalobce tak vůbec nedošlo.

3329

Ochrana spotřebitele: zaměnitelnost označení výrobku nebo zboží s ochrannou známkou; způsobilost ohrozit spotřebitele; nekalé obchodní praktiky

k § 24 odst. 1 písm. a) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění účinném do 31. 12. 2012

Z účelu právní úpravy ochrany spotřebitele vyplývá, že při hodnocení nekalosti obchodních praktik [§ 24 odst. 1 písm. a) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele] je třeba vždy posoudit, zda byl zaměnitelností označení výrobku nebo zboží s ochrannou známkou skutečně ohrožen spotřebitel. Hlavním východiskem nemůže být případné poškození vlastníka ochranné známky.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2015, čj. 1 As 210/2014-39)

Přejudikatura: č. 23/2003 Sb. NSS, č. 1083/2007 Sb. NSS, č. 1771/2009 Sb. NSS, č. 2312/2011 Sb. NSS, č. 2319/2011 Sb. NSS a č. 3014/2014 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 10. 4. 1984, Von Colson a Kamann (C-14/83, Recueil, s. 1891), ze dne 13. 11. 1990, Marleasing (C-106/89, Recueil, s. I-4135), ze dne 11. 11. 1997, SABEL BV proti Puma AG, Rudolf Dassler Sport (C-251/95, Recueil, s. I-6191), a ze dne 10. 4. 2008, Adidas AG a Adidas Benelux BV proti Marca Mode CV a další (C-102/07, Recueil, s. I-2439).

Věc: Vlasta M. proti České obchodní inspekci, ústřednímu inspektorátu, o uložení pokuty a propadnutí výrobků, o kasační stížnosti žalované.

Česká obchodní inspekce – inspektorát Plzeňského a Karlovarského kraje (správní orgán I. stupně) uložila žalobkyni rozhodnutím ze dne 17. 9. 2012 pokutu ve výši 20 000 Kč, propadnutí 43 kusů textilních výrobků pro porušení § 4 odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele a naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 24 odst. 1 písm. a) téhož zákona. Toho se žalobkyně podle správního orgánu I. stupně dopustila tím, že ve svém obchodě nabízela padělký zboží porušující práva majitele ochranné známky – společnosti Burberry Limited (dále jen „Burberry“). Zaměnitelnost výrobků spočívala v užití charakteristického kostkového vzoru společnosti Burberry, protože užitá kombinace barev, jejich odstínů a provedení byla i z pohledu průměrného spotřebitele blízka až shodná s obrazovou ochrannou známkou č. 377580, zapsanou jako ochranná známka Společenství v Úřadu pro harmonizaci na vnitřním trhu.

Proti rozhodnutí I. stupně podala žalobkyně odvolání, které žalovaná rozhodnutím ze dne 4. 2. 2013 zamítla.

Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Plzni. Žalovaná podle ní porušila elementární zákony právní logiky, protože neustále zaměňuje základní pojmy značka a výrobek. Díky tomu dochází ke zcela nesprávným závěrům. Správní orgán I. stupně neprovedl srovnání výrobku společnosti Vamp, který žalobkyně prodávala, s výrobkem Burberry. Bez takového porovnání nemohl dospět k závěru, že výrobek společnosti Vamp klame spotřebitele, a je proto napodobeninou či padělkem. Takové srovnání ani nebylo možné provést, protože společnost Burberry nevyrábí předmětné výrobky (noční košile, pyžama, župany apod.). Správní orgány pro posouzení klamavosti výrobku nesprávně použily kritérium průměrného spotřebitele. V dané věci mělo být ovšem použito kritérium informovaného spotřebitele [viz nařízení Rady (ES) č. 6/2002 o průmyslových vzorech Společenství], kterým není průměrný spotřebitel, ale osoba se zvláštní ostražitostí, ať už z důvodu své osobní zkušenosti, či rozsáhlé znalosti daného odvětví. Takový spotřebitel nezamění výrobek o charakteru průmyslové-

ho vzoru, který je pro svoji identifikaci označen ochrannou známkou Vamp, za jiné obrazové ochranné známky Burberry. Spojitost kostkového vzoru se společností Burberry není u spotřebitelské veřejnosti známá. Žalobkyně dále napadala nedostatky kontrolních zjištění a jejich nesprávné hodnocení.

Krajský soud rozsudkem ze dne 23. 9. 2014, čj. 57 A 39/2013-100, zrušil rozhodnutí žalované spolu s rozhodnutím správního orgánu I. stupně. Jádrem sporu byla možnost porovnávat označení umístěné na výrobku s ochrannou známkou a dále zaměnitelnost označení umístěného na výrobku s ochrannou známkou. Krajský soud se neztotožnil s názorem žalobkyně, že bez porovnání výrobků nelze dojít k závěru, zda výrobek společnosti Vamp může naplnit skutkovou podstatu klamání spotřebitelů, a zda je tedy padělkem či napodobeninou. Správní orgány se s touto námitkou přesvědčivě vypořádaly. Správní orgány ovšem neprokázaly, že předmětný kostkovaný vzor je mezi spotřebiteli notoricky známý. Rozsah povědomí průměrného spotřebitele o ochranných známkách společnosti Burberry není skutečností obecně známo. Mohl by být pouze skutečností známo správním orgánům z úřední činnosti. To však správní orgán I. stupně a žalovaná nedoložily. Správní orgány tak neprokázaly, že žalobkyně nabízela padělký textilních výrobků. Žalovaná připustila, že žalobkyně nemusela jednat úmyslně a jako profesionální obchodník s textilem nemusela mít povědomí o ochranné známce společnosti Burberry. U průměrného spotřebitele už ale žalovaná s tímto povědomím počítá. Obdobný princip platí i pro postup žalované, která fotografie dotčeného zboží zasílala zástupci ochranné známky, aby zjistila, zda je označení na výrobcích stejné nebo značně podobné dané ochranné známce. Tyto skutečnosti značně relativizují kategorická stanoviska správních orgánů. Ty se také nevyrovnaly s tím, že předmětné zboží nebylo označeno ochrannými známkami společnosti Burberry, ani s tím, zda tato společnost vyrábí vůbec předmětné výrobky (noční košile, pyžama, župany apod.) nebo zda s nimi obchoduje. Výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně

nadto nebyl dostatečně jasný, srozumitelný, přesný a určitý.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost. Stěžovatelka kromě jiného namítla, že krajský soud nesprávně posoudil věc po skutkové a právní stránce. Na známost ochranné známky Burberry nelze nahlížet jako na skutečnost známou správnímu orgánu z úřední činnosti, kterou je třeba dokazovat (v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2011, čj. 1 As 33/2011-58, č. 2312/2011 Sb. NSS). Dlouhodobé celosvětové působení této značky na trhu s oblečením, módními doplňky, parfémů a kosmetikou je totiž obecně známou skutečností, kterou není třeba prokazovat. Opačný závěr, na němž krajský soud založil své rozhodnutí, neodpovídá zákonu (viz § 50 odst. 1 správního řádu). Specifickým a dominantním rysem výrobků Burberry je právě tartanový vzor, který je chráněn registrovanou ochrannou známkou, díky které se společnost Burberry stala známou. Tento vzor společnost Burberry používá i ve svých reklamních kampaních v běžně dostupném tisku v České republice. I průměrný český spotřebitel proto zná tuto značku a hlavní rys jejích výrobků.

