

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

2^{2016 / XIV. ročník / 26. 2. 2016}

OBSAH

I.	
JUDIKÁTY	
3331. Správní řízení: jmenování vedoucím státním zástupcem; obnova řízení	107
3332. Správní řízení: doručování obci	110
3333. Řízení před soudem: usnesení o splnění podmínek řízení	115
3334. Řízení před soudem: žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu; objektivní a subjektivní lhůta k podání žaloby Katastr nemovitostí: provedení či neprovedení záznamu	118
3335. Daňové řízení: nahlášení do spisu; zajišťovací příkaz	131
3336. Daňové řízení: lhůta pro sdělení předpisu penále	142
3337. Hospodářská soutěž: znaky zneužití dominantního postavení; nastavení ceny na nepřiměřeně nízkou úroveň Doprava: veřejná linková osobní autobusová doprava	148
3338. Místní poplatky: veřejné prostranství	162
3339. Provoz na pozemních komunikacích: záznam stanoveného počtu bodů v registru řidičů jako trest	166
3340. Provoz na pozemních komunikacích: námitky proti záznamu bodů v registru řidičů	182
3341. Služební poměr: služba přesčas u příslušníků Vězeňské služby České republiky	187
3342. Myslivost: ustanovení mysliveckého hospodáře; podmínka bezúhonnosti	194
3343. Ochrana přírody a krajiny: výjimka ze zákazu u zvláště chráněných rostlin a živočichů	199
3299. Pobyt cizinců: zrušení povolení k trvalému pobytu	210

Poznámka:

Ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 11/2015 nebylo k pořadovému číslu 3299 přiřazeno rozhodnutí. Tento chybějící judikát proto naleznete na konci aktuálního čísla 2/2016.

V čísle 12/2015 Sb. NSS byla u judikátu pořadového čísla 3305 chybně uvedena spisová značka.

Správně má být: Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2015, čj. 5 Afs 60/2013-63.

Za chybu se omlouváme.

I. JUDIKÁTY

3331

Správní řízení: jmenování vedoucím státním zástupcem; obnova řízení

k § 100 odst. 1 písm. b) a odst. 3 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Rozhodnutí, které vedlo k „uprázdnění“ určité vedoucí funkce v monokratickém orgánu, je třeba považovat za podklad pro jmenování jiné osoby do této funkce. Odpadne-li následně „uprazdňující“ rozhodnutí (typicky v důsledku jeho zrušení soudem ve správním soudnictví), odpadá podklad pro jmenování. Takovou skutečnost je nutno považovat za důvod obnovy řízení použitelný podle § 100 odst. 1 písm. b) a odst. 3 správního řádu z roku 2004.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2015, čj. 2 As 100/2015-37)

Prejudikatura: č. 1427/2008 Sb. NSS a č. 3187/2015 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 159/2006 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 53/06).

Věc: JUDr. Jiří Křivanec proti ministru spravedlnosti o jmenování krajským státním zástupcem, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 13. 3. 2008 byl rozhodnutím ministra spravedlnosti odvolán z funkce krajského státního zástupce stojícího v čele Krajského státního zastupitelství v Ústí nad Labem JUDr. Jan Jakovec. Téhož dne byl do takto uvolněné funkce jmenován žalobce. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2011, čj. 10 Ca 102/2008-117, bylo rozhodnutí ministra spravedlnosti o odvolání JUDr. Jakovce zrušeno. S ohledem na tento rozsudek vydal ministr spravedlnosti rozhodnutí o obnově správního řízení z moci úřední ve věci jmenování žalobce do funkce krajského státního zástupce; rozklad žalobce proti tomuto rozhodnutí ministr zamítl.

Žalobce proti rozhodnutí o rozkladu podal u Městského soudu v Praze žalobu podle § 65 s. ř. s. Městský soud v první řadě s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, čj. 5 As 13/2006-46, č. 1427/2008 Sb. NSS, shledal, že rozhodnutí o zamítnutí rozkladu proti rozhodnutí o obnově správního řízení z moci úřední ve věci jmenování žalobce do funkce krajského státního zástupce je na základě takovéto žaloby přezkoumatelné. Shledal totiž, že rozhodnutí o ustanovení určité osoby do funkce krajského státního zástupce

je rozhodnutím o oprávnění takovou funkci vykonávat a rozhodnutí o obnově takového řízení má podle § 100 odst. 6 správního řádu odkladný účinek, neboť jeho „výkon“ ve smyslu výše uvedeného usnesení rozšířeného senátu stále probíhá.

Městský soud však dospěl k závěru, že nebyl dán důvod pro obnovu řízení z moci úřední podle § 100 odst. 1 písm. b) a odst. 3 správního řádu, neboť zrušení rozhodnutí o odvolání předchozího krajského státního zástupce (tedy zrušení rozhodnutí o odvolání JUDr. Jakovce z této funkce) není podkladem pro jmenování nynějšího krajského státního zástupce (žalobce) do této funkce. Podle městského soudu je třeba řízení ve věci odvolání JUDr. Jakovce z funkce považovat za řízení zcela odlišné od řízení o jmenování žalobce do této funkce. Městský soud proto žalobou napadené rozhodnutí žalovaného zrušil rozsudkem ze dne 14. 4. 2015, čj. 6 A 357/2011-62.

Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. V první řadě nesouhlasil s názorem, že rozhodnutí o jmenování do funkce krajského státního zástupce je opravňujícím rozhodnutím. Po-

dle stěžovatele se tím zakládá stav (pozice) jmenované osoby; jde o akt srovnatelný se založením služebního poměru. Na akty tohoto druhu není podle stěžovatele právní nárok a výkon služební funkce není výkonem subjektivních veřejných práv. Proto rozhodnutím o obnově správního řízení v daném případě nedochází k „automatickému“ odkladnému účinku podle § 100 odst. 6 správního řádu, a tedy toto rozhodnutí není ani přezkoumatelné ve správním soudnictví na základě žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s.

Stěžovatel nesouhlasil ani s právním názorem městského soudu, že rozhodnutí o odvolání předchozího vedoucího státního zástupce není podkladem pro jmenování nynějšího státního zástupce. Podle stěžovatele nelze pojem „podkladu“ pro navazující rozhodnutí redukovat na situace řetězení či subsumpce správních aktů, jak to učinil městský soud. Podle stěžovatele v případě jmenování vedoucích státních zástupců jde o funkce obsazované z povahy věci jednou jedinou osobou. Aby do této funkce mohl být někdo jmenován, nesmí být dané funkční místo obsazeno. Jestliže poté, co jmenování bylo provedeno, dojde k tomu, že předpoklad neobsazení funkčního místa odpadne, je to nutno považovat za situaci, na niž dopadá § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu.

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

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [16] Ani námitka, že žalobou napadené rozhodnutí nemělo být soudem meritorně přezkoumáno, neboť je vyloučeno ze soudního přezkumu, není důvodná. S městským soudem je třeba se plně ztotožnit, pokud rozhodnutí o jmenování do funkce vedoucího státního zástupce vnímá jako rozhodnutí opravňující. Je nepochybné, že povaha funkce vedoucího státního zástupce je blízka služebnímu poměru a že jejím smyslem

a účelem je v první řadě výkon veřejné moci určitou konkrétní fyzickou osobou ve veřejném zájmu, nikoli užívání požitků s funkcí spojených. Obecně vzato též platí, že nikdo nemá právní nárok stát se v konkrétním případě vedoucím státním zástupcem určitého státního zastupitelství. Funkce vedoucího státního zástupce je nicméně veřejnou funkcí chráněnou čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle něhož „[o]bčané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím“. Pokud tedy již byl někdo do takovéto veřejné funkce jmenován, má veřejné subjektivní právo na nerušený výkon této funkce za zákonných podmínek, jež jsou pro ni stanoveny. To v sobě samozřejmě zahrnuje i právo být této funkce zbaven jen za splnění zákonem předepsaných podmínek (srov. ve věci odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu náleží Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06, č. 159/2006 Sb. ÚS; viz též z novější judikatury Nejvyššího správního soudu rozsudek ze dne 11. 12. 2014, čj. 6 As 226/2014-29, č. 3187/2014 Sb. NSS). Opačný výklad by znamenal připuštění libovůle při obsazování veřejných funkcí, což je v materiálním právním státě (článek 1 Ústavy) nepřijatelné.

[17] Jestliže tedy stěžovatel vydal rozhodnutí o obnově správního řízení ve věci jmenování žalobce do funkce, nepochybně se jednalo o rozhodnutí, které zasahuje do subjektivního veřejného práva žalobce na výkon této funkce, do níž byl žalobce předtím jmenován, jelikož právě akt samotný, jímž ke jmenování došlo a který žalobci dává oprávnění uvedenou veřejnou funkci vykonávat, je rozhodnutím o obnově správního řízení dotčen. Podle § 100 odst. 6 věty druhé správního řádu totiž „[r]ozhodnutí, jímž bylo řízení obnoveno, má odkladný účinek, pokud napadené rozhodnutí nebylo dosud vykonáno, ledaže správní orgán v rozhodnutí odkladný účinek vyloučí z důvodů uvedených v § 85 odst. 2 nebo ledaže vykonatelnost nebo jiné účinky rozhodnutí již zanikly podle zvláštního zákona“. Městský soud správně poukázal na to, že v intencích shora citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího

správního soudu čj. 5 As 13/2006-46 je nutno pojmu „výkon“ rozhodnutí ve smyslu citovaného ustanovení rozumět širěji a zahrnout pod něj všechny právní účinky napadeného rozhodnutí. Rozhodnutí, jímž byl někdo jmenován do funkce vedoucího státního zástupce, mu dává oprávnění tuto funkci vykonávat. „Výkon“ takového rozhodnutí tedy probíhá prostě a jednoduše tím, že jmenovaný uvedenou funkci vykonává – uplatňuje pravomoci s ní spojené na straně jedné a požívá požitků s ní spojených (v daném případě především pobírá plat) na straně druhé. Právě z těchto důvodů má rozhodnutí, jímž bylo obnoveno řízení ve věci jmenování vedoucího státního zástupce do funkce, „automatický“ odkladný účinek podle § 100 odst. 6 věty druhé s. ř. s. a právě tento účinek znamená zásah do práv toho, kdo kdy byl do dané funkce jmenován. Městský soud tedy zcela správně žalobu proti uvedenému rozhodnutí shledal přípustnou a věcně ji projednal.

[18] Důvodná je však námitka stěžovatele, že městský soud nesprávně posoudil, zda zrušení rozhodnutí o odvolání dřívějšího vedoucího státního zástupce, jímž se tato funkce „uvolnila“ pro jmenování žalobce do ní, je důvodem obnovy řízení z moci úřední podle § 100 odst. 1 písm. b) a odst. 3 správního řádu.

[19] Podle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu „*řízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci se na žádost účastníka obnoví, jestliže bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, a pokud tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování*“. Podle odstavce 3 pak „*[v]e tříleté lhůtě od právní moci rozhodnutí může o obnově řízení z moci úřední rozhodnout též správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni, jestliže je dán některý z důvodů uvedených v odstavci 1 a jestliže je na novém řízení veřejný zájem; do konce uvedené lhůty musí být rozhodnutí o obnově řízení vydáno*“.

[20] Z § 8 až § 12 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, jakož i z dalších jeho ustanovení plyne jednoznačně a nepochybně, že vedoucí státní zástupce je funkce ryze monokratická – u jednoho státního zástupce může být pouze jeden jediný jeho vedoucí státní zástupce. Přísná monokratická je ostatně u orgánů veřejné moci spíše pravidlem než výjimkou (viz např. ministerstva, soudy, prezident republiky aj.) a má své logické důvody, u monokratického orgánu je zpravidla jasné patrné, kdo v něm je nadán řídicími, rozhodovacími a jinými pravomocemi nebo oprávněními nejvyšší úrovně. Monokratické uspořádání s jasnou hierarchií, v němž v posledku rozhoduje jedna jediná osoba, také zpravidla bývá vnímáno jako uspořádání zvyšující akceschopnost a flexibilitu daného orgánu oproti orgánům kolegiálním. Pokud tedy zákonodárce u určitého typu orgánu zvolil monokratické uspořádání, je třeba ustanovení týkající se jmenování a odvolávání vedoucího takového orgánu vykládat pokud možno tak, aby nedocházelo ke stavu systémově nežádoucímu, a sice že by v čele takového orgánu stáli současně dva jeho vedoucí (nebo dokonce jich bylo současně ještě více).

[21] S ohledem na výše uvedené výkladové pravidlo týkající se vedoucích monokratických orgánů je třeba posuzovat i věc žalobce. V době, kdy byl žalobce do funkce vedoucího státního zástupce jmenován, byla tato funkce nepochybně „volná“ v tom smyslu, že nebyla obsazena žádnou osobou, jelikož JUDr. Jakovec jí byl v té době pravomocně zbaven.

[22] Rozhodnutím správního soudu však došlo ke zrušení odvolání JUDr. Jakovce z funkce. Časové aspekty účinků zrušujícího rozhodnutí správního soudu na zrušované nezákonné správní rozhodnutí jsou předmětem letitých nejasností a sporů. Absolutní návrat do stavu před vydáním nezákonného rozhodnutí není možný již jen proto, že nelze vrátit zpět čas, po který bylo za uplatnění principu presumpce správnosti správních rozhodnutí – podle objektivně nezákonného rozhodnutí před jeho zrušením soudem postupováno. Minulost v plném rozsá-

hu „odstranit“ nelze; někdy ji lze jen napravit. Je nicméně zřejmé, že pokud má správní soudnictví být vskutku efektivním nástrojem ochrany subjektivních práv jednotlivců, je třeba účinky zrušení nezákonného správního rozhodnutí soudem vykládat tak, aby co možná nejvíce působily zpětně v tom smyslu, aby se zrušením nezákonného rozhodnutí v co možná největší dosažitelné míře obnovil stav existující předtím, než byl takovýmto správním rozhodnutím změněn. Opačný výklad by naopak měl krajně nežádoucí důsledky – veřejná správa by již jen prostým vydáváním objektivně nezákonných rozhodnutí, o nichž by věděla, že budou v případě napadení s velkou pravděpodobností v budoucnu zrušena, takřkajíc „získávala čas“ na nezákonnou změnu reality „*tady a teď*“ a vytvoření stavů a jejich důsledků, které by již zpětně bylo možno odstranit jen obtížně, nebo dokonce vůbec. To však nelze připustit.

[23] V případech soudního přezkumu rozhodnutí o odvolání z veřejné funkce je proto třeba vykládat účinky zrušení takového rozhodnutí tak, že ten, kdo byl z funkce nezákonně odvolán, v ní musí okamžikem zrušení svého odvolání takřkajíc „obživnout“, a to v plném rozsahu. Je zřejmé, že nelze „odestát“ to, co se stalo v mezidobí mezi jeho odvoláním z funkce a zrušením tohoto odvolání, neb se to zkrátka již stalo; nicméně *pro futuro* je třeba zajistit, aby ten, kdo byl z funkce odvolán nezákonně, se jí po zrušení svého odvolání mohl neprodleně a pokud možno v plném rozsahu svých pravomocí, oprávnění i požitků ujmout.

[24] Je zřejmé, že výše uvedený požadavek se může často dostat do rozporu s tím, že v mezidobí byla do dotyčné funkce jmenová-

na jiná osoba, která má též subjektivní veřejné právo ji vykonávat. Střet těchto – v obou případech abstraktně vzato zcela legitimních a obvykle v dobré víře nabytých subjektivních veřejných – práv je nutno řešit, pokud jde o funkci vedoucího monokratického orgánu, tak, že později jmenovaná osoba musí v rovině výkonu dané funkce ustoupit osobě dříve jmenované a nezákonně z funkce odvolané. Jen tak lze totiž dostát požadavku efektivní soudní ochrany poskytované v takových případech správním soudnictvím.