Za přinejmenším sporný označila stěžovatelka i požadavek, aby správní orgán při posuzování zaměnitelnosti nabízeného zboží se zapsanou ochrannou známkou hodnotil i povědomí spotřebitelů o dané ochranné známce na trhu. Zákon o ochraně spotřebitele takový požadavek neobsahuje. Výklad, podle kterého by pro použití příslušných ustanovení zákona o ochraně spotřebitele o zákazu klamavých praktik a nabízení padělků bylo nutné povědomí spotřebitelů o ochranné známce na trhu, by prakticky vylučoval většinu zapsaných ochranných známek z okruhu spotřebitelské ochrany. Není možné, aby pro veškeré zapsané známky byla vedena natolik účinná a dlouhodobá reklamní kampaň, aby takovéto povědomí u spotřebitelů vzniklo. Nelze u většiny zapsaných ochranných známek vydělit z okruhu spotřebitelů nějakou početně omezenou „cílovou skupinu“, jejíž povědomí by stačilo k použití dané úpravy. Může existovat řada konkrétních spotřebitelů, kteří o ochranné známce vědí. Shodnost či zaměni-

telnost s ní tak může ovlivnit jejich obchodní rozhodnutí a poškodit je. Správní orgán I. stupně měl u modelového spotřebitele znalost příslušné ochranné známky předpokládat a z této premisy měl při posuzování zaměnitelnosti užitého označení vycházet.

Žalobkyně ve svém vyjádření uvedla, že nenabízela ve své prodejné textilní výrobky, na kterých bylo označeno zaměnitelné s příslušnou ochrannou známkou společnosti Burberry, jak tvrdí stěžovatelka. Žalobkyně naopak tvrdila, že nabízela originální výrobky domácích oděvů společnosti Vamp, které řádně označovala její ochrannou známkou.

Stěžovatelka odmítla akceptovat skutečnost, že kromě ochranných známek existují i jiné předměty průmyslového vlastnictví, jako například průmyslové vzory, které stěžovatelka za ochranné známky zaměňuje. Společnost Burberry navíc vůbec nevyrobí kategorie zboží, jehož padělkem mělo být zboží prodávané žalobkyní. Soudní dvůr také požaduje, aby ochranné známky byly řádně užívány v souladu s jejich základní funkcí. Neužívání ochranné známky po dobu pěti let může být důvodem k jejímu zrušení (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 3. 2003, *Ansul BV proti Ajax Brand-beveiliging BV*, C-40/01, Recueil, s. I-2439).

Všeobecnou známost či dobré jméno ochranné známky je nutno dokazovat vždy a nelze se zaštitit tvrzením o „obecně známé skutečnosti“. Společnost Burberry má navíc zaregistrováno celkem 56 platných ochranných známek, z čehož jen několik obsahuje kostkový vzor, a dvě z nich dokonce pouze v černobílém provedení. Stěžovatelka se však zmínila pouze o jedné takové ochranné známce s kostkovým vzorem. Dle žalobkyně tedy nebylo zřejmé, kterou ochrannou známkou má stěžovatelka na mysli. S ohledem na celkové množství různých ochranných známek společnosti Burberry nelze ani odpovědně říci, že hlavním rysem všech jejích ochranných známek jsou kostkové vzory. Podle stěžovatelky stačí mít zapsány ochranné známky, a poté již není třeba prokazovat jejich známost. Tak tomu ale dle názoru žalobkyně není. Stěžovatelka pak ani neprokázala známost ochran-

ných známek s kostkovými vzory u spotřebitelské veřejnosti díky reklamním kampaním.

Kostkové vzory jsou dle žalobkyně zcela nezpůsobivé pro ochranu v podobě ochranné známky. Žádný sebeinformovanější spotřebitel, tím méně spotřebitel průměrný, nedokáže z tohoto příkladu identifikovat zdroj výrobků nebo služeb. Pokud by se uplatnila argumentace stěžovatelky, že je lhostejné, zda se jedná o označení nebo průmyslový vzor, pak by společnost Burberry s přispěním státu ovládla veškerý trh s károvaným zbožím. To vše jen díky tomu, že se ve správním řízení z ochranných známek udělají výrobky. Stěžovatelka si dle žalobkyně přizpůsobila argumentaci vlastním potřebám. Proto došlo k tomu, že originální trojrozměrný výrobek (domácí oděv opatřený károvým vzorem), splňující navíc kritéria nezapsaného průmyslového vzoru Společenství, je totožný s označením výrobku, sloužícím k rozlišení zdroje jeho původu. Stěžovatelka navíc nevyčkala na soudní rozhodnutí a donutila žalobkyni zlikvidovat na vlastní náklady zabavené zboží.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [15] Žalobkyně byla v posuzované věci obviněna, že porušila zákaz používání nekalých obchodních praktik [§ 4 a § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele]. Konkrétně se měla dopustit klamavé obchodní praktiky, za kterou se podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele považuje „*nabízení nebo prodej výrobků nebo služeb porušujících některá práva duševního vlastnictví, jakož i skladování takových výrobků za účelem jejich nabízení nebo prodeje a dále neoprávněné užívání označení chráněného podle zvláštního právního předpisu v obchodním styku*“. Ustanovení § 2 odst. 1 písm. r) bodu 1 zákona o ochraně spotřebitele [ve znění účinném do 3. 7. 2012; nyní se stejná úprava nachází v § 2 odst. 1 písm. n) tohoto zákona] poté upřesňuje, že „*výrobkem nebo zbožím porušujícím některá práva duševního vlastnictví se rozumí padělek, jímž je výrobek nebo zboží, včetně jeho obalu, na němž je bez souhlasu majitele ochranné známky*

umístěno označení stejné nebo zaměnitelné s ochrannou známkou, porušující práva majitele ochranné známky podle zvláštního právního předpisu“.