[25] Právě s ohledem na výše uvedené je nutno rozhodnutí, které vedlo k „uprázdnění“ určité vedoucí funkce v monokratickém orgánu, považovat za podklad pro jmenování jiné osoby do této funkce. Odpadne-li následně „uprazdňující“ rozhodnutí, odpadá podklad pro jmenování. Právě proto je takovou skutečnost nutno považovat za důvod obnovy řízení použitelný podle § 100 odst. 1 písm. b) a odst. 3 správního řádu i v režimu obnovy řízení z moci úřední. Veřejný zájem na provedení obnovy je v daném případě u monokratického orgánu očividný – odstranit nežádoucí stav výkonu vedoucí funkce současně dvěma fyzickými osobami.

[26] Na okraj je třeba nicméně poznamenat, že později do funkce jmenovaná a cestou obnovy řízení dané funkce následně zbavená osoba má zásadně (za předpokladu své dobré víry ve vztahu ke jmenování do funkce, již pak byla zbavena) právo na širokou míru satisfakce za to, že v důsledku nezákonného jednání veřejné moci byla svého práva na nerušený výkon funkce zbavena. Je na veřejné moci, aby se o patřičnou satisfakci postarala nejen v rovině finanční, ale pokud možno případně i jiné (funkční, kariérní apod.).

3332

Správní řízení: doručování obci

k § 19 odst. 1 věť druhá a odst. 2 a § 21 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.) ve znění zákona č. 7/2009 Sb.

k § 11 odst. 3 a 4 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění zákona č. 190/2009 Sb. (v textu jen „zákon o elektronických úkonech“)

I. Obci se má zásadně doručovat do její datové schránky (viz § 19 odst. 1 větu druhou správního řádu z roku 2004). Jinak než do datové schránky lze postupem podle § 19 odst. 2 správního řádu z roku 2004 doručovat, jen pokud by existovaly konkrétní důvody, pro které nebylo možné doručit písemnost do datové schránky. Nesmělo by se přitom jednat o nemožnost krátkodobou, typicky vyvolanou nepředvídaným přechodným jevem (např. poruchou systému datových schránek, výpadkem dodávky elektrické energie na straně doručujícího apod.), nýbrž o nemožnost povahy trvalejší (např. znepřístupnění příslušné datové schránky – to by u obce však prakticky nemělo připadat v úvahu, viz § 11 odst. 3 a 4 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů).

II. Za účinné doručení obci ve smyslu § 21 odst. 2 správního řádu z roku 2004 by bylo možno považovat fyzické převzetí písemnosti místostarostou obce, pokud k tomu byl zákonem předepsaným způsobem pověřen. Jen za této podmínky je skutečnost, že místostarosta se nepochybně mohl s obsahem převzatého rozhodnutí seznámit, přičitatelná i obci samotné.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2015, čj. 2 As 85/2015-31)

Věc: Obec Michalovice proti Krajskému úřadu Ústeckého kraje, za účasti Jany P., o dodatečné povolení stavby a souhlas s užíváním, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutí Městského úřadu Litoměřice (stavební úřad) o dodatečném povolení stavby a souhlasu s užíváním datované dnem 16. 12. 2010 bylo doručováno opakovaně, a to celkem třikrát. První pokus doručit předmětné rozhodnutí do datové schránky žalobkyně proběhl neúspěšně, doručeno tak bylo pouze žadatelce o rozhodnutí stavebního úřadu, avšak nikoli žalobkyni. Po pravděpodobně neúspěšném opakovaném pokusu doručit do datové schránky žalobkyně přistoupil stavební úřad k doručení rozhodnutí žalobkyni v jeho hmotné podobě. Dne 2. 3. 2011 převzal předmětné rozhodnutí místostarosta žalobkyně pan Jindřich Šrůt, což potvrdil na originále rozhodnutí slovem „převzal“, označením své funkce a podpisem; ze správního spisu není patrné, kde k převzetí došlo. Poslední pokus o doručení rozhodnutí učinil stavební úřad dne 19. 4. 2011, kdy je odeslal prostřednictvím provozovatele poštovních služeb všem účastníkům řízení. Rozhodnutí převzala dne 20. 4. 2011 do vlastních rukou starostka žalobkyně.

Proti rozhodnutí stavebního úřadu podala žalobkyně odvolání datované dnem 21. 4. 2011, které žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 4. 2012 zamítl pro opožděnost.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem, jenž svým rozhodnutím ze dne 25. 3. 2015, čj. 15 A 57/2012-53, napadené rozhodnutí žalovaného zrušil. Žaloba se týkala primárně posouzení dne skutečného doručení výše uvedeného rozhodnutí stavebního úřadu žalobkyni. Spornou otázkou bylo, zda k doručení došlo dne 2. 3. 2011 převzetím zmíněného rozhodnutí místostarostou žalobkyně, či zda bylo doručeno až dne 20. 4. 2011 převzetím rozhodnutí stavebního úřadu starostkou žalobkyně do vlastních rukou. Od data doručení se následně odvíjela lhůta pro podání odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu. Krajský soud uvedl, že je-li účastníkem řízení obec, může mít převzetí písemnosti adresované obci jejím místostarostou účinky doručení pouze tehdy, je-li starosta obce nepřítomen nebo nevykonává svou funkci či byl-li k převzetí písemnosti pověřen. Existenci takových skutečností však musí správní orgány ověřit, jinak nemohou bez dalšího vycházet z toho, že písemnost byla doručena. Názor žalovaného, že převzetí rozhodnutí místostarostou obce má automaticky účinky doručení tohoto rozhodnutí obci, shledal soud nesprávným a zakládajícím nezákonnost napadeného rozhodnutí z důvodu ne-

správného právního posouzení věci. Upozornil, že žalovaný nezkoumal, zda byly splněny předpoklady pro zastupování starostky žalobkyně místostarosta, ani zda byl místostarosta k převzetí rozhodnutí stavebního úřadu pověřen. Ze správního spisu potom dle soudu nplyne, že by se žalobkyně s obsahem rozhodnutí stavebního úřadu seznámila před jeho doručením prostřednictvím provozovatele poštovních služeb do vlastních rukou starostky žalobkyně.

Krajský soud dále uvedl, že stavební úřad pochybil, jelikož své rozhodnutí nedoručil žalobkyni prostřednictvím veřejné datové sítě.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž nesoouhlasil s názorem krajského soudu, že správní orgány byly v projednávaném případě povinny prověřovat oprávnění místostarosty k převzetí písemnosti za obec vystupující v pozici účastníka správního řízení. Úkolem správních orgánů není dle stěžovatele zpochybňovat oprávnění místostarosty obce, jejímž jménem vystupuje, a pokud tento písemnost kompetentním osobám včas nepředá, nemůže jít taková skutečnost k tíži správního orgánu ani ostatních účastníků řízení čekajících na okamžik nabytí právní moci správního rozhodnutí.

Stěžovatel rovněž upozornil, že se krajský soud nezabýval výkladem § 104 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), konkrétně v něm obsaženého slovního spojení „*doba nepřítomnosti starosty*“. Dle stěžovatele je tento vágní pojem s to zahrnout veškerou nepřítomnost starosty zapříčiněnou objektivními i subjektivními okolnostmi a trvající jakkoliv dlouhou dobu. Odmítl podřadit pod tento pojem pouze dlouhodobou absenci starosty ve výkonu funkce, přičemž upozornil na řešení těchto překážek odděleně v § 104 odst. 1 obecního zřízení v kategorii „*doby, kdy starosta nevykonává funkci*“. Na základě této skutečnosti má tedy stěžovatel za to, že rozhodnutí stavebního úřadu se do sféry žalobkyně dostalo již dne 2. 3. 2011 převzetím místostarostou, který zastupoval starostku žalobkyně z důvodu její momentál-

ní nepřítomnosti při doručování, a žalobkyně se tak mohla s danou písemností seznámit. Odvolání žalobkyně doručené stavebnímu úřadu dne 2. 5. 2011 je tedy odvoláním opožděným.

V kasační stížnosti též stěžovatel zdůraznil, že žalobkyně jednoznačně ve své žalobě nenamítala nemožnost seznámení se s rozhodnutím stavebního úřadu ani fakt, že by místostarosta žalobkyně existenci a obsah písemnosti žalobkyni zatajil, a poukazovala pouze na formální vady při doručování správního rozhodnutí. K tomuto argumentu předestřenému stěžovatelem z pozice žalovaného již v řízení před krajským soudem se soud nijak nevyjádřil.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti reagovala na tvrzení stěžovatele a uvedla, že místostarosta žalobkyně nevystupoval při přebírání rozhodnutí stavebního úřadu jako zástupce starostky žalobkyně, jednalo se o jeho soukromou aktivitu. Zároveň žalobkyně popřela, že by byla starostka žalobkyně v danou chvíli v úřadu nepřítomna či nevykonávala funkci, případně že zastupitelstvo tento úkol svěřilo místostarostovi žalobkyně. K argumentu stěžovatele, že žalobkyně výslovně nenamítala nemožnost seznámení se s rozhodnutím stavebního úřadu, žalobkyně uvedla, že ve správní žalobě proti rozhodnutí žalovaného namítala nedoručení dané písemnosti – tedy se s ní nemohla ke dni 2. 3. 2011 seznámit.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [10] V projednávané věci bylo předmětem doručování rozhodnutí stavebního úřadu označené datem 16. 12. 2010 (zároveň ovšem označené jako vypravené dne 20. 12. 2010) o dodatečném povolení stavby a souhlas s užíváním. Doručovalo se s ohledem na § 19 odst. 4 správního řádu do vlastních rukou účastníků, tedy i žalobkyně, neboť se

jednalo o rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 správního řádu.

[11] Podle § 19 odst. 1 správního řádu „[p]ísemnost doručuje správní orgán, který ji vyhotovil. Správní orgán doručí písemnost prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky. Nelze-li písemnost takto doručit, může ji doručit správní orgán sám; *v zákonem stanovených případech může písemnost doručit prostřednictvím obecního úřadu, jemu naroveň postaveného správního orgánu (dále jen „obecní úřad“) nebo prostřednictvím policejního orgánu příslušného podle místa doručení; je-li k řízení příslušný orgán obce, může písemnost doručit prostřednictvím obecní policie.*“ Podle § 19 odst. 2 věty první správního řádu, „[n]ení-li možné písemnost doručit prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, lze ji doručit také prostřednictvím provozovatele poštovních služeb“.

[12] Obci se má zásadně doručovat do její datové schránky (viz § 19 odst. 1 větu druhou správního řádu). V první řadě tedy lze plně souhlasit s krajským soudem, shledal-li, že stěžovatel pochybil, jestliže nedoručil žalobkyni předmětné rozhodnutí do datové schránky. Podle § 19 odst. 1 věty třetí a odst. 2 věty první správního řádu sice platí, že při nemožnosti doručit do datové schránky lze využít i jiné způsoby doručení. V projednávané věci však stěžovatel jako doručující orgán neměl podle obsahu spisu dostatek důvodů pro závěr, že doručení do datové schránky není možné. Nic ze spisového materiálu o takovém závěru nesvědčí. V seznamu adresátů, jimž bylo doručováno shora citované rozhodnutí, je u žalobkyně uvedeno označení její datové schránky (wd8aywj). Je tedy patrné, že žalobkyně datovou schránku v rozhodné době pravděpodobně měla, ostatně jako každá obec (viz § 7 odst. 1 zákona o elektronických úkonech). Pokud by mělo být žalobkyni plnohodnotně doručováno jinak než do datové schránky postupem podle § 19 odst. 2 správního řádu, musel by správní spis obsahovat skutečnosti dokládající důvody, pro které nebylo možné doručit písemnost do datové schránky.

Nesmělo by se přitom jednat o nemožnost krátkodobou, typicky vyvolanou nepředvídaným přechodným jevem (např. poruchou systému datových schránek, výpadkem dodávky elektrické energie na straně doručujícího apod.), nýbrž o nemožnost povahy trvalejší (např. znepřístupnění příslušné datové schránky – to by u obce však prakticky nemělo připadat v úvahu, viz § 11 odst. 3 a 4 zákona o elektronických úkonech).

[13] Pokud stěžovatel přesto, že splnění podmínek doručování postupem podle § 19 odst. 1 věty třetí resp. odst. 2 věty první správního řádu nebylo ve správním spise doloženo, podle tohoto ustanovení doručoval prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, mohly účinky doručení nastat pouze tehdy, pokud se doručovaná zásilka skutečně dostala do dispoziční sféry adresáta, tedy žalobkyně, za niž ji musela převzít k tomu oprávněná osoba. V tomto ohledu krajský soud zcela správně poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně na jeho rozsudky ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 As 90/2010-95, a ze dne 29. 6. 2011, čj. 8 As 31/2011-88. Doručení fikcí v daném případě nemohlo nastat. Základní chybou stěžovatele tedy v dané věci bylo, že rezignoval na svou povinnost doručovat zásadně do datové schránky žalobkyně a pokusil se i za situace, kdy neměl dost informací pro závěr, že do datové schránky doručovat nelze, doručovat jiným způsobem.

[14] Do dispoziční sféry žalobkyně by se doručované rozhodnutí dostalo, pokud by byly naplněny podmínky § 21 odst. 2 správního řádu, podle něhož „[p]ísemnost, která se doručuje do vlastních rukou [právnícké osoby – pozn. NSS], jsou oprávněny převzít orgány a osoby uvedené v § 30 nebo jiné osoby, které byly pověřeny písemností přijímat“. Podle § 30 odst. 4 správního řádu přitom „[z]a územní samosprávný celek činí úkony ten, kdo je podle zvláštního zákona oprávněn územní samosprávný celek navenek zastupovat, jeho zaměstnanec nebo člen zastupitelstva, který byl touto osobou pověřen“. Zvláštním zákonem je v daném případě obecní zřízení, jehož § 103 odst. 1 stanoví,

že „[s]tarosta zastupuje obec navenek“. Podle § 104 odst. 1 obecního zřízení „[s]tarosta zastupuje místostarosta. Zastupitelstvo obce může zvolit více místostarostů a svěřit jim některé úkoly. Místostarosta, kterého určí zastupitelstvo obce, zastupuje starostu v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy starosta nevykonává funkci (§ 73 odst. 3 a § 79 odst. 1).“

[15] Pokud tedy v daném případě písemnost fyzicky převzal místostarosta, musel být k tomu, aby doručení bylo účinné, zákonem předepsaným způsobem pověřen. Jen za této podmínky je skutečnost, že místostarosta se nepochybně mohl s obsahem převzatého rozhodnutí seznámit, přičitatelná i žalobkyni samotné.

[16] Místostarosta k převzetí písemnosti mohl být v první řadě pověřen samotnou starostkou, a to pro tento jednotlivý případ doručení anebo obecně, tedy pro přebírání písemností určitého druhu nebo obecněji pro jednání v určitých věcech.

[17] Dále by připadalo v úvahu, že by šlo o výkon svěřených úkolů (za předpokladu, že místostarosta byl k takovému výkonu svěřených úkolů zahrnujících v daném rozsahu jednání navenek zastupitelstvem pověřen).

[18] Rovněž by mohlo jít o situaci zastupování starostky v době její nepřítomnosti; k tomu by opět musel být místostarosta určen zastupitelstvem obce a objektivně by musely nastat okolnosti vyvolávající důvod starostku zastupovat. Nepřítomností ve smyslu § 104 odst. 1 věty třetí zákona o obcích je nutno rozumět fyzickou nepřítomnost starosty v sídle obce nebo na jiném místě, na němž jinak starosta obvykle či podle povahy věci jménem obce jedná, v době, kdy je podle okolností třeba, aby jednal. Neznamená to rozhodně, že si snad doručující orgán může místostarostu kdekoli vyhledat či jej oslovit (např. k sobě přizvat) a zásilku mu bez dalšího předat, i když

by stejně dobře mohl zásilku doručit přímo starostovi. To by znamenalo fakticky obejít předání zásilky primárně oprávněné osobě, tedy samotnému starostovi. Smysl a účel § 104 odst. 1 věty třetí zákona o obcích je jiný – poskytnout ve své podstatě nouzové náhradní řešení pro případ, že primárně oprávněný (tedy starosta) v danou dobu objektivně pro fyzickou nepřítomnost nemůže za obec jednat, a přesto je třeba, aby za ni někdo obdařený patřičným pověřením (a tedy i legitimitou) bez zbytečného prodlení jednal.

[19] Alternativa uvedená v § 104 odst. 1 větě třetí *in fine* obecního zřízení, a sice zastupování starosty, pokud *starosta nevykonává funkci* (§ 73 odst. 3 a § 79 odst. 1), v projednávané věci nejspíše nepřipadá v úvahu, neboť se vztahuje pouze na specifické v zákoně vyjmenované důvody nevykonávání funkce, na které zákon přímo odkazuje (dočasná pracovní neschopnost, karanténa, těhotenství nebo péče o dítě do 3 let věku, viz § 73 odst. 3 větu první obecního zřízení; dovolená, viz § 79 odst. 1 obecního zřízení), o nichž nebylo v průběhu dosavadních řízení nikým tvrzeno, že by byly ve hře. I ohledně těchto důvodů by, pokud by byly v dalším řízení tvrzeny, muselo být prokázáno, že v rozhodné době byly dány a že místostarosta, předepsaným způsobem k tomu pověřený, z těchto důvodů starostku zastupoval.

[20] Ze správního spisu neplyne, že by místostarosta při přebírání písemnosti jednal na základě některého z výše popsaných oprávnění. Má-li být doručení předáním písemnosti místostarostovi účinné, muselo by se o některý z uvedených případů jednat; doložit to je věcí doručujícího orgánu.

[21] Pokud tedy krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a uložil mu prověřit, zda byl místostarosta oprávněn převzít předmětnou písemnost, posoudil věc v plném souladu se zákonem.

Řízení před soudem: usnesení o splnění podmínek řízení

k § 7 odst. 4, 5 a § 46 soudního řádu správního ve znění zákonů č. 159/2006 Sb., č. 216/2008 Sb. a č. 303/2011 Sb.

Ve správním soudnictví soud nevydává samostatné usnesení o tom, že jsou splněny podmínky řízení. S námitkou účastníka řízení, že některá z podmínek splněna není, se buď ztotožní a pak vydá rozhodnutí, kterým se řízení před ním skončí pro nesplnění podmínek řízení (§ 7 odst. 4, 5 a § 46 s. ř. s.), nebo se s ní neztotožní a pak ji vypořádá až v odůvodnění rozhodnutí o věci samé.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2015, čj. 9 As 91/2015-17)

Prejudikatura: č. 1773/2009 Sb. NSS, č. 1851/2009 Sb. NSS a č. 2853/2013 Sb. NSS.

Věc: Mgr. Jana N. proti předsedovi Okresního soudu v Mělníku o udělení výtky, o kasační stížnosti žalovaného.

Podanou žalobou se žalobkyně domáhala zrušení výtky udělené jí žalovaným podle § 88a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích). Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě namítl věcnou nepřislusnost Krajského soudu v Praze, spočívající v tom, že žalobu nemají projednávat soudy ve správním soudnictví, ale buď soudy jednající v občanském soudním řízení s ohledem na pracovníprávní charakter výtky, nebo kárný soud s ohledem na to, že jde o výkon kárné pravomoci. Z obsahu podání je třeba dovodit, že žalovaný se domáhal toho, aby o námitce krajský soud rozhodl ještě před rozhodnutím ve věci samé, když v petitu uvedl, jak má soud rozhodnout ve věci, *po rozhodnutí o námitce věcné nepřislusnosti*.

Krajský soud v usnesení ze dne 3. 4. 2015, čj. 46 A 20/2015-22, uvedl, že žalovaný neuplatnil námitku věcné nepřislusnosti krajského soudu ve smyslu § 7 odst. 1 s. ř. s., tj. nedomáhal se toho, že by ve věci měl rozhodovat na základě zákonné výjimky přímo Nejvyšší správní soud. Námitka směřovala k tomu, zda uplatněnou žalobu jsou příslušné vůbec řešit soudy ve správním soudnictví, což krajský soud vyhodnotil jako otázku věcné příslusnosti soudu v širším slova smyslu. Pokud by byla námitka důvodná, vedla by nikoliv k postupu podle § 7 odst. 5 s. ř. s., nýbrž k odmít-

nutí žaloby podle § 46 odst. 2 s. ř. s. Posouzení této otázky standardně bývá součástí rozhodnutí ve věci samé, nicméně s ohledem na výslovně uplatněnou námitku věcné příslusnosti ze strany žalovaného, neujasněnost této otázky v dosavadní praxi a požadavek žalovaného, aby o jeho námitce bylo rozhodnuto samostatným rozhodnutím, soud o tomto návrhu rozhodl samostatným usnesením. Následně krajský soud dovodil, že jde o věc, kterou mají pravomoc řešit soudy ve správním soudnictví, neboť není dána pravomoc kárného soudu a žalovaný vůči žalobkyni jednal jako správní orgán podle zvláštního ustanovení o soudech a soudcích, a tudíž se nemohl ani podpůrně uplatnit zákoník práce z roku 2006. Výrok II. napadeného usnesení vyzýval žalobkyni k odstranění vad žaloby.

Proti usnesení krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, kterou se domáhal zrušení výroku I. usnesení krajského soudu, kterým byla zamítnuta „námitka věcné nepřislusnosti Krajského soudu v Praze“, a to z důvodů nesprávného právního posouzení, zmatečnosti řízení a nepřezkoumatelnosti. Podle stěžovatele zejména chybí přezkoumatelná právní úvaha, proč by měly být správní soudy příslušné k přezkoumání udělené výtky. Buď se jedná o pracovníprávní spor a věc měla být řešena u obecného soudu stěžovatele, anebo se jedná o kárné

provinění a věc měla být řešena před kárným soudem, tedy Nejvyšším správním soudem.

Nejvyšší správní soud výrok I. usnesení krajského soudu zrušil.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) [7] Dříve než přistoupil k posouzení důvodů uvedených v kasační stížnosti, se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda bylo vůbec v souladu se zákonem, že krajský soud rozhodl samostatným usnesením o námitce stěžovatele. Jak ostatně sám krajský soud uvedl, posouzení této otázky standardně bývá součástí rozhodnutí ve věci samé, a nikoliv předmětem rozhodování samostatným usnesením.

[8] Námitku vznesenou stěžovatelem nepovažuje Nejvyšší správní soud za námitku věcné nepřislušnosti, ale za námitku nedostatku pravomoci soudu rozhodujícího ve správním soudnictví. Soud si je vědom terminologické nejasnosti této otázky jak v právních předpisech, tak v odborné literatuře (viz stručné shrnutí rozdílných pojetí in Jemelka, L.; Podhrázký, M.; Vetešník, P.; Zavřelová, J.; Bohadlo, D.; Šuránek, P. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 1055-1056). Nejvyšší správní soud terminologicky vyšel zejména z nadpisů § 4 s. ř. s. a § 7 o. s. ř., které hovoří v obou případech o pravomoci soudů, ať již soudů rozhodujících v občanském soudním řízení, nebo ve věcech správního soudnictví. Jde však pouze o terminologickou otázku bez vlivu na posouzení věci samé. Otázku příslušnosti, ať již věcné, či místní, může soud řešit pouze v případě, že má pravomoc o věci rozhodovat, tedy že soudy rozhodující podle soudního řádu správního jsou oprávněny předložený spor řešit (k tomu srov. obdobně také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2009, čj. 4 Ads 127/2008-73, nebo rozsudek ze dne 21. 2. 2013, čj. 6 Ads 164/2012-31, č. 2853/2013 Sb. NSS).

[9] Soudní řád správní upravuje zvláštní postup soudu v případě, že dojde k závěru, že pravomoc soudů ve správním soudnictví dána není, ale věc má rozhodovat soud v občanském soudním řízení, v § 46 odst. 2 až 4 s. ř. s. V těchto ustanoveních je nicméně řešena pouze situace, kdy k závěru o nedostatku pravomoci dojde soud, a není řešen postup pro případ, že námitku nedostatku pravomoci vznáší účastník řízení a soud se s ní neztožňuje.

[10] Tento stav je obdobný též posuzování místní a věcné příslušnosti soudu. Ustanovení § 7 odst. 4 a 5 s. ř. s. upravují postup soudu pro případ, že není věcně či místně příslušný (k tomuto závěru tedy zjevně musí dojít soud), ale neupravují žádný zvláštní postup pro situaci, kdy s věcnou či místní příslušností nesouhlasí některý z účastníků. Tato situace je odlišná od posuzování místní a věcné příslušnosti soudů v občanském soudním řízení. Úprava v občanském soudním řádu totiž vychází z toho, že soud rozhoduje v zásadě stejně, ať dojde k závěru o věcné či místní nepřislušnosti on sám, nebo pokud takovou námitku vznese účastník (viz § 104a odst. 5 a § 105 odst. 4 o. s. ř.). Tato ustanovení nelze v soudním řízení správním použít subsidiárně na základě § 64 s. ř. s., podle něhož „[n]estanoví-li tento zákon jinak, použijí se pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu“. Soudní řád správní postup soudu pro případ věcné a místní příslušnosti upravuje samostatně v § 7 odst. 4 a 5. S ohledem na povahu řízení před správními soudy a s ohledem na výrazně jednodušší úpravu místní a věcné příslušnosti ve správním soudnictví nejsou citovaná ustanovení občanského soudního řádu, o nutnosti postupovat shodně k námitce účastníka, použitelná.

[11] Pravomoc soudu rozhodovat patří mezi podmínky řízení, které musí soud zkoumat kdykoliv za řízení ve smyslu § 103 o. s. ř. (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS). Ačkoliv

jde o podmínku základní, není důvod na ni nahlížet ohledně procesu jejího posuzování odlišně než na jiné podmínky řízení, jako je například procesní nezpůsobilost účastníka, překážka věci rozsouzené, překážka zahájeného řízení nebo věcná a místní příslušnost soudu.

[12] Není-li podle soudu určitá podmínka řízení splněna, postupuje tak, jak mu ukládá soudní řád správní, například tedy postoupí návrh příslušnému soudu podle § 7 odst. 4 nebo 5 s. ř. s., návrh odmítne podle § 46 odst. 1 s. ř. s., případně podle § 46 odst. 2 s. ř. s. Daným rozhodnutím soudu se řízení před ním končí, a je proto zásadně přezkoumatelné Nejvyšším správním soudem ke kasační stížnosti. Žádné ustanovení soudního řádu správního nepočítá s tím, že pokud je soud přesvědčen o tom, že podmínky řízení splněny jsou, měl by o tom rozhodovat samostatným usnesením. Tomuto závěru nasvědčuje i to, že pokud by soud skutečně mohl o těchto dílčích otázkách samostatně rozhodovat, pak by proti takovým rozhodnutím byla přípustná kasační stížnost (§ 102 s. ř. s.), když tato rozhodnutí není možno považovat za rozhodnutí, kterými se pouze vede řízení [§ 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s.]. Bylo by zjevně proti principu hospodárnosti řízení, pokud by si mohl krajský soud kontrolovat správnost svého postupu postupným vydáváním rozhodnutí o podmínkách řízení, které by k případným kasačním stížnostem účastníků přezkoumával Nejvyšší správní soud.

[13] Pro odlišný postup musí být výslovná zákonná opora, jako je tomu v případě občanského soudního řízení například u námitek účastníků podle § 104a odst. 5 a § 105 odst. 4 o. s. ř. Obdobně, ačkoliv nejde o řešení podmínek řízení, ale o věc samu, lze poukázat na to, že soud musí rozhodnout o celé projednávané věci, a jen tehdy, pokud je to účelné, může rozhodnout jen o její části (částečný rozsudek)

nebo o jejím základu (mezitímní rozsudek) – § 152 odst. 2 o. s. ř. Soud si v daných případech tedy sice může postavit část žaloby najisto, ale půjde o ucelené posouzení právních a skutkových otázek vztahujících se buď k základu žaloby, nebo k její ucelené části, nikoliv o posuzování jednotlivých dílčích právních či skutkových otázek, které je třeba pro řešení sporu vyřešit.

[14] Pokud tedy krajský soud vydal samostatné usnesení o tom, že je věcně příslušný (resp. správní soudy mají pravomoc věc rozhodovat), postupoval v rozporu se zákonem. Pokud je stěžovatelem tato otázka zpochybňována, soud je povinen ji vypořádat buď postupem podle § 46 odst. 2 s. ř. s., pokud by se s ní ztotožnil, nebo až v odůvodnění rozhodnutí ve věci samé, pokud se s ní neztotožní. Účastník může vznášet námitky týkající se podmínek řízení zásadně kdykoliv za řízení, pokud není v tomto právu omezen (viz například omezení práva na vznesení námítka místní příslušnosti do prvního úkonu ve věci samé – rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2007, čj. 2 Azs 156/2006-38). Vzhledem k tomu, že jde o podmínky řízení, soud je povinen je zkoumat kdykoliv za řízení. Pokud není podmínka řízení zpochybňována, nemusí tak v odůvodnění rozhodnutí činit výslovně, avšak k námitce je povinen ji v rozhodnutí, kterým se řízení končí, vypořádat (viz obdobně k otázce zkoumání prekluze práva vyměřit daň rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2009, čj. 1 Afs 145/2008-135, č. 1851/2009 Sb. NSS).

[15] S ohledem na shora uvedené se Nejvyšší správní soud nemohl v tuto chvíli zabývat tím, zda věc skutečně přísluší do pravomoci soudů ve správním soudnictví, neboť touto otázkou se bude moci zabývat až na základě případné kasační stížnosti proti rozhodnutí, které je krajský soud oprávněn vydat.

3334

Řízení před soudem: žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu; objektivní a subjektivní lhůta k podání žaloby

Katastr nemovitostí: provedení či neprovedení záznamu

k § 84 odst. 1 soudního řádu správního

k § 7 a § 8 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění zákona č. 90/1996 Sb.^{*)}

k § 5 a § 6 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon) (dále jen „katastrální zákon z roku 1992“), ve znění zákonů č. 89/1996 Sb. a č. 120/2000 Sb.^{**)}

I. Provedení nebo neprovedení zápisu údajů o právních vztazích a jiných údajů do katastru nemovitostí záznamem podle § 7 a § 8 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve spojení s § 5 a § 6 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky, není trvajícím zásahem.

II. Objektivní lhůta k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením podle § 84 odst. 1 s. ř. s. běží ode dne provedení záznamu údajů do katastru nemovitostí; při neprovedení záznamu ode dne následujícího po marném uplynutí lhůty 30 dnů k provedení záznamu [§ 5 odst. 3 písm. b) zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky]. Subjektivní lhůta běží ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o provedení záznamu, nebo naopak o jeho neprovedení a vrácení listin tomu, kdo je předložil.

III. Opakovaný, obsahově shodný návrh na provedení záznamu do katastru nemovitostí podaný touž osobou, nebo jejím právním nástupcem, nemůže vyvolat nový běh lhůt podle § 84 odst. 1 s. ř. s. pro podání žaloby.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2015, čj. 7 As 107/2014-53)

Prejudikatura: č. 735/2006 Sb. NSS, č. 1838/2009 Sb. NSS a č. 2206/2011 Sb. NSS.

Věc: a) Anna P., b) Ing. Růžena H. a c) Kristina Z. proti Katastrálnímu úřadu pro Plzeňský kraj o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobkyň.