[16] Stěžovatelka namítá, že při posuzování uvedené zaměnitelnosti nabízeného zboží se zapsanou ochrannou známkou nelze po správním orgánu požadovat, aby hodnotil i povědomí spotřebitelů o dané ochranné známce na trhu. Zákon o ochraně spotřebitele takový požadavek podle stěžovatelky neobsahuje. Stěžovatelka má pravdu, že výše citované ustanovení zákona o ochraně spotřebitele požadavek hodnocení povědomí spotřebitelů o dané ochranné známce výslovně nestanoví. Výše citované ustanovení zákona o ochraně spotřebitele však v otázce zaměnitelnosti odkazuje na zákon č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, jehož relevantní ustanovení jsou provedením směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2008/95/ES, kterou se sblíží právní předpisy členských států o ochranných známkách. Při posuzování zaměnitelnosti je proto třeba vycházet i z příslušné unijní úpravy známkového práva a s tím související judikatury Soudního dvora (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, čj. 9 As 49/2013-44). Směrnice 2008/95/ES mimo jiné v bodu 11 své preambule vymezila, že „[o]chrana by se měla vztahovat rovněž na případy podobnosti mezi známkou a označením a mezi výrobky nebo službami. Je nezbytné vykládat pojem podobnosti v souvislosti s nebezpečím záměny. **Nebezpečí záměny, jehož posouzení závisí na mnoha faktorech, a zejména na povědomí o ochranné známce na trhu, na asociaci, která může vzniknout mezi užívaným označením a zapsanou známkou, na stupni podobnosti mezi ochrannou známkou a označením a mezi označenými výrobky nebo službami, by mělo představovat zvláštní podmínku ochrany.**“ Její čl. 5 odst. 1 písm. b) pak stanoví: „*Ze zapsané ochranné známky vyplývají pro jejího majitele výlučná práva. Majitel je oprávněn zakázat všem třetím osobám, které nemají jeho souhlas, aby v obchodním styku užívaly [...] označení, u něhož z důvodu jeho totožnosti nebo podobnosti s ochrannou znám-*

kou a totožnosti či podobnosti výrobků nebo služeb označovaných ochrannou známkou a označením existuje nebezpečí záměny u veřejnosti, včetně nebezpečí asociace označení s ochrannou známkou.“

[17] Při výkladu vnitrostátního práva, přijatého za účelem provádění směrnice (v posuzované věci směrnice 2008/95/ES), je vnitrostátní orgán povinen vykládat a uplatňovat vnitrostátní právo podle smyslu a účelu směrnice, aby bylo dosaženo výsledku uvedeného ve směrnici, za předpokladu, že takový výklad vnitrostátní předpis umožňuje. Směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům (např. rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 4. 1984, *Von Colson a Kamann*, C-14/83, Recueil, s. 1891, či rozsudek ze dne 13. 11. 1990, *Marleasing*, C-106/89, Recueil, I-4135). Je proto nasnadě, že při výkladu § 2 odst. 1 písm. r) bodu 1 zákona o ochraně spotřebitele je nutno zásadně postupovat tak, aby tento výklad byl konformní s příslušnými ustanoveními směrnice 2008/95/ES, zejména pak s jejím čl. 5 odst. 1 písm. b), a tedy i s judikaturou Soudního dvora, která se k výkladu tohoto článku vztahuje (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2014, čj. 7 As 17/2014-31).

[18] Soudní dvůr vymezil relativně objektivní kritéria, která musí orgán aplikace práva při posuzování zaměnitelnosti uplatnit. Z rozsudku ze dne 10. 4. 2008, *Adidas AG a Adidas Benelux BV proti Marca Mode CV a další*, C-102/07, Recueil, s. I-2439, vyplývá, že „posouzení [nebezpečí záměny] *nezávisí pouze na stupni podobnosti mezi ochrannou známkou a označením, ale rovněž na tom, jak snadno může vzniknout asociace mezi označením a dotčenou ochrannou známkou, zejména s ohledem na povědomí o ochranné známce na trhu. Čím více je totiž ochranná známka známá, tím vyšší bude počet hospodářských subjektů, které budou chtít užívat podobná označení. Přítomnost velkého počtu výrobků nesoucích podobná označení na trhu by mohla porušit práva z ochranné známky, neboť by mohla snížit rozlišovací způsobilost ochranné známky*

a ohrozit její základní funkci, kterou je zaručit spotřebitelům původ dotčených výrobků.“ Soudní dvůr též uvedl, že „pravděpodobnost záměny je třeba posuzovat globálně, s přihlédnutím ke všem faktorům relevantním pro okolnosti případu“, přičemž toto globální zhodnocení zejména vizuální či významové musí „*vycházet z celkového dojmu, kterým známky působí, a je nutné vzít v úvahu zejména jejich distinktivní a dominantní prvky“* (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 11. 1997, *SABEL BV proti Puma AG, Rudolf Dassler Sport*, C-251/95, Recueil, s. I-6191, bod 23).

[19] Pokud tedy stěžovatelka namítá, že při posuzování zaměnitelnosti nabízeného zboží se zapsanou ochrannou známkou nelze po správním orgánu požadovat, aby hodnotil i povědomí spotřebitelů o dané ochranné známce na trhu, zcela tím opomíjí příslušnou unijní úpravu dopadající na výklad § 2 odst. 1 písm. r) bodu 1 zákona o ochraně spotřebitele (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, čj. 9 As 49/2013-44, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2014, čj. 7 As 17/2014-31). Je také třeba zdůraznit, že v oblasti ochrany spotřebitelů musí být vždy na prvním místě spotřebitel, nikoliv vlastník ochranné známky. Při posuzování nekalosti obchodních praktik podle zákona o ochraně spotřebitele je proto třeba se vždy ptát, zda byl skutečně v konkrétní věci spotřebitel ohrožen zaměnitelností označení s ochrannou známkou. Hlavním východiskem proto nemůže být případné poškození vlastníka ochranné známky. Ten má zejména soukromoprávní prostředky, kterými se může proti poškození bránit, ale nemůže se v takové míře spoléhat na veřejnoprávní ochranu v rámci ochrany spotřebitelů. Tato kasační námitka je proto nedůvodná.

[20] Označením, které může být zaměnitelné s ochrannou známkou, lze podle Nejvyššího správního soudu rozumět nejen „logo“ výrobce či výrobku, ale v zásadě jakýkoliv prvek vizuální podoby výrobku, tedy i vzor na látce oděvu. Při hodnocení nebezpečí záměny je ovšem třeba vycházet i z kontextu posuzované věci. Je proto nutné přihlídnout také k tomu, v jakém typu obchodu a v jakých cenových relacích bylo předmětné zboží prodáváno. Jak navíc vyplývá

z odborného vyjádření, které nechal vyhotovit správní orgán I. stupně, charakteristický kostkovaný vzor společnosti Burberry je tvořen „svíslou a vodorovnou kombinací seskupení pěti stejně silných čar; kdy vždy 3 čáry jsou v kontrastním provedení oproti zbylým dvěma čarám a současně i oproti podkladové barvě. Tato vodorovná a svíslá seskupení čar se pravidelně protínají a tvoří pravidelné čtverce. V místě křížení mají čáry odlišnou barvu od běžného průběhu. Vzorek je doplněn o tenké čáry, které probíhají rovněž svíslé a vodorovně vždy v polovině vzdálenosti seskupení silnějších čar a rovněž tvoří pravidelné čtverce. Barva tenké čáry je odlišná od barvy pozadí.“ Zboží, které žalobkyně ve svém obchodě prodávala, zcela neodpovídalo tomuto popisu, protože na některých výrobcích mělo více vodorovných čar a na některých kusech zabaveného oblečení byly jednotlivé pravidelné vzory orientovány příčně, nikoliv svíslé a vodorovně. Je proto otázkou, zda by spotřebitel, který ví, jak vypadá klasický „vzor Burberry“, o jak „proslulou značku“ se jedná a jaká je cenová relace výrobků značky Burberry, skutečně mohl být v obchodě žalobkyně klamán.