Předmětem sporu je běh objektivní a subjektivní lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem dle § 84 odst. 1 s. ř. s., který spočívá v provedení nebo neprovedení zápisu práv do katastru nemovitostí záznamem.

Okresní úřad v Klatovech – pozemkový úřad (dále jen „pozemkový úřad“) vydal rozhodnutím ze dne 3. 11. 1995, čj. PÚ 5604/92 D, podle § 9 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jiné-

mu zemědělskému majetku (dále jen „zákon o půdě“), do vlastnictví žalobkyně a), žalobkyně b), Anny K. a Rudolfa Z. pozemky v katastrálním území Hůrka u Železné Rudy (nyní k. ú. Prášily): v PK p. č. 2758, v KN p. č. 135. Jejich výměra měla být následně upřesněna na základě vypracovaného geometrického plánu a v katastru mělo být vyznačeno na listu vlastnictví, že nemovitosti náleží do vlastnictví jmenovaných (žalobkyním každé id. 1/6, zbývajícím každému id. 1/3). Povinnou

^{*)} Ustanovení § 8 bylo s účinností od 1. 1. 2012 změněno zákonem č. 349/2011 Sb. S účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon).

^{**)} Ustanovení § 5 bylo s účinností od 1. 1. 2007 změněno zákonem č. 186/2006 Sb. a s účinností od 1. 3. 2009 změněno zákonem č. 8/2009 Sb. S účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon).

osobou byl státní podnik Vojenské lesy a statky s. p., odštěpný závod Horní Planá.

Pozemkový úřad dále rozhodnutím ze dne 6. 11. 1995, čj. PÚ 5604/92 B, vydal podle zákona o půdě jmenovaným pozemky: v PK p. č. 2758, v KN p. č. část 108 (les), v tomtéž katastrálním území (týmž podílem), rovněž s tím, že jejich výměra bude upřesněna geometrickým plánem. Povinnou osobou byla Správa Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava; v obou případech byl účastníkem i Pozemkový fond ČR.

Obě uvedená rozhodnutí pozemkový úřad doručil dne 24. 9. 2001 katastrálnímu úřadu k zápisu do katastru záznamem. Ten následně přípisem ze dne 16. 12. 2002, čj. Z 1327/2001 431/1, vyzval pozemkový úřad k doplnění podání o geometrický plán a listiny mu vrátil.

Geometrický plán pro rozdělení pozemku p. č. 2758 o výměře 1,8510 ha (dle identifikace parcel ze dne 31. 8. 1992, k. ú. Stodůlky-Hůrka) byl zpracován pod č. 210/1107/2007 s datem 23. 1. 2003. V zápisu (kopii) z jednání na pozemkovém úřadě ze dne 17. 3. 2003, konaném s cílem „*ujasnit situaci p. p. č. 2758 v katastrálním území Prášíly*“ [přítomni byli žalobkyně a), Rudolf Z., Anna K., dále zástupci za obec Prášíly, Pozemkový fond ČR a státní podnik Vojenské lesy a statky], se konstatuje, že geometrický plán není s identifikací parcel shodný. Přítomní se shodli na výsledném upřesnění restituce uvedené parcely. „*Z parcely č. 135 KN (dnes 2135) je vydána parcela 2135/14 a 2135/15 dle GP, vydány jsou všechny části p. č. 108, dnes 2108 původně náležející identifikované parcele. Zbytek p. p. č. 2758 dle PK nebyl vydán, jde o pozemky stavební a se stavbami související a pozemky zastavěné komunikacemi. Restituenti se dohodli s obcí, že po vypořádání náhrad s Pozemkovým fondem ČR směně část pozemků ve svém vlastnictví (část poskytnuté náhrady) za pozemky obecní v odpovídající výměře. Obec poskytne ke směně pozemky v místě původní usedlosti [Z.] o výměře odpovídající pozemkům dle GP 210-1107/2001, a to p. p. č. 2135/17, 18, 19, 20, 40, 21, 46 a st. 21132/1 a 2. Obec se dohodla s Pozem-*

kovým fondem ČR, že bude žádat o převod pozemků nevydaných oprávněným osobám v tomto restitučním řízení do svého vlastnictví.“

Ministerstvo zemědělství, pozemkový úřad, v listině ze dne 23. 4. 2003, čj. PÚ 5604/92, označené jako „*Upřesnění rozhodnutí vydaných Pozemkovým úřadem v Klatovech v roce 1995 pod čj. PÚ 5604/92 A-D*“ (dále jen „Upřesnění“), uvedlo, že údaje o řešeních nemovitostech převzal správní orgán z identifikace parcel, v níž byly díly pozemků bez výměry, proto byl vypracován geometrický plán. Po zaměření pozemků bylo zřejmé, že identifikace parcel z roku 1992 zcela neodpovídá skutečné situaci. Vydaná rozhodnutí jsou pravomocná a účastníci situaci vyřešili na jednání dne 17. 3. 2003. Na základě tohoto jednání a geometrického plánu upřesňuje pozemkový úřad výměru parcel tak, že:

1. Rozhodnutím ze dne 3. 11. 1995, čj. PÚ 5604/92 D, jsou vydávány pozemky p. č. dle PK č. 2758, dle KN č. 135, dle GP 2135/14 (649 m²); 2135/15 (81 m²), celkem 730 m².

2. Rozhodnutím ze dne 6. 11. 1995, čj. PÚ 5604/92 B, jsou vydávány pozemky p. č. dle PK č. 2758, dle KN č. 108, dle GP 2108/34 (145 m²), 2108/35 (241 m²), 2108/36 (529 m²), 2108/37 (48 m²), 2108/39 (200 m²), 2108/40 (31 m²), 2108/41 (33 m²), 2108/42 (11 m²), 2108/44 (1 m²) a 2108/46 (18 m²).

3. Zbytek parcely č. 2758 dle PK o celkové výměře 16 523 m² není oprávněným osobám vydán, jde o pozemky stavební se stavbami a pozemky zastavěné komunikacemi. Nevydání oprávněným osobám bylo řešeno rozhodnutími ze dne 2. 11. 1995, čj. PÚ 5604/92 A a čj. PÚ 5604/92 C (obě pravomocná 28. 12. 1995).

4. Předmětem jednání na pozemkovém úřadě dne 17. 3. 2003 byla i dohoda oprávněných osob s obcí Prášíly o směně náhradních pozemků restituentů za obecní pozemky v místě původní usedlosti Z. Tento bod neovlivní upřesnění citovaných rozhodnutí.

Katastrální úřad na základě doplnění podání dne 29. 4. 2003 o uvedené Upřesnění provedl záznam podle předložených listin

pod čj. Z-1327/2001-431 (dle výpisu z listu vlastnictví LV 113).

V letech 2007 a 2010 bylo projednáno dědictví po některých z původních vlastníků, kteří po vydání nemovitostí zemřeli. Na LV 113 na základě usnesení soudu o potvrzení nabytí dědictví byly změny údajů zapsány (Z 4843/2007-431 a Z-1736/2010-431).

Návrhem podaným žalovanému dne 14. 12. 2011, evidovaným pod sp. zn. Z-4801/11, se žalobkyně domáhaly na základě shora uvedených listin provedení zápisu vlastnického práva záznamem do katastru nemovitostí k pozemkům konkrétně označeným, neboť podle nich nebyl původní zápis vlastnického práva záznamem proveden co do počtu pozemků dle označeného geometrického plánu správně. Podle předkládaných listin jim svědčí spoluvlastnické právo k většímu počtu pozemků, než k jakému je opravňují zápisy v katastru nemovitostí na LV 113. Podle tohoto návrhu nebyl za a) dle rozhodnutí pozemkového úřadu ze dne 3. 11. 1995, čj. PÚ 5604/92 D, dosud proveden záznam k pozemkům p. č. 2135/6 až p. č. 2135/13, p. č. 2135/16 až 2135/22, p. č. 2135/40 a p. č. 2135/46, a za b) dle rozhodnutí pozemkového úřadu ze dne 6. 11. 1995, čj. PÚ 5604/92 B, dále k pozemku p. č. 2108/38. Žalobkyně tvrdily, že rozhodnutí byla předložena pod čj. Z-1327/2001-431 k provedení záznamu a že vydané Upřesnění vykazuje zřejmé nesprávnosti, neboť v něm tyto pozemky chybí, nadto se ani nemůže dotýkat vlastnictví k pozemkům pravomocně rozhodnutím vydaným, protože žádné přezkumné řízení ani obnova řízení neproběhly. Vliv na postup žalobkyň mělo i oznámení Pozemkového fondu ČR o nabídce nemovitostí ze dne 22. 11. 2011, v němž bylo u některých nemovitostí uvedeno, že nelze doložit vlastnické právo státu. Žalobkyně proti tomu podaly námítky.

Sdělením ze dne 10. 1. 2012, čj. Z-4801/2011-431, žalovaný oznámil neprovedení zápisu do katastru nemovitostí záznamem a vrátil žalobkyním uvedený návrh včetně jeho příloh. Uvedl, že dosavadní zápisy jsou v souladu s doručenými listinami, a to jak s usneseními soudů o dědictví, tak s oběma

rozhodnutími pozemkového úřadu, včetně Upřesnění. Návrhu na zápis změny vlastnického práva k nemovitostem, které nebyly výslovně uvedeny v rozhodnutí ani v Upřesnění, nelze vyhovět. Některé nemovitosti jsou již ve vlastnictví fyzických osob a u některých je v katastru nemovitostí evidována poznámka dle usnesení o předběžném opatření Okresního soudu v Klatovech ze dne 23. 2. 2011, čj. 4 C 320/2005-322. Dle tohoto usnesení se žalobkyně návrhem ze dne 23. 12. 2005 ve znění změny ze dne 23. 2. 2011 domáhaly vůči Pozemkovému fondu ČR, aby soud uložil Pozemkovému fondu ČR uzavřít s nimi smlouvu o převodu pozemků ve smyslu § 11 odst. 2 zákona o půdě. Soud předběžným opatřením zakázal Pozemkovému fondu ČR nakládat s pozemky p. č. 2135/1, 2135/7, 2135/12, 2135/18 a dalšími.

Žalobou podanou u Krajského soudu v Plzni dne 2. 2. 2012 se žalobkyně domáhaly ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřovaly v neprovedení zápisu změny vlastnického práva záznamem a ve vrácení listin. Krajský soud usnesením ze dne 6. 5. 2014, čj. 30 A 5/2012-147, žalobu odmítl pro opožděnost. Dospěl k závěru, že byla podána po uplynutí objektivní dvouleté lhůty k jejímu podání, neboť k ukončení řízení ve věci vlastnických práv založených rozhodnutími pozemkového úřadu a upřesněných listinou ze dne 23. 4. 2003 došlo v roce 2003, přesně ke dni 12. 5. 2003. Od tohoto data počala plynout objektivní lhůta pro podání žaloby, protože k tomuto datu mohlo dojít k případnému nezákonnému zásahu spočívajícímu v neprovedení záznamu vlastnického práva v rozsahu požadovaném žalobkyněmi následně v roce 2011. Zákonná objektivní lhůta tak uplynula 12. 5. 2005.

Usnesení krajského soudu napadly žalobkyně (stěžovatelky) kasační stížností. Za nesprávný označily závěr o uplynutí objektivní lhůty k podání žaloby, resp. určení počátku běhu této lhůty. Podle nich nezákonný zásah nespočíval v provedení záznamu k některým pozemkům v roce 2003, nýbrž v neprovedení záznamu ke zbývajícím pozemkům na základě návrhu ze dne 14. 12. 2011. Tomu ža-

lovaný oponoval. Podle něj šlo o opakovaný návrh na zápis změny podaný účelově, neboť stěžovatelky, resp. jejich právní předchůdci, zmeškali lhůtu k podání žaloby, protože zápis k týmž pozemkům nebyl proveden již v roce 2003, kdy bylo upřesněno, které pozemky byly v restituci vydány a které nikoliv.

Šedmý senát postoupil věc rozšířenému senátu, neboť zjistil, že existují názorové rozporů v otázce běhu lhůt pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem dle § 84 odst. 1 s. ř. s., spočívajícím v neprovedení zápisu práv do katastru nemovitostí záznamem.

Šedmý senát v rozsudku ze dne 28. 4. 2011, čj. 7 Aps 2/2011-53, dospěl k závěru, že subjektivní lhůta pro podání žaloby počala běžet doručením sdělení katastrálního úřadu o neprovedení zápisu do katastru nemovitostí záznamem. Lhůta tedy počala běžet 12. 1. 2010 a uplynula 12. 3. 2010, tj. před podáním žaloby. Zároveň poznamenal, že tímto není definitivně znemožněno bránit se proti postupu katastrálního úřadu, protože žalobce může podat nový „návrh“ na provedení zápisu do katastru nemovitostí záznamem a po obdržení nového sdělení katastrálního úřadu mu poběží nová lhůta pro podání žaloby. Fakticky tak dovodil, že každé další odmítnutí provedení zápisu je samostatným nezákonným zásahem. Východiskem byla skutečnost, že každý takovýto nový zásah může spočívat na jiných rozhodných skutečnostech.

První senát naopak v rozsudku ze dne 23. 5. 2013, čj. 1 Aps 2/2013-24, shledal, že rozhodující pro běh lhůt pro podání žaloby v podobném případě bylo první sdělení katastrálního úřadu, z něhož se žalobkyně dozvěděla o neprovedení zápisu do katastru nemovitostí formou záznamu. Na běh lhůt pro podání žaloby neměla vliv skutečnost, že žalobkyně podala nový návrh, jímž se domáhala provedení zápisu do katastru nemovitostí záznamem a kterému katastrální úřad přípisem nevyhověl. První senát proto uzavřel, že před podáním žaloby uplynula subjektivní i objektivní lhůta pro její podání.

Rozsudky sedmého a prvního senátu jsou tedy ve vzájemném rozporu.

Podle předkládajícího senátu jsou oba rozsudky v rozporu s i rozsudkem šestého senátu ze dne 26. 6. 2013, čj. 6 Aps 1/2013-51. Ačkoliv šestý senát nerozhodoval přímo o nezákonném zásahu spočívajícím v neprovedení zápisu do katastru nemovitostí záznamem, dospěl k obecnému závěru, že subjektivní ani objektivní lhůta pro podání žaloby nemůže uplynout, dokud tento zásah trvá.

Právě v případě zásahu spočívajícího v neprovedení zápisu do katastru nemovitostí záznamem by se podle předkládajícího senátu mělo jednat o trvajících zásah. K tomu poukázal na rozsudek osmého senátu ze dne 31. 10. 2013, čj. 8 Aps 8/2012-28, který mezi ony trvajících zásahy zařadil právě zásahy způsobené nečinností správního orgánu.

Kromě toho měl předkládající senát za to, že rozsudek šestého senátu je v rozporu s judikaturou týkající se běhu lhůt pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v zahájení a provádění daňové kontroly. Rozšířený senát v usnesení ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS, považoval zahájení a provádění daňové kontroly jako celek za jediný nezákonný zásah. Dospěl přitom k závěru, že objektivní lhůta počíná běžet okamžikem oznámení o provedení daňové kontroly, sdělení o jejím obsahu, popř. okamžikem faktického zahájení a vymezení kontroly. Počátek běhu subjektivní lhůty pak odvodil od vědomosti o vyřízení námitek proti postupu pracovníka správce daně. Z usnesení rozšířeného senátu neplyne, že by trvání daňové kontroly mělo mít vliv na běh těchto lhůt. Proto také například devátý senát v rozsudku ze dne 9. 8. 2012, čj. 9 Aps 3/2012-26, shledal žalobu směřující proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v provádění daňové kontroly opožděnou, aniž by se zabýval otázkou trvání zásahu v době podání žaloby. Je-li však provádění daňové kontroly považováno za jediný zásah, musí se zjevně jednat o zásah trvajících, jak jej měl na mysli šestý senát.

Vzhledem k tomu, že je v judikatuře Nejvyššího správního soudu odlišně posuzována právní otázka, zda je neprovedení zápisu práv do katastru nemovitostí záznamem jediným

trvajícím nezákonným zásahem, u něhož po dobu jeho trvání neběží lhůta pro podání žaloby dle § 84 odst. 1 s. ř. s., sedmý senát věc v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupil rozšířenému senátu.

Stěžovatelky souhlasily se zjištěním názorových rozporů v judikatuře a s názorem předkládajícího senátu, že by neprovedení zápisu do katastru nemovitostí záznamem mělo být trvajícím zásahem, a proto ani objektivní, ani subjektivní lhůta nemůže uplynout, dokud zásah trvá. S odkazem na citovanou judikaturu souhlasily s názorem šestého senátu, že zásah může v průběhu doby nabývat různé intenzity, a s názorem sedmého senátu, že dojde-li k opětovnému podání žaloby, nemusí být nutně předmětem řízení před správními soudy skutkově i právně totožný spor. Zpochybnily, že z jejich strany šlo o opakovaný požadavek vůči katastrálnímu úřadu, jak tomu bylo v citované věci prvního senátu čj. 1 Aps 2/2013-24.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že provedení nebo neprovedení zápisu údajů o právních vztazích a jiných údajů do katastru nemovitostí záznamem podle § 7 a § 8 zákona o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem ve spojení s § 5 a § 6 katastrálního zákona z roku 1992 není trvajícím zásahem.

Objektivní lhůta k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením podle § 84 odst. 1 s. ř. s. běží ode dne provedení záznamu údajů do katastru nemovitostí; při neprovedení záznamu ode dne následujícího po marném uplynutí lhůty 30 dnů k provedení záznamu [§ 5 odst. 3 písm. b) katastrálního zákona z roku 1992]. Subjektivní lhůta běží ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o provedení záznamu, nebo naopak o jeho neprovedení a vrácení listin tomu, kdo je předložil.

Opakovaný, obsahově shodný návrh na provedení záznamu podaný touž osobou nebo jejím právním nástupcem nemůže vyvolat nový běh lhůt podle § 84 odst. 1 s. ř. s. pro podání žaloby.

Rozšířený senát vrátil věc k projednání a rozhodnutí sedmému senátu.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1 Pravomoc rozšířeného senátu

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

[23] Sedmý senát (citovaný rozsudek čj. 7 Aps 2/2011-53) a první senát (citovaný rozsudek čj. 1 Aps 2/2013-24) shodně dovodily, že subjektivní lhůta k podání zásahové žaloby běží od doručení sdělení katastrálního úřadu o odmítnutí provedení zápisu záznamem.

[24] Sporné mezi nimi je, zda je pro určení počátku běhu objektivní i subjektivní lhůty k podání žaloby rozhodující již první sdělení katastrálního úřadu, že záznam neprovede, nebo zda je každé další odmítnutí provedení zápisu záznamem samostatným „novým zásahem“ tedy, zda lze návrh na provedení zápisu práv do katastru záznamem podat opakovaně, a navrhopateli tak běží nová lhůta pro podání žaloby dle § 84 odst. 1 s. ř. s.

[25] V další judikatuře, na kterou předkládající senát odkazuje (i když se nevztahuje k zásahům spočívajícím v neprovedení zápisu do katastru nemovitostí záznamem), lze vysledovat při posuzování počátku běhu lhůt k podání žaloby rozlišení různých typů (povahy) zásahu.

[26] Zásah trvajícím (tj. trvajícím nepřetržitě) stav, citovaný rozsudek čj. 6 Aps 1/2013-51, bod [9]; zde zásah do práva na příznivé životní prostředí, u něhož subjektivní ani objektivní lhůta pro podání žaloby nemůže uplynout, dokud tento zásah trvá, šestý senát odlišil od zásahu jednorázového, s trvajícím následky (rozsudek ze dne 18. 4. 2013, čj. 4 Aps 1/2013-25; zásah spočíval ve vydání územního souhlasu), či opakujícího se (rozsudek ze dne 5. 9. 2007, čj. 3 Aps 7/2006-103;

zásah spočívající v opakovaném zabraňování ve výkonu práv občana obce).

[27] Rovněž podle osmého senátu (citovaný rozsudek čj. 8 Aps 8/2012-28, body [15] až [17]; zásah spočíval v opakovaném pokynu státního dozoru k prověření těsnosti žumpy) má určení povahy zásahu (zda jde o zásah jednorázový, opakující se či trvající) zásadní dopad na stanovení počátku běhu lhůty pro podání žaloby. *„U jednorázových zásahů běží objektivní lhůta k podání žaloby od okamžiku, kdy k zásahu došlo, a subjektivní lhůta ode dne, kdy se stěžovatel o zásahu dozvěděl. U zásahů trvajících, které spočívají převážně v nezákonné nečinnosti správního orgánu, subjektivní ani objektivní lhůta k podání žaloby nemůže uplynout, dokud namítaný zásah trvá [...] U zásahů opakovaných je ponecháno na vůli stěžovatele, který ze zásahů, samostatně napadnutelných žalobou, skutečně napadne (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2007, čj. 3 Aps 7/2006-103).“*

[28] Konečně předkládající senát k otázce běhu lhůt pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, konkrétně spočívajícím v zahájení a provádění daňové kontroly, poukázal na citované usnesení rozšířeného senátu čj. 2 Afs 144/2004-110. Ačkoli podle něj zahájení a provádění daňové kontroly tvoří celek, a tedy jediný nezákonný zásah, a musí se jednat o trvající zásah, počátek běhu objektivní lhůty se odvíjí od oznámení o provedení daňové kontroly, sdělení o jejím obsahu, popř. okamžiku faktického zahájení a vymezení kontroly, a počátek běhu subjektivní lhůty se odvozuje od vědomosti o vyřízení námitek proti postupu pracovníka správce daně. Z usnesení rozšířeného senátu však neplyne, že by trvání daňové kontroly mělo mít vliv na běh těchto lhůt.

[29] Ve vztahu k zásahu spočívajícímu v provedení nebo neprovedení zápisu do katastru nemovitostí záznamem tak vyvstává otázka, zda „zásahem“ je již faktické „neprovedení zápisu do katastru záznamem“ na základě předložených listin, tj. absolutní nečinnost katastrálního úřadu, aniž by katastrální úřad (aktivně) předložené listiny vrátil

(protože má za to, že záznam provedl v souladu s nimi), a tudíž aniž by sdělil dotčeným osobám, že záznam na základě předložených listin neprovede, či samo „provedení zápisu záznamem v rozporu s předloženými listinami“ bez dalšího, nebo až odmítnutí provedení zápisu a vrácení listin, popřípadě i opakované (k opakovanému návrhu).

[30] K identifikaci úkonu, který je „zásahem“ v případě provedení nebo neprovedení zápisu do katastru záznamem, se rozšířený senát vyjádřil již v usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, nikoli však k otázce, zda jde o zásah trvající, jednorázový s trvalými účinky nebo zásah opakující se z hlediska počátku běhu objektivní a subjektivní lhůty k podání zásahové žaloby.

[31] Popsané rozpory rozšířený senát dosud neřešil. Pravomoc rozšířeného senátu je tudíž dána.

III.2 Posouzení věci

a) Právní úprava a její změny

[32] Úvodem rozšířený senát předeseílá, že s účinností od 1. 1. 2014 byl zákonem č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon) (dále jen „katastrální zákon z roku 2013“), zrušen katastrální zákon z roku 1992 i zákon o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem. Katastrální zákon z roku 2013 již stanoví, že věcná práva (včetně práva vlastnického) se do katastru nemovitostí zapisují na základě vkladové listiny, a to vkladem (§ 11); vkladová listina musí navazovat na předchozí zápisy [§ 17 odst. 2 písm. c)]. Záznamem (§ 19) se zapisují například právo hospodaření, právo správy nemovitostí apod. Pro zápis a výmaz poznámky a pro zápis jiných údajů se použijí přiměřeně ustanovení o zápisu záznamem (§ 26 a § 28).

[33] Podle přechodného ustanovení § 63 odst. 4 katastrálního zákona z roku 2013 platí, že „[z]ápisy do katastru na základě listin doručených katastrálnímu úřadu [před 1. 1. 2014] se dokončí podle dosavadních právních předpisů“, tzn. včetně těch, u kterých je od 1. 1. 2014 možný zápis již jen vkladem. Pro případ sporu, žaloby na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v provedení

nebo neprovedení zápisu do katastru nemovitostí záznamem, kdy k předložení listin k takovému zápisu došlo před 1. 1. 2014, je tak rozhodná právní úprava účinná do uvedeného data. Po tomto datu se zapisují záznamem do katastru práva uvedená v § 19 katastrálního zákona z roku 2013. Poznámka dle § 26 a jiné údaje dle § 28 tohoto zákona se zapisují postupem přiměřeným záznamu. I do budoucna je tak odstranění rozporu v judikatuře a vyřešení otázky běhu lhůt k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v provedení nebo neprovedení zápisu záznamem nadále relevantní.

[34] Zápis údajů do katastru záznamem měl jen deklaratorní účinky, neměl proto vliv na vznik, změnu či zánik zejména věcných práv. Proto také žaloba podle § 82 s. ř. s. nebyla jediným a za konkrétních skutkových okolností ani odpovídajícím procesním prostředkem ochrany práv zapisovaných do katastru nemovitostí, kterým se lze domáhat soudní ochrany. Například v případě, že návrh na provedení zápisu vlastnického práva záznamem na základě listiny nenavazoval na dosavadní zápisy údajů v katastru, bylo změny zapsaných údajů možno dosáhnout až na základě pravomocného rozsudku o žalobě podané podle § 80 písm. c) o. s. ř.

[35] Podle zákona o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem se „[k] nemovitostem evidovaným v katastru nemovitostí České republiky [...] [zapisovala] *vlastnické právo, zástavní právo, právo odpovídající věcnému břemeni a předkupní právo s účinky věcného práva. Do katastru se [zapisovala] i další práva, pokud tak [stanovil] zvláštní zákon.*“ (§ 1 odst. 1 a 2).

[36] Podle § 7 odst. 1 tohoto zákona „[p]ráva uvedená v § 1 odst. 1, která vznikla, změnila se nebo zanikla ze zákona, rozhodnutím státního orgánu, příklepem licitátora na veřejné dražbě, vydržením, přírůstkem a zpracováním, se [zapisovala] záznamem [...] údajů na základě listin vyhotovených státními orgány a jiných listin, které podle zvláštních předpisů potvrzují nebo osvědčují právní vztahy, do katastru. Práva, která se do katastru [zapisovala] podle § 1 odst. 2 na

základě zvláštního zákona, se [zapisovala] způsobem obdobným záznamu.“

[37] Zhotovitelé byli povinni zaslat listiny „*katastrálnímu úřadu k provedení záznamu do katastru ve lhůtě do 30 dnů ode dne jejich [právní moci] nebo do 30 dnů ode dne jejich vyhotovení*“ (§ 7 odst. 2 téhož zákona). Katastrální úřad (po zjištění, zda je předložená listina bez chyb v psaní nebo počtech a bez jiných zřejmých nesprávností a zda navazuje na dosavadní zápisy v katastru, resp. způsobilosti listiny k zápisu) byl povinen nejpozději následující den po doručení listiny vyznačit v katastru, že právní vztahy jsou dotčeny změnou, a následně provést zápis do katastru, jinak vrátit listinu tomu, kdo ji předložil (§ 8 téhož zákona).

[38] Zápis poznámky se prováděl na základě „[d]oručeného rozhodnutí nebo oznámení soudu, správce daně, správce podniku, vyvlastňovacího úřadu, soudního exekutora, osoby oprávněné provádět veřejné dražby podle zvláštního právního předpisu, insolvenčního správce, Státního pozemkového úřadu, jiného správního orgánu či k doloženému návrhu toho, v jehož prospěch má být poznámka zapsána“, a to za dále stanovených podmínek (§ 9 až § 10 téhož zákona). Zápis jiných údajů a jejich změn (§ 6 katastrálního zákona z roku 1992) se prováděl „[n]a základě a) ohlášení vlastníka nebo jiného oprávněného [...], jehož přílohou je rozhodnutí nebo souhlas vydaný příslušným státním orgánem podle zvláštního právního předpisu, je-li takové rozhodnutí nebo souhlas vyžadován, b) rozhodnutí, souhlasu nebo oznámení vydaného příslušným státním orgánem podle zvláštního předpisu, který zároveň stanoví státnímu orgánu povinnost zaslat rozhodnutí, souhlas nebo oznámení k zápisu do katastru katastrálnímu úřadu“.

[39] Záznamem se tak do 31. 12. 2013 prováděl například zápis předkupního práva podle § 101 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006, který stanovil, že „[k] pozemku určenému územním plánem nebo regulačním plánem pro veřejně prospěšnou stavbu nebo veřejně prostranství a ke stavbě na tomto po-

zemku má obec nebo kraj anebo stát (dále jen „oprávněná osoba“) v rozsahu vymezeném touto územně plánovací dokumentací předkupní právo; to neplatí, pokud pro veřejně prospěšnou stavbu postačí zřízení věcného břemene. Předkupní právo se v územním plánu nebo regulačním plánu vymezuje označením nemovitosti podle zvláštního právního předpisu a stanovením oprávněné osoby, v případě státu též stanovením příslušné organizační složky nebo příspěvkové organizace nebo státního podniku. Textovou část územního plánu nebo regulačního plánu obsahující vymezení nebo změnu vymezení předkupního práva zašle obec nebo kraj neprodleně příslušnému katastrálnímu úřadu k záznamu předkupního práva do katastru nemovitostí a Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových. Předkupní právo podle tohoto zákona vzniká nabytím účinnosti územního plánu nebo regulačního plánu a má účinky věcného práva. Vlastník pozemku nebo stavby, u kterých vzniklo předkupní právo podle tohoto zákona (dále jen „povinný vlastník“), má povinnost v případě zamýšleného úplatného převodu nabídnout oprávněné osobě tyto k odkoupení postupem a za podmínek podle tohoto zákona.“

[40] Obdobně se například v katastru nemovitostí vyznačovala ochranná pásma vodních děl a ochranná pásma vodních zdrojů údaji o způsobu ochrany nemovitosti. Vodoprávní úřad byl povinen zaslat příslušnému katastrálnímu úřadu údaje potřebné k evidenci ochrany území ochrannými pásmy do 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, kterým byla tato ochrana vymezena [§ 20 odst. 2 a 3 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)]. Podobnou úpravu záznamu údajů v katastru a povinnosti ohlásit tyto údaje katastrálnímu úřadu obsahovala (a obsahuje) řada dalších předpisů [§ 7 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, § 42 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, § 9 odst. 5 zákona č. 284/1991 Sb.,

o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech^{*)}, resp. § 11 odst. 5 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, srov. též § 11 vyhlášky č. 26/2007 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů, (katastrální vyhláška^{**)}].

[41] Ve vztahu k rozporné judikatuře je nutno vzít v úvahu rovněž změnu soudního řádu správního, provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. s účinností od 1. 1. 2012. Do uvedeného data § 82 s. ř. s. stanovil, že „[k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem [...], může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování“. Žaloba byla nepřipustná (§ 85), domáhal-li se žalobce „pouze určení, že zásah byl nezákonný“. Dle § 86 s. ř. s. soud řízení zastavil, zjistil-li, „že po podání žaloby již zásah ani jeho důsledky netrvají a nehrozí opakování zásahu“. Soud rozhodoval (§ 87) „na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí“.