[21] Stěžovatelka dále namítá, že ochranná známka společnosti Burberry a její dlouhodobé celosvětové působení na trhu s oblečením, módními doplňky, parfémů a kosmetikou je obecně známou skutečností, kterou nemusí prokazovat. Žalobkyně naopak tvrdí, že všeobecnou známost či dobré jméno ochranné známky je nutno dokazovat vždy. Tato otázka má přitom relevanci pro posouzení způsobilosti výrobku klamat spotřebitele. Podle § 50 odst. 1 správního řádu platí, že „[p]odklady pro vydání rozhodnutí mohou být [...] skutečností známých správnímu orgánu z úřední činnosti [...] jakož i skutečností obecně známých“. V citovaném rozsudku čj. 1 As 33/2011-58, Nejvyšší správní soud uvedl: „Skutečností obecně známých (tzv. notoriety) obdobně jako skutečností známých správnímu orgánu z úřední činnosti (§ 50 odst. 1 správního řádu) jsou objektivizované, do značné míry nesporné skutečnosti, které se v soudním či správním řízení zásadně nedokazují. Účastníci řízení nicméně mohou svými tvrzeními popírat obsah notoriety (stejně

jako skutečností známých správnímu orgánu z úřední činnosti), mohou také navrhnout provedení důkazů za účelem prokázání svých odlišných tvrzení. [...] Je nutno rozlišovat mezi skutečnostmi známými soudu z jeho úřední činnosti, na straně jedné, a skutečnostmi známými obecně, na straně druhé. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s judikaturou Nejvyššího soudu, podle níž u obecně známé skutečnosti je totiž již z její povahy nadbytečné, aby soud uváděl, jak se ji dozvěděl (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 1. 9. 2010, sp. zn. 29 Cdo 748/2010). Naproti tomu aplikuje-li soud skutečností známých z úřední činnosti, musí náležitě vyložit v odůvodnění rozhodnutí, ze které své konkrétní úřední činnosti či postupu zná takové skutečnosti, resp. odkud se o nich dozvěděl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, čj. 1 As 100/2009-129, č. 2038/2010 Sb. NSS, body 27 a 28; shodně ve vztahu ke správnímu řízení věc BIOCLINICA [rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2010, čj. 2 As 48/2009-94]).“

[22] Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi nesdílí velmi restriktivní interpretaci notoriety, jak je chápou některé obecné soudy, podle nichž za notoriety se považují „jen zcela obecně známé skutečnosti, jako např. že tráva je zelená“ (usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 23. 2. 2009, sp. zn. 1 Co 349/2008. In: *Bulletin advokacie*, 2009, č. 4, s. 37). Jednoduchým příkladem notoriety jistě je, že v době druhé světové války „nelidsky trpěly a byly usmrceny desítky miliónů lidí“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2009, čj. 4 As 13/2009-60). Nejvyšší správní soud však ve své rozhodovací praxi jako notoriety akceptoval např. skutečnost, že na území České republiky operují tři majoritní dodavatelé elektřiny (Pražská energetika, ČEZ Prodej, E.ON Energie); tato skutečnost je v České republice nejen v odvětví distribuce elektřiny obecně známou skutečností (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, čj. 1 Afs 20/2008-152, č. 1771/2009 Sb. NSS). Notoriety byla též shledána skutečnost, že „předražování, kterého se provozovatelé taxislužby zejména v Praze jako významném centru turistického ruchu dopouštějí, bývá

často zaměřeno proti cizincům, neboť tito jsou vzhledem k jejich omezeným znalostem cenových poměrů taxisužby v České republice a vzdálenosti mezi jednotlivými destinacemi v Praze snadným terčem takových nekalých praktik“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2005, čj. 2 Afs 104/2005-81, č. 1083/2007 Sb. NSS). Notorieta rovněž je, „že snowboarding je zimní sport, jehož příznivci bývají obecně považováni za součást jakési neformální komunity definovatelné určitými charakteristickými znaky, zejména určitým stylem sportovního snowboardového oblečení a tím, že tato komunita je vnímána jako seskupení lidí dynamických, nezávislých a spíše nekonformních“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, čj. 7 As 24/2010-51, č. 2319/2011 Sb. NSS). Obdobně Nejvyšší soud považoval za notorieta skutečnost, že ceny stavebních prací ve Středočeském kraji, zejména v okolí Prahy, jsou obecně vyšší než v jiných krajích, byť k tomu připustil důkaz opakem (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 1. 9. 2010, sp. zn. 28 Cdo 748/2010).

[23] Všechny právě uvedené závěry lze jistě přiměřeně vztáhnout též na aplikaci práva orgány veřejné správy. Správní orgán tedy nemusí uvádět zdroj, z něhož se dozvěděl o existenci obecně známé skutečnosti. To by bylo z povahy věci nadbytečné. Naproti tomu musí uvést, ze které jeho konkrétní úřední činnosti či postupu jsou mu známy tzv. úřední skutečnosti (shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2010, čj. 2 As 48/2009-94).

[24] Jak odlišit skutečnosti obecně známé od skutečností známých správnímu orgánu pouze z úřední činnosti napovídá již právní teorie. Podle ní je společným rysem obecně známých skutečností, „že je lze objektivizovat a že jsou nebo mají být známy širokému okruhu osob v regionu, v němž soud rozhoduje. [...] Skutečnosti obecně známé jsou svým charak-

terem blízké tzv. skutkovým domněnkám, tedy zákonem výslovně stanoveným normám, podle nichž se určitá právní skutečnost předpokládá, protože je obvyklá.“ (viz Svoboda, K.; Šínová, R.; Hamuláková, K. a kol. *Civilní proces. Obecná část a sporné řízení*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2014, s. 244–245).