[42] Změna od 1. 1. 2012 se nedotkla § 84 odst. 1 s. ř. s., který stanoví: „Žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo.“ Změškání lhůty podle odstavce 2 nelze prominout. Nově se lze domáhat i jen určení, že zásah byl nezákonný. Tomu odpovídá změna § 85 a zrušení § 86 s. ř. s. Podle § 87 odst. 1 a 2 tohoto zákona „[s]oud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu. Soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho

^{*)} S účinností od 1. 1. 2003 nahrazen zákonem č. 139/2002 Sb.

^{**)} S účinností od 1. 1. 2014 zrušena katastrálním zákonem z roku 2013.

opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem.“

b) *Východiska ochrany poskytované žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s. a obecné principy dle dosavadní judikatury*

[43] Pro posouzení dané věci jsou především stále relevantní závěry vyslovené rozšířeným senátem v citovaném usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 7 Aps 3/2008-98, podle něhož: „Soudní ochrany proti provedení či neprovedení záznamu do katastru nemovitostí podle § 7 a § 8 zákona o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem se lze ve správním soudnictví domáhat v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s.“

[44] Rozšířený senát již zde dovodil, že zásahem může být jak aktivní konání, tak opomenutí, tedy i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí (bod [20]). Provedení či neprovedení zápisu práv k nemovitosti záznamem podle § 7 a § 8 zákona o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem je tak „*buď faktický úkon spočívající v provedení záznamu do státem vedené evidence, anebo faktický úkon, jenž je kombinací nečinnosti (neprovedení záznamu) a činnosti (vrácení listiny, která měla být podkladem provedení záznamu, tomu, kdo ji vyhotovil, případně doplněné nad rámec výslovných zákonných požadavků oznámením o tom, že příslušný orgán záznam neprovede a z jakých důvodů). Úkon, ať již pozitivní (provedení záznamu), či negativní (neprovedení záznamu) [...] tedy podle všeho má povahu tzv. jiného úkonu podle § 158 odst. 1 správního řádu z roku 2004*“ (body [22] a [24]).

[45] Dále uzavřel, že soud: a) zakáže žalovanému nadále zasahovat do práv stěžovatele tím, že záznam neprovedl a vrátil listiny, jestliže důvody, pro které má žalovaný za to, že záznam nelze provést, neobstojí (přitom se bude zabývat jen podmínkami záznamu spornými mezi stranami); b) zakáže žalované-

mu provedení záznamu opřené o nezákonný důvod, a byl-li již proveden, přikáže mu, aby jej, v případě provedení záznamu do katastru, ač k němu nejsou splněny podmínky, odstranil. V případě c) „*že katastrální úřad bude zcela nečinný – ani neprovede záznam, ani nevyjeví vrácením listiny [...] vůli záznam neprovést [...], zakáže [...] soud katastrálnímu úřadu pokračovat v zásahu do práva žalobce na to, aby byl [...] činný a aby ve věci žalobce tak či onak konal*“ (srov. zejména body [22], [24], [28] až [31]).

[46] Současně rozšířený senát konstatoval zásadu subsidiarity soudní ochrany, nicméně dovodil, že „[s]oudní ochraně před obsahově nesprávným postupem či ‚prostou‘ nečinností katastrálního úřadu formou zásahové žaloby nebrání ani § 85 s. ř. s.“ (v tehdy platném znění), protože jiné právní prostředky, jimiž se lze ochrany nebo nápravy domáhat „*ve věcech záznamu do katastru neexistují*“ (bod [32]).

[47] Rozšířený senát v nyní projednávané věci neshledal důvod se od uvedených závěrů odchýlit. Zásahem je tak faktický úkon: buď pozitivní, tj. provedení záznamu, a to i pro případ jeho provedení v rozporu s obsahem předložených listin, nebo negativní (neprovedení záznamu a vrácení listin s případným sdělením důvodů), anebo absolutní nečinnost katastrálního úřadu (nekonání vůbec).

[48] Východiskem pro úvahy v nyní projednávané věci (ač šlo primárně o řešení otázky lhůty k podání zásahové žaloby ve vztahu k zásahu spočívajícímu v zahájení a provádění daňové kontroly) je obecný závěr rozšířeného senátu dle citovaného usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 144/2004-110, že objektivní lhůta „*bude vždy počítána od okamžiku, kdy došlo k úkonu, který je žalobcem označován za nezákonný*“, subjektivní lhůta „*je vždy vázána na vědomost žalobce o nezákonném zásahu*“.

[49] Relevantní jsou rovněž názory šestého a osmého senátu, že pro určení počátku běhu objektivní a subjektivní lhůty dle § 84 s. ř. s. je rozhodné určení, zda zásah (v daném případě spočívající ve faktickém úkonu) je

zásahem jednorázovým s trvajícím účinky, opakujícím se či trvajícím.

[50] Rozšířený senát vycházel i ze svých závěrů vyslovených v rozsudku ze dne 17. 2. 2009, čj. 2 As 25/2007-118, č. 1838/2009 Sb. NSS, k otázce tzv. opomenutých účastníků, a to proto, že záznam údajů do katastru se provádí na základě listiny (pravomocného rozhodnutí či oznámení), jejímž vydání zpravidla předchází procesní postup za účasti oprávněných či jinak dotčených osob. Jejich opomenutí, resp. absence jejich účasti v takovém řízení, pakliže jeho výsledkem je změna údajů zapisovaných do katastru záznamem, může mít vliv na běh lhůt k podání zásahové žaloby.

c) Vlastní posouzení věci

[51] Zásah spočívající v provedení nebo neprovedení *konkrétního* zápisu záznamem do katastru, či v absolutní nečinnosti katastrálního úřadu, je faktickým úkonem obsahově jedinečným. Listina (rozhodnutí, oznámení apod.) předložená katastrálnímu úřadu k provedení záznamu (případně i jako příloha návrhu oprávněného na jeho provedení) svým obsahem určuje, které údaje o právních vztazích či jiné údaje k evidovaným nemovitostem, popř. poznámky mají být do katastru záznamem zapsány.

[52] Vydání listiny (pravomocného rozhodnutí či oznámení), dle níž má být proveden záznam do katastru nemovitostí, předchází zpravidla správní či soudní řízení. Jeho účastníky byly osoby, jimž svědčí právo listinou konstituované či deklarované, popř. se jich dotýká změna údajů, které oproti stávajícímu stavu zapsanému v katastru mají být nově zapsány záznamem. Jim zhotovitel tuto listinu doručuje. Zhotovitel byl povinen listinu předložit katastrálnímu úřadu ve lhůtě 30 dnů od právní moci či od jejího vyhotovení (§ 7 odst. 2 zákona o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem) a katastrální úřad byl povinen záznam provést rovněž ve lhůtě do 30 dnů [§ 5 odst. 3 písm. b) katastrálního zákona z roku 1992].

[53] Den, kdy byl záznam (faktický úkon) proveden, a tedy kdy k zásahu došlo, je tak ob-

jektivně dán. Nesoulad provedeného záznamu v katastru s údajem v listině je zjistitelný nahlédnutím do katastru a listin doručených či zveřejněných (například schválený územní plán). Počátek objektivní dvouleté lhůty je pevně stanoven dnem provedení faktického úkonu (záznamu údaje o právním vztahu, poznámky, popř. jiného údaje ve vztahu k nemovitosti do katastru). Objektivní dvouletou lhůtu k podání zásahové žaloby je nutno považovat za dostatečnou ke zjištění změny v údajích evidovaných v katastru ohledně nemovitostí, k nimž svědčí konkrétnímu subjektu zapsaná práva.

[54] Počátek běhu subjektivní lhůty v konkrétním případě se odvíjí od okamžiku, kdy se žalobce dozvěděl, že k zásahu došlo. Doručením listiny či rozhodnutí (pokud listinu dokonce sám nevyhotovuje a nepředkládá k provedení záznamu) je ten, jehož se změna dotýká, s tímto podkladem pro provedení záznamu údajů seznámen. Střežili-li si své veřejné subjektivní právo na provedení záznamu do katastru v souladu s listinou, pak je v jeho dispozici zjistit, zda byla po vyhotovení (či po právní moci rozhodnutí) předložena katastrálnímu úřadu a záznam v souladu s ní proveden, či nikoli.

[55] Zásahovou žalobu proti provedení záznamu může podat každý, kdo tvrdí, že jím došlo k zásahu do jeho veřejného subjektivního práva (tzn. práva, aby byl záznam proveden v souladu s listinou předloženou), tedy i ten, kdo nebyl jinak účasten vydání listiny, případně ani informován o procesu, který jejím vydáním předcházelo. Vůči „*třetím*“ osobám může dojít k pochybení i zřejmou nesprávností, odstranitelnou opravou. Směřovali by provedení záznam v katastru vůči osobě, která byla opomenuta při vydání listiny či v řízení, jež předcházelo vydání rozhodnutí, pak je nutné při určení běhu subjektivní lhůty vycházet obdobně z pravidel stanovených rozšířeným senátem v již zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 25/2007-118. V něm vyslovil, že „*právní moc rozhodnutí není zvrácena jen tím, že při oznamování rozhodnutí byl opomenut účastník, jsou-li splněny dva předpoklady: Prvý předpoklad*

je splněn, lze-li postavit najisto, že opomenutý účastník seznal s dostatečnou jistotou a včas obsah vydaného rozhodnutí, především tedy kdy a kým bylo vydáno, jak jej lze identifikovat, jakým způsobem a v jakém rozsahu mu takové rozhodnutí zasahuje do práv, a měl tedy účinnou možnost se proti němu účinně bránit opravnými prostředky. Obvykle tu půjde o případy, kdy se opomenutý účastník s obsahem rozhodnutí seznámil prostřednictvím jiné osoby, nebo se s ním seznámil jinak, a to prokazatelně a v rozsahu potřebném pro účelnou obranu proti němu (nahližením do spisu v jiné procesní roli atp.). Druhý předpoklad je časový moment spočívající v tom, že opomenutý účastník rozhodnutí v naznačeném rozsahu seznal v době, kdy ještě ostatní účastníci nemohli vycházet z toho, že rozhodnutí nabylo právní moci. [...] Nebude tedy namístě favorizovat účastníka, který – ač prokazatelně a v dostatečném rozsahu věděl, že se mu stala újma na právech vydáním rozhodnutí v řízení, v němž byl opomenut – proti tomu včas nezasáhl (z liknavosti, z důvodů spekuláčnických, pro zamýšlenou budoucí šikanu třetích osob), nebo prostě proto, že se zásahem do svých vlastních práv původně souhlasil (má tu místo zásada klasické římské jurisprudence volenti non fit iniuria, neboli „svolnému se neděje bezpráví“).

[56] Neprovedení záznamu do katastru na základě předložených listin a jejich vrácení zhotoviteli (navrhovateli záznamu), popř. dalším oprávněným osobám, je po marném uplynutí lhůty k provedení faktického úkonu zásahem. Je tak najisto postaven okamžik, od něhož se odvíjí počátek běhu objektivní lhůty k podání žaloby. Pro běh subjektivní lhůty je podstatné doručení sdělení katastrálního úřadu, že záznam nebyl proveden, a vrácení listin (popř. i sdělení důvodů, z jakých se tak stalo, nyní již povinného, § 21 odst. 2 katastrálního zákona z roku 2013). Neprovedením záznamu nemohou být dotčeny jiné osoby než zhotovitel či osoby, jimž svědčí listina či rozhodnutí, neboť zápis údajů v katastru zůstává neprovedením záznamu nezměněn.

[57] Je-li katastrální úřad absolutně nečinný a neexistují-li jiné právní prostředky k ochraně nebo nápravě, objektivní lhůta k podání žaloby se odvíjí opět od okamžiku marného uplynutí lhůty k provedení záznamu. Subjektivní lhůta běží od okamžiku, kdy se žalobce dozvěděl, resp. kdy zjistil, že záznam proveden nebyl, ač proveden být měl.

[58] Rozšířený senát se zabýval otázkou, zda lze opakovaně podat obsahově shodný návrh na provedení záznamu. Lze důvodně předpokládat, že se oprávněný nebude „opakovaně“ domáhat téhož u katastrálního úřadu. Nebude-li provedený zápis odstraněn, nebo naopak, bude-li mu zápis záznamem jednou odepřen a budou-li mu sděleny důvody a nebude-li s nimi souhlasit, obrátí se na soud zásahovou žalobou. Podá-li návrh na provedení záznamu znovu, například po odstranění vad listin, původně vrácených, je další neprovedení jedinečným negativním úkonem, samostatným zásahem. Zde totiž nejde o obsahově shodný návrh. Jen v tomto smyslu by bylo možné (ve smyslu citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 3 Aps 7/2006-103) chápat zásahy jako opakující se. Neopakuje se totiž (obsahově) tentýž zásah, předmětem případného soudního sporu nejsou tytéž sporné skutečnosti, resp. důvody odepření zápisu záznamem. Rovněž provedení nebo neprovedení záznamu nemůže znamenat (z časového hlediska) různou intenzitu zásahu, dle níž by dotčená osoba měla mít na výběr, kdy se zásahovou žalobou na soud obrátí. Takový výklad by nutně vedl k porušení principu dobré víry v zápis údajů v katastru.

[59] Podání obsahově identického návrhu na zápis záznamem, již jednou katastrálním úřadem odmítnutého, byl-li by odmítnut znovu katastrálním úřadem, nezakládá nový běh lhůty pro podání žaloby.

[60] Nebránil-li se účastník zásahovou žalobou proti prvnímu odmítnutí návrhu, pak v případě hodnocení tohoto zásahu jako jednorázového s trvajícím důsledkem musí být objektivní lhůta k podání zásahové žaloby počítána od marného uplynutí lhůty pro vyhoštění prvnímu podanému návrhu. Subjektivní

lhůta pak od okamžiku doručení prvního sdělení, že záznam proveden nebude (popř. od jeho neprovedení v plném rozsahu jako v dané věci). V případě absolutní nečinnosti katastrálního úřadu ve vztahu k prvnímu návrhu na provedení záznamu je objektivní i subjektivní lhůtu nutno odvíjet od marného uplynutí lhůty k provedení zápisu záznamem dle tohoto prvního návrhu.

[61] Rozšířený senát shrnuje, že zásah spočívající v provedení nebo neprovedení konkrétního zápisu záznamem do katastru, či v absolutní nečinnosti katastrálního úřadu, je úkonem faktickým a jedinečným (neopakovatelným), a tedy jednorázovým. Od případně nesprávného provedení faktického (pozitivního) úkonu, nebo naopak od jeho neprovedení, tak dochází k důsledkům zasahujícím právní sféru oprávněného, popř. všech, kteří vycházejí v dobré víře ze zápisu v katastru (§ 11 zákona o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem) či ze závaznosti (dnes již konkrétně vymezených) údajů v katastru pro právní jednání (§ 51 katastrálního zákona z roku 2013); tento stav trvá i při absolutní nečinnosti. Pochybení katastrálního úřadu tak může mít závažné následky. Není-li údaj v katastru pravdivý, nemůže plnit účel, který se od něj očekává. Jak pro dotčené subjekty, tak pro státní orgány je zdrojem informací ve věcech daní a poplatků, ochrany životního prostředí, zemědělského půdního fondu, pozemků určených k plnění funkcí lesa, nerostného bohatství, kulturních památek, pro rozvoj území, oceňování nemovitostí, pro účely vědecké, hospodářské a statistické, resp. i pro tvorbu dalších informačních systémů pro účely úředně uvedené [§ 1 odst. 3 písm. a) katastrálního zákona z roku 1992; § 1 odst. 2 katastrálního zákona z roku 2013]. Je proto žádoucí, aby možnost nápravy prostřednictvím zásahové žaloby nebyla výrazně omezena.

[62] Z týchž důvodů nelze připustit, aby údaje evidované v katastru byly zásahovou žalobou napadnutelné kdykoli. Se zásahem do práva na příznivé životní prostředí, kvalifikovaným šestým senátem jako zásah trvajícím, zásah spočívající v provedení nebo nepro-

dení záznamu do katastru nemovitostí, není srovnatelný. (...)

Odlíšné stanovisko soudce Aleše Roztočila

[1] Neztotožňuji se s názorem většiny rozšířeného senátu, konkrétně s výrokem III. a s částí odůvodnění obsaženou v bodech [58] až [62]. Proto podávám toto odlišné stanovisko.

[2] Ve své argumentaci se přidržím výlučně právní úpravy účinné do 31. 12. 2013, která je rozhodná pro nyní posuzovanou věc. Nová právní úprava účinná od 1. 1. 2014 je založena na poněkud odlišných zásadách, na rozhodovaný případ však nedopadá, proto není zapotřebí ji rozebírat. Pokud by věc byla řešena na půdorysu nové právní úpravy, nezapisovala by se sporná práva záznamem, nýbrž vkladem, což by zcela změnilo procesní rámec, a spor o zápis těchto práv by zřejmě nebyl v takovém případě vůbec řešen správními soudy, nýbrž spíše soudy civilními, což vyplývá mj. z dosavadní judikatury i z aktuálního znění § 249 odst. 2 o. s. ř.

[3] Zápis práv záznamem, tak jak byl upraven v zákoně o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, v katastrálním zákoně z roku 1992 a v katastrální vyhlášce nebyl prováděn na základě správního řízení, na rozdíl od vkladu. Jednalo se o neformální postup katastrálního úřadu, který pouze uváděl do souladu zapsaný stav se stavem právním tak, jak byl závazně stanoven kvalifikovanou listinou, která sloužila jako podklad pro zápis práva (§ 39 odst. 3 katastrální vyhlášky).

[4] Protože se tedy záznam neprováděl na základě správního řízení, nebyl vázán ani na návrh oprávněných osob, kterým by tyto katastrálnímu úřadu předkládaly nějakou právní otázku k rozhodnutí, případně „*důvody*“, a katastrální úřad nerozhodoval o této otázce či „*důvodech*“. Katastrální úřad toliko posuzoval způsobilost předložené listiny pro provedení záznamu z hlediska formálního (§ 8 odst. 1 zákona o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem). Pokud shledal, že listina není způsobilým pod-

kladem pro provedení záznamu, vrátil listinu neformálním úkonem tomu, kdo ji předložil (odstavce 2 téhož ustanovení). Zákon o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem katastrálnímu úřadu výslovně neukládá sdělit současně důvody, proč záznam neprovedl, tuto povinnost však bylo možno dovodit ze základních zásad činnosti správních orgánů. Nebyla zde ani žádná propadná lhůta pro předložení podkladové listiny katastrálnímu úřadu, pouze pořádková lhůta dle § 7 odst. 2 zákona o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, který ukládal zhotovitelům podkladových listin předložit tyto do 30 dnů od jejich vyhotovení (právní moci) katastrálnímu úřadu k provedení záznamu. Nepředložení listiny v této lhůtě však nemělo žádný následek, právo na provedení záznamu v takovém případě nezakazovalo. Naopak, katastrální úřad byl povinen provést záznam i na základě starších listin, jakmile se mu dostaly do dispozice.

[5] Nebyla-li zde katastrálním úřadem závazně posouzená právní otázka či obsah návrhu a nebylo-li zde pravomocné rozhodnutí, nemohla novému předložení téže listiny k provedení záznamu bránit překážka věci rozhodnuté. Listinu přitom mohly předložit jiné osoby, případně mohly (ale nemusely) doprovodit listinu argumentací (obsahem návrhu), které se zčásti či zcela mohly překrývat s argumentací, s níž byla stejná listina předložena již dříve, byla-li tehdy nějaká argumentace (návrh) uplatněna. Katastrální úřad byl povinen opětovně prozkoumat podkladovou listinu z hlediska její způsobilosti být podkladem pro záznam, a poté záznam buď provést, nebo listinu vrátit. Základní zásady činnosti správních orgánů v takovém případě ukládaly povinnost předkladatele opět informovat o důvodech vrácení, byť třeba i jen stručným odkazem na předchozí vrácení; uplatnil-li předkladatel nějaké důvody svědčící dle jeho názoru možnosti záznam provést, pak měl katastrální úřad ovšem povinnost na tyto důvody rovněž přiměřeně reagovat.

[6] Z hlediska soudní ochrany poskytované podle soudního řádu správního je zřejmé, že provedení i neprovedení záznamu je

jednorázovým zásahem s trvajícím důsledky, v tom se shodují s názorem většiny. Samostatným zásahem je podle mého názoru však i další neprovedení záznamu na základě opětovně předložené téže listiny. Samotný zásah (tj. úkon či opomenutí správního orgánu) nelze podle mého názoru směřovat s důvody, které správní orgán v souvislosti se zásahem dotčené osobě vyjeví, či nevyjeví. Tyto důvody jsou samozřejmě zásadní pro posouzení zákonnosti či nezákonnosti zásahu, nelze je však spojovat s během lhůt pro podání žaloby. (Názor většiny zde fakticky směřuje k tomu, že správním soudem by měl být posuzován zapsaný stav, nikoli zásah správního orgánu spočívající v provedení nebo neprovedení záznamu; citované usnesení rozšířeného senátu čj. 7 Aps 3/2008-98 přitom za zásah označuje výslovně provedení či neprovedení záznamu.)

[7] Je třeba si uvědomit, že osoby, kterým svědčí některé právo zapisované záznamem do katastru nemovitostí, mají subjektivní (veřejné) právo na to, aby zápis v katastru byl souladný s právním stavem vyplývajícím z příslušných listin. Toto právo není nijak časově omezeno, nezakazují odmítnutím provést záznam ze strany katastrálního úřadu ani se nepromlčuje. Tomuto právu nelze odepřít soudní ochranu.

[8] Uznávám, že „[s]myslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích (což hraje zejména důležitou roli z hlediska dokazování v případech sporů), urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Tyto důvody vedly k zavedení lhůt již před tisíci lety.“ (srov. náleží pléna Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.). Na druhou stranu však nelze extenzivním výkladem institutu lhůt fakticky negovat existující práva, včetně práva vlastnického, které se nepromlčuje, respektive těmto právům (resp. jejich zápisu do katastru) upřít ochranu soudu. Institut lhůt nebyl zaveden proto, aby usnadňoval práci soudům, nýbrž proto, aby byla zajištěna stabilita právních poměrů. Ta-

kovému účelu ovšem nemůže být vyhověno tím, že bude zabraňováno uvést stav zapsaný v katastru do souladu se stavem právním, respektive bude vytvářena nepřekonatelná překážka pro posouzení této otázky soudem na návrh oprávněné osoby. Ostatně doposud rozšířený senát ve shodě s Ústavním soudem judikoval, že překážky přístupu k soudu musí být vykládány restriktivně a v pochybnostech musí být dána přednost výkladu, který bude ve prospěch soudního přezkumu (srov. například usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS).

[9] Záznamem jsou (resp. byla dle rozhodné úpravy) zapisována práva velmi podstatná jako například vlastnické právo k nově vybudované stavbě. Má snad mít ledabylost či dokonce objektivní překážky pro podání žaloby (zmeškání lhůty nelze prominout) na straně vlastníka v době dvou měsíců po vrácení příslušných listin katastrálním úřadem (třeba z důvodů zcela nesprávných, respektive nezákonných) za následek to, že zápisu reálně existující stavby do katastru nemovitostí se její vlastník, případně ani jeho právní nástupci již nikdy nedomohou? Takový výklad považují za absurdní a nepřijatelný.

[10] Je třeba upozornit na to, že aplikace názoru rozšířeného senátu bude vyvolávat obtížně řešitelné situace, kdy posouzení samotné otázky přípustnosti (včasnosti) žaloby na ochranu před nezákonným zásahem v podobě opětovného neprovedení záznamu bude vyžadovat podrobné zkoumání věci samé, tj. porovnávání obsahové shody původního „návrhu“ a nového „návrhu“. Bude snad žaloba přípustná, pokud bude formulace „návrhu“ být i jen částečně odchylná? Nebo

bude se snad přípustnost (včasnost) žaloby vztahovat pouze na „obsah“ v prvním „návrhu“ neuplatněný, tj. bude projednána pouze v rozsahu „nových“ důvodů a ostatní námítky budou opomenuty, ačkoli by byly zjevně důvodné?

[11] Reálný základ nemá ani obava, že opačný výklad by vedl k záplavě nových a nových žalob vyvolávaných dotčenými osobami ve věcech neprovedených záznamů již aprobovaných v minulosti správními soudy. Ačkoli by nebyla dána překážka věci rozhodnuté, neboť předmětem přezkumu by byl v případě další žaloby nový zásah v podobě opětovně neprovedeného záznamu, soudy by vycházely v novém řízení z původního rozsudku do té míry, do jaké by se jednalo o podobné řešené otázky. Dotčené osoby by tak neměly ani důvod obracet se opakovaně na soud, pokud by bylo zřejmé, jak bude věc rozhodnuta. Neomezenému zneužívání práva podávat další a další žaloby ostatně brání institut soudních poplatků a jeho regulativní funkce.

[12] Z výše uvedených důvodů se domnívám, že většinový názor přináší více nejasností a komplikací než stabilizace právních vztahů a snížení entropie, navíc vede k odepření soudní ochrany existujícím subjektivním veřejným právům a k odmítnutí soudního rozhodnutí reálných sporů mezi dotčenými osobami a katastrálním úřadem. Podle mého názoru je tedy správnější názor vyslovený v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 7 Aps 2/2011-53, že (novým) zásahem je i opětovné odmítnutí katastrálního úřadu provést záznam na základě již jednou předložené listiny a od tohoto opětovného odmítnutí se odvíjí (nový) běh subjektivní a objektivní lhůty pro podání žaloby dle § 84 odst. 1 s. ř. s.

3335

Daňové řízení: nahlížení do spisu; zajišťovací příkaz

k § 66 a § 167 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu

I. Povaha typu rozhodnutí, jakým je zajišťovací příkaz ve smyslu § 167 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, a zejména okolnost, v jaké fázi postupu správy daně ve smyslu daňového řádu dochází k jeho vydání, se nutně odráží v odůvodnění zajišťovacího příkazu a ve skutkových důvodech, o které se opírá.

II. Pokud vyhledávací činností správce daně získal relevantní poznatky, které nasvědčují tomu, že jsou naplněny zákonné předpoklady pro zajištění daně (§ 167 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu), pak je v této souvislosti též legitimním požadavkem zajistit, aby některé údaje týkající se probíhajícího šetření nebyly daňovému subjektu zpřístupněny.

III. Za účelem, aby soud plně dostal smyslu soudního přezkumu, pak ve fázi řízení, kdy se nemůže žalobce seznámit s obsahem vyhledávací části správního spisu (§ 66 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu), soud „*supluje*“ procesní aktivitu žalobce a seznámí se s obsahem vyhledávací části správního spisu, a to z hlediska jeho relevance ve vztahu k odůvodnění zajišťovacího příkazu.

IV. S ohledem na mimořádný dopad zajišťovacího příkazu (§ 167 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu) do vlastnických práv daňového subjektu soud v případě, je-li zajišťovací příkaz vydán před zahájením daňové kontroly, k žalobní námitce ověří, zda je správcem daně skutečně vedeno řízení směřující ke stanovení daně, na kterou byl zajišťovací příkaz vydán; pokud by tomu tak nebylo, tato skutečnost by podstatným způsobem relativizovala existenci skutečné důvodné obavy správce daně.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 9. 2015, čj. 62 Af 75/2014-230)

Prejudikatura: č. 2001/2010 Sb. NSS, č. 2602/2012 Sb. NSS, č. 3049/2014 Sb. NSS a č. 3199/2015 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 17. 7. 1997, Leur-Bloem (C-28/95, Recueil, s. I-4161), ze dne 6. 7. 2006, Axel Kittel a Belgický stát proti Recolta Recycling SPRL (C-439/04 a C-440/04, Recueil, s. I-6161), a ze dne 21. 1. 2008, Part Service (C-425/06, Recueil, s. I-897).

Věc: Společnost s ručením omezeným S Metal proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z přidané hodnoty.

Finanční úřad pro Jihomoravský kraj (správce daně) dne 21. 7. 2014 vydal zajišťovací příkaz podle § 167 daňového řádu ve spojení s § 103 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty. Tímto zajišťovacím příkazem správce daně žalobkyni uložil, aby zajistila úhradu daně z přidané hodnoty za období od 1. 6. 2014 do 30. 6. 2014, která dosud nebyla stanovena, složením jistoty ve výši 26 123 995 Kč na účet správce daně. Správce daně ve výroku zajišťovacího příkazu s odkazem na § 103 zákona o dani z přidané hodnoty stanovil, že zajišťovací příkaz je účinný a vykonatelný okamžikem vydání, neboť hrozí nebezpečí z prodlení.

Proti zajišťovacímu příkazu podala žalobkyně odvolání, které žalovaný zamítl dne 22. 8. 2014 s tím, že správce daně ve fázi zajišťování důkazních prostředků v nalézacím řízení disponoval na základě vlastní vyhledávací činnosti aktuálním zjištěním, že s největší pravděpodobností vše nasvědčuje tomu, že

žalobkyně se stala článkem řetězce obchodování s řepkovým olejem, který je zasažen podvodem na dani z přidané hodnoty, kdy ve zdaňovacím období červen 2014 přijala žalobkyně zdanitelná plnění, ze kterých nebyla DPH v řetězci zaplacená. Správní úvaha správce daně vychází ze znalosti fungování celého řetězce transakcí, na který je žalobkyně napojena přes společnost Hierron, SE, přičemž zajišťovací příkaz správce daně je výstižně odůvodněn a dostatečně skutkově podložen. Podle žalovaného se zajišťovací příkaz opírá dále o skutečnost, že žalobkyně nedisponuje žádným majetkem, který by mohl být zárukou toho, že v budoucnu uhradí dosud nestanovenou platební povinnost na DPH za předmětné zdaňovací období. Jediným zjištěným majetkem postižitelným exekucí jsou finanční prostředky na bankovním účtu, které jsou následně po jejich připsání převáděny na účty jiných osob, a osobní automobil značky Audi. Žalobkyni byl společností Komerční

banka, a. s., poskytnut úvěr ve výši 14 milionů Kč, dlužná částka ke dni vydání zajišťovacího příkazu činila 14 021 805 Kč.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Brně, v níž namítla, že žalovaný se ve svém rozhodnutí nedostatečně vypořádal s odvolacími důvody, a jak jeho rozhodnutí, tak rozhodnutí správce daně je nepřezkoumatelné pro nedostatek skutkových důvodů. Správní uvážení žalovaného, resp. správce daně překročilo zákonný rámec daný právní úpravou provedenou v daňovém řádu. Správce daně porušil zásadu přiměřenosti ve smyslu § 5 odst. 3 daňového řádu. Zajištění daně pro žalobkyni představuje naprosto zásadní zásah do její podnikatelské činnosti a může být pro ni likvidační.

Žalobkyně poukázala na to, že její obchodní činnost je poměrně přehledná, obchoduje s omezeným rozsahem komodit, nemanipluluje s majetkem, nemění vlastnickou strukturu či složení statutárních orgánů, neprodává majetek a plní si své daňové povinnosti. Rozsah disponibilních finančních prostředků žalobkyně osciluje ve stále stejném rozměru, a že jde ve značném rozsahu o cizí zdroje čerpané na základě revolvingového úvěru, správce daně věděl.