[25] Nejvyšší správní soud však sám má pochybnosti, zda je kostkový vzor společnosti Burberry obecně známou skutečností, a není zřejmě povolán, aby jednou provždy rozřešil úroveň známosti této společnosti mezi českou spotřebitelskou veřejností. Hlavně je třeba připomenout, že v posuzované věci jde o správní trestání. V něm je třeba vždy aplikovat zásadu *in dubio pro reo* a v pochybnostech přijmout závěr, který je ve prospěch obviněného (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, čj. 5 As 126/2011-68, č. 3014/2014 Sb. NSS). V oblasti správního trestání by obvinění opravdu mělo být založeno na prokázaných skutečnostech, nikoliv na skutečnostech, jejichž existence není nade vše pochybnost jistá. Nejvyšší správní soud proto přisvědčuje argumentaci žalobkyně a krajského soudu, že stěžovatelka nepodložila dostatečným způsobem svůj závěr o všeobecné známosti ochranné známky společnosti Burberry. Žalovaná ostatně ve svém rozhodnutí také naznačila, že jde o skutečnost jí známou z úřední činnosti podle § 50 odst. 1 správního řádu, protože zmínila častou frekvenci případů padělání kostkového vzoru Burberry v její rozhodovací praxi. Měla tedy podle výše citované judikatury náležitě vyloužit v odůvodnění rozhodnutí, ze které své konkrétní úřední činnosti či postupu zná takové skutečnosti, resp. odkud se o nich dozvěděla. Krajský soud proto správně vytkl žalované, že nedoložila známost károvaného vzoru Burberry mezi českými spotřebiteli. Tato kasační námitka je proto nedůvodná. (...)

3330

Pobyt cizinců: správní vyhoštění; právo na soukromý a rodinný život

k § 119a odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 161/2006 Sb. (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

Posouzení, zda by správní vyhoštění mohlo vyvolat nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince (§ 119a odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky), není věcí správního uvázení správního orgánu, ale otázkou interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2015, čj. 3 Ažs 240/2014-35)

Prejudikatura: č. 1045/2007 Sb. NSS a č. 1230/2007 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 234/2012 Sb. a č. 33/2000 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 269/99); rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. 10. 2006, Ünner proti Nizozemsku (stížnost č. 46410/99, Reports 2006-XII), a rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 31. 1. 2006, Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku (stížnost č. 50435/99, Reports 2006-I), ze dne 26. 4. 2007, Konstantinov proti Nizozemsku (stížnost č. 16351/03), a ze dne 28. 6. 2011, Nunez proti Norsku (stížnost č. 55597/09).

Věc: Rui W. proti Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, o správní vyhoštění, o kasační stížnosti žalované.

Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (správní orgán I. stupně), rozhodnutím ze dne 20. 3. 2014 rozhodla podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9 a § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců na území České republiky o správním vyhoštění žalobkyně a stanovila dobu, po kterou žalobkyni nelze umožnit vstup na území členských států EU, v délce 1 roku s tím, že počátek uvedené doby byl stanoven od okamžiku, kdy žalobkyně pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky.

Proti rozhodnutí I. stupně podali žalobkyně a její manžel odvolání, které žalovaná zamítla rozhodnutím ze dne 13. 8. 2014.

Rozhodnutí žalované napadla žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze. Městský soud rozhodnutí žalované rozsudkem ze dne 21. 10. 2014, čj. 4 A 41/2014-46, zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

Městský soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že z obsahu správního spisu považuje za prokázané, že žalobkyně pobývala na území České republiky v době od 14. 11. 2012 do 8. 8. 2013 bez platného víza. Za nepochybné považoval také to, že žalobkyně si takto počínala opakovaně, neboť s ní bylo již dvakrát zahájeno řízení o správním vyhoštění. Tato správní řízení byla nicméně zastavena s tím, že vyhoštění žalobkyně by bylo závažným zá-

sahem do jejího soukromého života i do života jejího manžela a dítěte, tedy že by dopad důsledků plynoucích ze správního vyhoštění byl nepřiměřeně tvrdý. V návaznosti na tyto závěry městský soud upozornil, že se u žalobkyně a její rodiny od vydání těchto rozhodnutí nic nezměnilo. Žalobkyně nadále žije ve fungujícím manželství a s manželem spolu vychovávají nezletilého syna, který čtvrtým rokem navštěvuje základní školu v České republice. Dále městský soud ve svém rozhodnutí připomněl, že žalobkyně neúspěšně žádala o udělení dlouhodobého pobytu na území České republiky a že je pro ni velmi obtížné ho za dané situace získat. Podmínkou totiž je, aby tato žádost byla podána u zastupitelského úřadu České republiky nacházejícího se mimo její území. Při vědomí tohoto skutkového a právního stavu proto městský soud žalované vytknul, že při posouzení přiměřenosti správního vyhoštění opomenula zohlednit situaci nezletilého syna žalobkyně, který navštěvuje českou školu, a jejího manžela. Právě kvůli nim nemůže žalobkyně území České republiky snadno opustit. Městský soud tedy uzavřel, že správní orgány dostatečně nepoměřily povahu a závažnost porušení veřejného pořádku žalobkyně s dopadem správního vyhoštění na rodinný a osobní život žalobkyně a jejich rodinných příslušníků, kteří mají právo pobývat v České republice na základě samostatného pobytového oprávnění. Hrozící rozpad rodiny je podle názoru městského soudu daleko závažnější než to, že se žalob-

kyne dopustila opakovaného porušení zákona o pobytu cizinců. Městský soud žalobkyni přisvědčil v tom, že rozhodnutí o správním vyhoštění nemá sankční povahu a má pouze chránit zájem státu na tom, aby se cizinec na jeho území nezdržoval. Je proto třeba, aby správní orgán přesně uvedl, v čem spatřuje převažující zájem státu na tom, aby byla žalobkyně vyhoštěna i za situace, kdy na území České republiky žije ve funkčním manželství a vychovává nezletilé dítě, a aby se znovu zabýval posouzením přiměřenosti dopadu správního vyhoštění žalobkyně z hledisek uvedených v § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

Rozsudek městského soudu napadla žalovaná (stěžovatelka) kasační stížností. Stěžovatelka v kasační stížnosti především uvedla, že městský soud srozumitelně nevyvětil, pro který z důvodů definovaných v § 78 odst. 1 s. ř. s. napadené správní rozhodnutí zrušil, ačkoli z důkce citovaného ustanovení vyplývá, že tyto důvody mohou být dva (buď nezákonnost, nebo vady řízení). Nesporné je pouze to, že městský soud jinak zhodnotil přiměřenost zásahu správního vyhoštění do soukromého a rodinného života žalobkyně, což ale nemůže zakládat důvod zrušení správního rozhodnutí. Ani žalovaná, ani správní orgán I. stupně totiž nevybočily z mezí správního uvážení, otázkou přiměřenosti dopadu rozhodnutí o vyhoštění se dostatečně zabývaly a své závěry přezkoumatelným způsobem odůvodnily.

Stěžovatelka dále uvedla, že o existenci fungujícího rodinného života žalobkyně nikdy sporu nebylo, a proto také zjišťování dalších informací ohledně rodinných příslušníků žalobkyně nemá v dané věci význam, neboť nemohou nic změnit na závěru, že rodinná situace žalobkyně je veskrze dobrá. Jedinou proměnnou tak zůstává závažnost protiprávního jednání, za něž se žalobkyně v současné době evidentně cítí být nepostížitelná, neboť správní řízení o jejím vyhoštění bylo již dvakrát zastaveno. Městský soud svým rozsudkem *de facto* odmítl akceptovat zájem státu na dodržování právních předpisů, ačkoli se jedná o požadavek plně schopný

vyvážit zásah správního vyhoštění do soukromého a rodinného života cizinců. Vedle toho připomněl, že žalobkyně opakovaně podává žádosti o udělení dlouhodobého pobytu, kterým však z objektivních důvodů nelze vyhovět, a proto argumentuje-li městský soud těmito žádostmi a poukazuje-li na vadné vyhodnocení závažnosti protiprávního jednání jakožto jediné proměnné v dané věci, pak za tohoto stavu již nikdy nebude možné rozhodnutí o vyhoštění žalobkyně vydat, což je v rozporu se smyslem a účelem zákona o pobytu cizinců. Pokračování v protiprávním jednání navíc zvyšuje jeho společenskou škodlivost a snižuje míru jeho tolerovatelnosti. Stěžovatelka tedy trvala na tom, že napadeným správním rozhodnutím bylo dostatečně a srozumitelně vysvětleno, proč bylo nutné přistoupit k vyhoštění žalobkyně. Intenzita porušení zákonných povinností totiž byla v tomto případě zesílena opakovaným porušením povinnosti disponovat pobytovým vízem a absencí reálné snahy o legalizaci pobytu na území České republiky, byť k tomu žalobkyně bezpochyby dostala příležitost. Zájmy žalobkyně stěžovatelka zohlednila tím, že jí za dané situace uložila správní vyhoštění s délkou zákazu vstupu na území členských států EU pouze v délce jednoho roku, ačkoli pravidelně se za takové jednání stanovuje doba delší (až pět let). Na rozdíl od zrušeného správního rozhodnutí, které dává jednoznačnou odpověď na otázku, proč bylo odvolání žalobkyně proti rozhodnutí I. stupně zamítnuto, mají úvahy městského soudu pouze obecné kontury a nezohledňují komplexně skutkový stav věci.

Žalobkyně ke kasační stížnosti uvedla, že se v podstatných otázkách shoduje s rozsudkem městského soudu. Co se týče námitky nejasného vymezení důvodu zrušení rozhodnutí žalované, dle jejího názoru je z napadeného rozsudku tento důvod zcela evidentní a je jím nezákonnost správního rozhodnutí. Ve vztahu k tvrzené faktické přiměřenosti rozhodnutí o správním vyhoštění upozornila žalobkyně především na úpornou snahu stěžovatelky se za každou cenu žalobkyně zbavit, namísto toho, aby se jí snažila v její slo-

žitě životní situaci pomoci. Preference čistě represivních opatření však žádným řešením není a situaci jen zkomplikuje. Žalobkyně upozornila, že nejen vyhoštěnému cizinci, ale i cizinci, se kterým je pouze zahájeno řízení o vyhoštění, zpravidla není (i přes dobrovolné vycestování) vízum uděleno, a tedy šance žalobkyně na návrat do České republiky je prakticky nulová, zatímco hrozba rozbití její rodiny naprosto reálná. Poukázala-li stěžovatelka na absenci právního nároku cizince na pobyt na území České republiky, pak nejde o nic jiného než o neochotu situaci efektivně řešit a zároveň o nedostatek citu pro spravedlnost

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Před samotným posouzením námitek kasační stížnosti považuje Nejvyšší správní soud za vhodné zrekapitulovat podstatný obsah správního spisu. Z něj vyplývá, že žalobkyně sice v minulosti (v době od 29. 8. 2005 do 5. 9. 2005) pobývala na území České republiky oprávněně na podkladě víza, avšak po vypršení jeho platnosti (až dosud) její pobyt legalizován nebyl (s výjimkou několika časových úseků, po které byla žalobkyně oprávněna k přechodnému pobytu na území České republiky za účelem vycestování z něj ve smyslu § 50 odst. 3 zákona o pobytu cizinců). S žalobkyní byla od doby vypršení zmínovaného víza zahájena celkem tři správní řízení o vyhoštění. První z nich, zahájené dne 9. 2. 2011, bylo usnesením správního orgánu I. stupně ze dne 12. 3. 2012 zastaveno podle § 66 odst. 2 správního řádu, neboť důsledkem správního vyhoštění by v případě žalobkyně byl nepřiměřený zásah do jejího soukromého a rodinného života. V pořadí druhé správní řízení bylo zahájeno dne 15. 8. 2012 a podobně jako v předchozím případě bylo zastaveno s odkazem na § 66 odst. 2 správního řádu s tím, že správní vyhoštění by bylo zjevně nepřiměřené v porovnání se závažností jednání, kterého se žalobkyně dopustila, a s dopadem vyhoštění do jejího rodinného zázemí (usnesení správního orgánu I. stupně ze dne 24. 10. 2012). V pořadí třetí správní řízení, které

je nyní předmětem přezkumu, bylo s žalobkyní zahájeno dne 8. 8. 2013 poté, co se žalobkyně osobně dostavila ke správnímu orgánu I. stupně s žádostí o „výjezdní vízum“ a co bylo zjištěno, že na území České republiky pobývá od 14. 11. 2012 nelegálně. Správní řízení vyústilo ze strany správního orgánu I. stupně ve vydání rozhodnutí o vyhoštění žalobkyně (rozhodnutím ze dne 20. 3. 2014) a následně v potvrzení tohoto rozhodnutí stěžovatelkou (žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 13. 8. 2014). (...)

K absenci bližšího upřesnění důvodu zrušení správního rozhodnutí ve výroku rozsudku Nejvyšší správní soud uvádí, že soudní praxe v tomto směru není jednotná a krajské soudy v některých případech zrušující výroky formulují tzv. bez dalšího, jindy ve výroku uvádí i důvod zrušení napadeného rozhodnutí, tj. zda se rozhodnutí ruší pro nezákonnost, nebo pro vady řízení. První přístup v praxi výrazně převažuje, neboť vychází z premisy, že podstata rozsudečného výroku spočívá v tom, zda se rozhodnutí ruší, či zda se žaloba zamítá, nikoli v tom, z jakého důvodu tak krajský (zde městský) soud činí, neboť vlastní prostor pro uvedení a vyložení rozhodných důvodů je vyhrazen pro odůvodnění rozhodnutí. Tento přístup Nejvyšší správní soud při své rozhodovací činnosti bez výhrad akceptuje; výslovně jej aproboval například ve svých rozsudcích ze dne 16. 2. 2005, čj. 1 Afs 20/2004-51, č. 1045/2007 Sb. NSS, či ze dne 25. 7. 2012, čj. 3 As 18/2012-22. Tvoří-li tedy soudní rozhodnutí, tzn. jeho výrok a odůvodnění (a poučení o opravném prostředku), jeden celek, absence důvodu zrušení napadeného správního rozhodnutí ve výroku rozsudku (je-li důvod zrušení seznatelný z odůvodnění) nemůže ze své podstaty představovat žádnou vadu, tím spíše pak nemůže jít o důvod vyvolávající nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Opačný přístup by představoval typický příklad přepjatého formalismu, jak se o něm hovoří například v nálezů Ústavního soudu ze dne 2. 3. 2000, sp. zn. III. ÚS 269/99, č. 33/2000 Sb. ÚS).

Nadto je vhodné upozornit, že ačkoli stěžovatelka tvrdí, že jí důvod zrušení jejího

rozhodnutí není zřejmý ani z **odůvodnění** napadeného rozsudku, ve čtvrtém odstavci strany šesté napadeného rozsudku se uvádí, že důvodem zrušení správního rozhodnutí je nesprávné posouzení správního vyhoštění žalobkyně z hledisek uvedených v § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Uvážení správního orgánu o přiměřenosti dopadu správního vyhoštění do soukromého a rodinného života cizince ve smyslu § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců je nepochybně otázkou výkladu hmotného práva a konstatování jeho nesprávnosti soudem představuje závěr o nezákonnosti rozhodnutí, které z takové úvahy vzešlo (§ 78 odst. 1 věta první s. ř. s.). Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že se shora uvedený závěr městského soudu nikterak nedotýká otázky (ne)dodržení limitů správního uvážení, jak se domnívá stěžovatelka. Ustanovení § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců (jehož nedostatečná aplikace vedla městský soud ke zrušení rozhodnutí stěžovatelky), dle kterého „[r]ozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 nelze vydat, jestliže jeho důsledkem by byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince“, totiž žádný prostor pro užití diskrečního oprávnění nenabízí. Posouzení, zda by správní vyhoštění mohlo představovat nepřiměřený zásah do práv cizince, je otázkou interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu, který musí být v tomto smyslu v konkrétním případě naplněn obsahem odpovídajícím posuzované věci. Jde tedy ryze o otázku interpretace a aplikace práva, jejichž přezkum správními soudy není (na rozdíl od užití správního uvážení) nikterak omezen. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že ve smyslu shora citované ustálené judikatury nelze o nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu hovořit.

Co se týče samotné udržitelnosti závěru, že se rozhodnutí o správním vyhoštění žalobkyně nedostatečně vypořádalo s otázkou jeho (ne)přiměřenosti ve vztahu k soukromému a rodinnému životu žalobkyně [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], ztotožnil se Nejvyšší správní soud s názdem městského soudu, neboť ten plně koresponduje s ustáleným

přístupem k této problematice ze strany českých správních soudů (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, čj. 7 As 6/2012-29, ze dne 6. 12. 2011, čj. 8 As 32/2011-60, a ze dne 18. 4. 2008, čj. 2 As 19/2008-75, a rovněž rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 5. 2010, čj. 22 A 33/2010-35, či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 2. 2007, čj. 10 Ca 330/2006-89, č. 1230/2007 Sb. NSS, ale i Evropského soudu pro lidská práva). Z novější judikatury Evropského soudu pro lidská práva lze zmínit například rozsudek ze dne 31. 1. 2006, *Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku*, stížnost č. 50435/99, Reports 2006-I, bod 39; rozsudek ze dne 28. 6. 2011, *Nunez proti Norsku*, stížnost č. 55597/09, bod 70; rozsudek ze dne 26. 4. 2007, *Konstantinov proti Nizozemsku*, stížnost č. 16351/03, bod 52; či rozsudek velkého senátu ze dne 18. 10. 2006, *Üner proti Nizozemsku*, stížnost č. 46410/99, Reports 2006-XII. Právě bohatá judikatura Evropského soudu pro lidská práva stanoví řadu kritérií pro posuzování souladu zásahů do soukromého a rodinného života ve smyslu článku 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“) v cizineckých věcech. Mezi hlediska, která berou soudy v imigračních případech v potaz, patří zejména povaha a závažnost dotčeného veřejného zájmu (například závažnost porušení veřejného pořádku či trestného činu spáchaného cizincem), délka pobytu cizince v hostitelském státě, doba, jež uplynula od porušení veřejného pořádku či spáchání trestného činu a chování cizince v průběhu této doby, **rodinná situace cizince** (například doba trvání manželství a jiné faktory vyjadřující efektivnost rodinného života páru), **počet nezletilých dětí a jejich věk**, dále **rozsah, v jakém by byl soukromý anebo rodinný život cizince narušen** (tj. vliv na ekonomický, osobní a rodinný život jednotlivce, včetně vlivu na ostatní rodinné příslušníky, kteří by jinak měli právo zůstat v hostitelském členském státě na základě samostatného pobytového oprávnění), rozsah a intenzita vazeb na hostitelský stát (příbuzní, návštěvy, jazykové znalosti apod.), imigrační historie dotčených

osob (například porušení imigračních pravidel v minulosti) a v neposlední řadě také věk a zdravotní stav cizince.

V této souvislosti je třeba zmínit rovněž čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.). Podle uvedeného ustanovení platí, že „[z]ájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými, nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárními orgány“. Odstavec 2 stanoví: „*Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, se zavazují zajistit dítěti takovou ochranu a péči, jaká je nezbytná pro jeho blaho, přičemž berou ohled na práva a povinnosti jeho rodičů, zákonných zástupců nebo jiných jednotlivců právně za něho odpovědných, a činí pro to všechna potřebná zákonodárná a správní opatření.*“ Všeobecný komentář z roku 2003, nazvaný *Obecná opatření pro provádění Úmluvy o právech dítěte (General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child)*, uvádí, že článek 3 odkazuje na každý legislativní, administrativní a soudní orgán nebo instituci, které jsou prostřednictvím tohoto ustanovení povinny aplikovat hledisko (princip) nejlepšího zájmu dítěte prostřednictvím systematického zkoumání a zvažování možných dopadů svých rozhodnutí a postupů na práva a zájmy dítěte. Zejména budou zkoumány navrhované či existující právní předpisy, správní opatření nebo soudní rozhodnutí, včetně těch, které, ač s dětmi přímo nesouvisí, mohou je ovlivnit nepřímo. Akcentace práva na rodinný život a nejlepšího zájmu dítěte se také nutně projevuje v tom, že důvody veřejného pořádku, pro které lze například zamítnout žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, musí být skutečně velmi závažné. Míru požadované závažnosti narušení veřejného pořádku lze v takovém případě srovnávat s případy omezení práva občana Evropské unie na volný pohyb v rámci Evropské unie z důvodů veřejného pořádku (čl. 45 odst. 3 Smlouvy o fungování EU).

V kontextu dané věci pak nelze přehlédnout, že požadavky zmiňovaného komentáře

na rozhodování ve věcech povolování pobytu cizince se musí nepochybně uplatnit i při rozhodování o jeho správním vyhoštění (potažmo přezkumu takového rozhodnutí), neboť z povahy věci jsou důsledky správního vyhoštění pro cizince a jeho rodinu daleko citelnější (k tomu blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, čj. 7 As 112/2011-65, či nálezný Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11, č. 234/2012 Sb.).

Není pochyb o tom, že v souzené věci je třeba nalézt korektní rovnováhu mezi přítomnými legitimními zájmy. Těmi jsou, jak již bylo naznačeno, jednak rodinná situace žalobkyně, s důrazem na případný vliv jejího vyhoštění na ostatní rodinné příslušníky, kteří mají právo zůstat v hostitelském členském státě na základě samostatného pobytového oprávnění (zejména na nezletilého syna, který v současné době navštěvuje čtvrtý ročník základní školy), jednak imigrační historie žalobkyně a její aktuální pobytový status (s důrazem na skutečnost, že z její strany v minulosti opakovaně došlo k porušení imigračních pravidel a že zřejmě neprojevovala dostatečnou snahu si svůj pobyt na území České republiky zlegalizovat). Ze samotné podstaty pojmu „*přiměřenost*“ (§ 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců) vyplývá, že se tu poměřují minimálně dvě hodnoty, a to konkrétně právo na soukromý a rodinný život cizince s oprávněným zájmem státu na dodržování jeho právních předpisů. Váhu těchto hodnot posoudily správní orgány ve prospěch zájmu druhého, neboť i přesto, že sama stěžovatelka nepřímo připouští, že vyhoštěním žalobkyně nesporně dojde k zásahu do jejího soukromého a rodinného života, považuje vyhoštění a následně uložení zákazu vstupu na území EU za jediný adekvátní způsob, jak reagovat na opakované porušování zákona o pobytu cizinců z její strany.

Situací, kdy proti sobě stála výše uvedená kritéria (tedy hrozící újma nezletilého dítěte na straně jedné a zájem státu na dodržování imigračních pravidel na straně druhé), se Evropský soud pro lidská práva zabýval ve výše jmenovaném rozsudku ve věci *Nunez proti Norsku*, v němž uvedené dilema vyřešil ve

prospěch principu nejlepšího zájmu dítěte ve smyslu čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, v návaznosti na čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 1 téže úmluvy. Podobně jako v souzené věci, v případě *Nunez proti Norsku* dotčená cizinka na území Norska nikdy legálně nepobývala, a poněvadž ve své žádosti o pobyt uvedla vědomě nesprávné údaje s úmyslem zakrýt, že již jednou byla z Norska vyhoštěna, bylo vydáno rozhodnutí o jejím vyhoštění a byl jí zakázán pobyt na území Norska. Jelikož ale cizinka měla se svým partnerem, který žil v Norsku legálně, dvě malé děti, Evropský soud pro lidská práva v citovaném rozsudku konstatoval porušení článku 8 Úmluvy. Ve věci *Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku* vzal soud v potaz nejen silné vazby matky na její dceru, neboť nucený odjezd dotčené cizinky by *de facto* zcela ukončil rodinný poměr mezi nimi, ale zohlednil také fakt, že ač cizinka porušovala imigrační předpisy a ač v určité době mohla úspěšně požádat o povolení k pobytu (a neučinila tak), žádné z těchto jednání nepředstavovalo trestný čin. Naproti tomu ve věci *Konstantinov proti Nizozemsku* dospěl Evropský soud pro lidská práva k závěru, že skutečnost, že syn dotčené cizinky bude již brzy dospělý, snižuje potřebu, aby tato cizinka setrvala na území Nizozemska.

Lze tak konstatovat, že se skutková situace v nyní přezkoumávaném případě v podstatných rysech shoduje se skutkovým stavem výše uvedených případů rozhodovaných Evropským soudem pro lidská práva. Obdobně jako v případě *Nunez proti Norsku* nedisponuje žalobkyně již několik let platným pobytovým statutem. Aniž by se zdejší soud chtěl pouštět do spekulací, zda žalobkyně skutečně aktivně a efektivně usilovala a usiluje o legalizaci svého pobytu, jisté je, že dosavadní kroky, které v tomto směru učinila, k získání povolení k pobytu nevedly. Zároveň je třeba uznat, že zákonem předpokládaný postup pro získání povolení k pobytu je v jejím případě poměrně komplikovaný, a nelze přehlížet, že vycestování žalobkyně za účelem jeho získání na zastupitelském úřadě se sídlem mimo Českou republiku pro ni může mít

fakticky tytéž důsledky jako vyhoštění. Podobně jako ve shora zmíněné věci *Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku* nebylo také zjištěno, že by počínání žalobkyně naplnilo skutkovou podstatu některého trestného činu, čili dosáhlo takové intenzity, aby muselo být nutně postiženo nejprísnejším opatřením vůči cizinci, a to jeho vyhoštěním a zákazem pobytu na území České republiky. Podobnost s citovanými případy Evropského soudu pro lidská práva spatřuje Nejvyšší správní soud rovněž v tom, že žalobkyně je rodinnou příslušnicí cizinců, kteří v České republice disponují trvalým pobytům. Její manžel, pan Hanjun L., je rodinným příslušníkem (otcem) občanky EU (Francesky F.) ve smyslu § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců a rodinný poměr mezi nimi, jak vyplývá z předloženého správního spisu, ze strany správních orgánů není zpochybňován. Nezletilý syn žalobkyně, Jielun L., jehož otcem je pan Hanjun L., na území České republiky trvale pobývá za účelem sloučení rodiny a již čtvrtým rokem zde navštěvuje českou základní školu. Důsledky vyhoštění žalobkyně tedy očividně dopadají nejen na její osobu, ale rovněž (a to přinejmenším srovnatelně intenzivně) i na její nezletilé dítě, v jehož nejlepším zájmu je, aby o něj žalobkyně do doby jeho zletilosti osobně pečovala.

Pokud tedy městský soud naznal, že správní orgány nedostatečně zvážily intenzitu zásahu správního vyhoštění do soukromého, respektive rodinného života žalobkyně, a to za situace, kdy se oproti předcházejícím řízením o jejím vyhoštění (která byla právě s ohledem na nepřiměřenost takového zásahu do zmiňovaných práv zastavena) na jejích rodinných poměrech nic nezměnilo, lze takovému závěru přisvědčit. Závěr městského soudu přitom nelze interpretovat tak, že by zde nebyly dány zákonné podmínky pro vyhoštění žalobkyně ve smyslu § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9 zákona o pobytu cizinců, respektive § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 tohoto zákona, ale že správní orgány dostatečně nezvážily korektiv takového postupu vyplývající z § 119a odst. 2 citovaného zákona. Tento názor sdílí i Nejvyšší správní soud.