Žalovaný a správce daně přitom vyšli z domněnky, že žalobkyni nevznikne v dotčeném období nárok na odpočet DPH. Jiné důvody a argumenty správce daně neuvedl a ani žalovaný se jimi nezabýval. Odkazovali-li správce daně a žalovaný na výsledky vlastní vyhledávací činnosti, pak podle žalobkyně se v žádném ze správních spisů žádné takové dokumenty nenacházely, a to ani v tzv. vyhledávací části spisu.

Žalobkyně dále namítala, že zajišťovací příkaz nemá náležitosti rozhodnutí podle § 102 a § 167 daňového řádu. Správce daně ve výrokové části zajišťovacího příkazu nevymezil lhůtu, ve které má být předpokládána daň zajištěna, tj. splatnost, která má být podle § 167 odst. 3 daňového řádu třídní anebo kratší, a měla tedy být s ohledem nebezpečí prodlení vymezena tak, že je splatná v den

anebo okamžikem vydání zajišťovacího příkazu, eventuálně okamžikem oznámení příkazu žalobkyni. Zajišťovací příkaz ve výrokové části nevymezuje pro žádnou z uvedených variant žádnou dobu splatnosti. Konstatování založené na tom, že příkaz je účinný a vykonatelný okamžikem vydání, podle žalobkyně nenahrazuje výrokovou část rozhodnutí o splatnosti peněžitého plnění.

Správce daně v napadeném zajišťovacím příkazu neurčil ani dobu, po kterou bude zajištění trvat. Tato není vymezena co do trvání zákonem, a proto měla být určena výrokovou částí. Určení doby trvání zajištění je pak s ohledem na dočasnou povahu institutu zajišťovacího příkazu podstatnou náležitostí napadeného rozhodnutí, a to i s ohledem na závažnost dopadu zajišťovacího příkazu do vlastnického práva žalobkyně.

Zajišťovací příkaz stojí na skutečnosti tvrzené žalovaným a správcem daně, že žalobkyně věděla anebo měla vědět, že je zapojena do tzv. řetězcových obchodů, zatížených podvodem na DPH. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí a zajišťovacího příkazu není zřejmé, z čeho správce daně a posléze žalovaný tuto skutečnost dovodili. Žalovaný ani správce daně netvrdí žádnou konkrétní skutečnost, ze které by bylo možno dovodit, že žalobkyně věděla o tom, že je zapojena v takovém řetězci obchodů. Argument, že žalobkyně nejednala v dobré víře, je naprosto nepodložený. Zajišťovací příkaz by byl důvodný jen v tom případě, kdy by žalobkyně věděla anebo musela vědět o své účasti v podvodném řetězci. Z odůvodnění napadených rozhodnutí to však nevyplývá.

Z odůvodnění rozhodnutí správce daně a žalovaného dále není zřejmé, co žalovaný a správce daně považují za neobvyklé podmínky obchodování žalobkyně. Žalobkyně tak neví, jaké neodůvodněné hypotézy má vyvracet. Žalobkyně je přesto připravena dokazovat, že předmětné zboží nakupovala za obvyklých obchodních podmínek; sice za ceny blízko jejich dolní hranice, ale nikoli za ceny neobvykle či nápadně nízké. Pokud žalobkyně nakupovala a pak prodávala zboží za nízké ceny, nelze tuto skutečnost přičítat k její tíži

a dovozovat z toho její vědomost o vadných obchodech. Z takového jednání, stejně jako ze spolupráce se společností Ion Aqua, a. s., nelze dovozovat, že věděla o právních vadách předchozích obchodů. Žalobkyně také poukázala na závěry znaleckého posudku zpracovaného pro účely dražby zajištěného řepkové oleje. Za situace, kdy znalce určena obvyklá cena za litr oleje je nižší než cena, za kterou olej nakupovala žalobkyně, nelze dovést, že žalobkyně měla nakupovat za neobvyklých obchodních podmínek.

K přijetí mobilního telefonu žalobkyně uvedla, že telefon sice dostala, ale nejednalo se v rámci její obchodní činnosti o nijak nestandardní dar, přičemž k telekomunikaci žalobkyně vždy využívala svoji SIM kartu. Žalovaný se tvrzení žalobkyně ani nepokusil vyvracet, přestože přijetí telefonu považuje pro rozhodnutí o zajištění daně za zcela zásadní. Z přijetí takového daru nelze logicky dovést, že žalobkyně věděla anebo musela vědět o právních vadách obchodů.

Žalobkyně dále odkázala na trestní řízení s dodavatelem zboží žalobkyně a s odkazem na § 58 daňového řádu namítla, že správce daně mohl pro odůvodnění rozhodnutí využít trestního spisu. Žalobkyně proto navrhla, aby si soud připojil ke svému spisu i spis vedený Policií ČR, Krajským ředitelstvím policie Olomouckého kraje, odborem hospodářské kriminality služby kriminální policie a vyšetřování, který obsahuje podstatně více informací a důkazů o skutečnosti, zda žalobkyně věděla či mohla vědět o své účasti na tzv. karuselových obchodech.

Pokud jde o výši zajišťované částky, žalobkyně namítla, že o nakupovaném zboží nemohla vědět, že je součástí podvodu páchaného jeho předchozími vlastníky, a za tohoto stavu nemohla ztratit nárok na odpočet DPH. Za dané situace nelze při stanovení (odhadu) výše zajišťované daně vycházet pouze z rozsahu přijatých zdanitelných plnění. Žalovaný i správce daně měli při odhadu výše daňové povinnosti zohlednit skutečnost, že žalobkyně prodávané zboží také nakoupila při zachovaném nároku na odpočet DPH.

Žalobkyně na závěr poukázala na to, že příslušný správce daně doposud neprovedl žádné konkrétní a zásadní úkony směřující k vydání meritorního rozhodnutí o daňové povinnosti.

Žalobkyně pak v průběhu řízení před soudem navrhla, aby soud o věci rozhodl přednostně, a to z důvodu likvidačního dopadu zajišťovacího příkazu na její ekonomickou činnost. Na základě zajišťovacího příkazu byly vydány dva exekuční příkazy, a to na finanční prostředky žalobkyně na účtu u Komerční banky a na řepkový olej uskladněný u společnosti IonAqua. Exekuční příkazy tak zahrnuly fakticky veškerý oběžný majetek žalobkyně. Aby žalobkyně mohla vykonávat svoji ekonomickou činnost, měla k dispozici prostředky na základě revolvingového úvěru ve výši 14 milionů Kč. Exekuce pak zahrnula finanční prostředky na účtech žalobkyně ve výši 1 116 710 Kč a 782 526,89 eur. Současně s tím nabíhají žalobkyni úroky a poplatky z úvěru, který nemůže čerpat a ani splácet. Postup žalovaného a správce daně přivedl žalobkyni do stavu druhotné platební neschopnosti a je ve vztahu k ní fakticky likvidační. Žalobkyně má závazky v rádech milionů korun a nemá prostředky, ze kterých by je mohla hradit.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že zařazení řepkového oleje mezi obchodní aktivity žalobkyně v říjnu roku 2013 bylo zcela neobvyklým krokem, neboť historicky žalobkyně obchodovala s kovovým šrotem. Po zavedení režimu přenesení daňové povinnosti na tuto rizikovou komoditu započala žalobkyně obchodovat výhradně s hutním materiálem, který přenesené daňové povinnosti nepodléhá, a poté s řepkovým olejem.

Správním úvaha správce daně i žalovaného byla založena na znalosti fungování řetězce transakcí, v jehož rámci vysoká daňová povinnost vzniklá z titulu pořízení zboží z jiného členského státu není do státního rozpočtu uhrazena. K tomu žalovaný odkázal na vyhledávací část správního spisu, do které žalobkyni nebo jejímu zástupci nemohlo být umožněno nahlédnout.

Žalovaný poukázal na to, že ani v zajišťovacím příkazu, ani v rozhodnutí o odvolání není nikde uvedeno, že žalobkyně nejednala v dobré víře. Naopak, žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí výslovně uvedl, že tento závěr je předmětem nalézacího řízení.

Lhůta splatnosti zajišťovacího příkazu pak byla stanovena správcem daně v souladu s § 103 zákona o dani z přidané hodnoty okamžikem vydání předmětného zajišťovacího příkazu. Doba, po kterou bude zajištění trvat, vyplývá z § 168 odst. 4 a 5 daňového řádu a daňový řád v žádném svém ustanovení neuvádí, že by měla být součástí výroku zajišťovacího příkazu.

Výši jistoty potom správce daně určil podle vlastních pomůcek v souladu s § 167 odst. 4 daňového řádu. Ze znění zákona nevyplývá, že by správce daně nebo žalovaný museli v rámci řízení o zajištění daně prostřednictvím zajišťovacího příkazu prokazovat, že daň bude skutečně v určité konkrétní výši stanovena, a tedy ani nemusí v této fázi řízení prokázat, že žalobkyně věděla či vědět měla, že je součástí podvodu na DPH ve smyslu judikatury Soudního dvora EU.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Právní posouzení věci

(...) Soud se tedy zabýval námitkou, zda v případě žalobkyně došlo k naplnění podmínek, které jsou důvodnými předpoklady pro aplikaci institutu zajištění daně, a dále tím, zda mají důvody vydání zajišťovacího příkazu, vyplývající z odůvodnění zajišťovacího příkazu a rozhodnutí žalovaného, oporu ve zjištěném skutkovém stavu.

Podle § 167 odst. 1 daňového řádu „[j]e-li odůvodněná obava, že daň, u které dosud neuplynul den splatnosti, nebo daň, která nebyla dosud stanovena, bude v době její vymahatelnosti nedobytná, nebo že v této době bude vybrání daně spojeno se značnými obtížemi, může správce daně vydat zajišťovací příkaz“.

Krajský soud předesílá, že zajišťovací příkaz má ze své podstaty funkci dočasnou a zajišťovací, byť se jedná o rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví, a to zejména s ohledem na míru dotčení práv daňového subjektu, kterou může zajišťovací příkaz představovat (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, čj. 9 Afs 13/2008-90, č. 2001/2010 Sb. NSS). Povaha tohoto typu rozhodnutí a zejména okolnost, v jaké fázi postupu správce daně ve smyslu daňového řádu dochází k jeho vydání, se pak nutně odráží v odůvodnění zajišťovacího příkazu a ve skutkových důvodech, o které se opírá. Zákonodárce stanovením podmínek, za nichž lze zajišťovací příkaz vydat, reflektoval nutnost proporcionality zásahu do práva daňových subjektů na pokojné užívání majetku (Článek 11 Listiny základních práv a svobod); jinými slovy intenzita okamžitého zásahu do základního práva užívat majetek je přiměřená intenzitě a aktuálnímu ohrožení veřejného zájmu, které vyvěrá ze specifických okolností týkajících se ekonomické činnosti daňového subjektu.

Podmínkou přistoupení k zajištění daně jsou důvodné obavy správce daně, vyplývající z ekonomických poměrů a fungování daňového subjektu, že úhrada daně bude v budoucnu buď zcela, nebo částečně nedobytná, anebo výběr daně bude spojen se značnými obtížemi.

Naplnění důvodné obavy je třeba zkoumat individuálně ve vztahu ke konkrétním okolnostem případu. Existence odůvodněné obavy musí být založena na konkrétních poměrech daňového subjektu, které musí být vztaheny k výši dosud nesplacené nebo nestanovené daně. „[Z]ajišťovací příkaz lze vydat i v případech, kdy ucelený a logický okruh indicií nižší intenzity svědčí o nedobré ekonomické situaci daňového subjektu, která ve vztahu k výši dosud nesplacené či nestanovené daně vyvolá obavu o schopnosti daňového subjektu daň v době její vymahatelnosti uhradit. Tento okruh indicií a závěry o ekonomické situaci daňového subjektu musí být přesvědčivě popsány v zajišťovacím

příkazu“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2014, čj. 1 As 27/2014-31, č. 3049/2014 Sb. NSS).

Znamená to, že rozhodnutí o zajištění daně může být vydáno jen tehdy, existují-li tyto důvodné obavy. Zdrojem důvodných obav správce daně může být jednak chování daňového subjektu v minulosti (např. opakované neplnění daňových povinností v zákonem stanovených lhůtách), jeho aktuální ekonomická situace (např. stav majetku a závazků indikující hrozbu insolvence) a stejně tak to podle krajského soudu mohou být takové okolnosti, které správce daně zjistí vlastní analytickou vyhledávací činností a které mohou nasvědčovat tomu, že daňový subjekt realizuje obchodních transakce v rámci řetězce transakcí zatížených podvodem na DPH, tedy transakcí realizovaných v rozporu se zásadou zneužití práva. Jedná se o obchodní transakce, u nichž *„je s přihlédnutím k objektivním skutečnostem prokázáno, že dodání je uskutečněno pro osobu povinnou k dani, která věděla nebo měla vědět, že se svým nákupem účastní plnění, které je součástí podvodu na DPH, je věcí vnitrostátního soudu odmítnout takové osobě povinné k dani přiznat nárok na odpočet“* (rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 7. 2006, *Axel Kittel a Belgický stát proti Recolta Recycling SPRL*, C-439/04 a C-440/04, Recueil, s. I-6161), a u nichž získání daňového zvýhodnění nemusí být jediným, ale musí být hlavním účelem provedené transakce (rozsudek Soudního dvora ze dne 21. 1. 2008, *Part Service*, C-425/06, Recueil, s. I-897). Soudní dvůr mj. v této souvislosti uvedl, že *„vnitrostátní soud může při posuzování, které mu přísluší provést, vzít v úvahu čistě umělý charakter těchto plnění, jakož i právní, hospodářské nebo personální vztahy mezi dotčenými hospodářskými subjekty, [pokud] tyto skutečnosti jsou takové povahy, že ukazují na to, že získání daňového zvýhodnění představuje hlavní sledovaný cíl, přes případné vedle toho existující hospodářské cíle vycházející z hledisek týkajících se například marketingu, organizace a záruk“*. Při ověření, zda zamýšlená operace sleduje nedovolené daňové zvýhodnění, je

nutné v každém konkrétním případě posoudit předmětnou transakci celkově (rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 7. 1997, *Leur-Bloem*, C-28/95, Recueil, s. I-4161).

S ohledem na to, že v nyní posuzované věci se nejedná o meritorní rozhodnutí správce daně týkající se daňové povinnosti žalobkyně, se soud věcně nezabýval námitkami, které zpochybňují závěr, zda došlo v případě předmětných transakcí s řepkovým olejem ke zneužití práva a zda o tom žalobkyně v intencích výše citované judikatury Soudního dvora skutečně věděla nebo vědět měla. Jak správně zdůraznil žalovaný, předmětem řízení v nyní posuzované věci totiž není to, zda správce daně unesl důkazní břemeno o tom, že na základě zjištěných skutkových okolností lze zcela jednoznačně vyloučit možnost pouze náhodného a nevědomého zapojení žalobkyně do tohoto řetězce, nýbrž to, zda byly naplněny zákonem stanovené předpoklady (existence důvodné obavy) pro zajištění daně. Konečné vyhodnocení transakcí žalobkyně jako transakcí představujících zneužití práva, a tedy neuznání nároku na odpočet DPH, je výstupem procesu nalézacího, v jehož rámci správce daně postupně shromažďuje a vyhodnocuje důkazní prostředky v souladu s § 92 daňového řádu a se svými závěry seznámí daňový subjekt; nicméně již v průběhu shromažďování důkazních prostředků může vyvstat důvodná obava z nedobytnosti daně, která správce daně opravňuje přikročit k aplikaci zajišťovacího institutu. Námitkami, že správce daně neprokázal, že žalobkyně o svém zapojení v řetězci věděla či měla vědět a že její obchodování probíhá za standardních podmínek, se proto v nyní posuzované věci soud zabývat nemohl.

S otázkou dostatečných skutkových důvodů pro naplnění důvodné obavy správce daně bezprostředně souvisí též otázka, zda v rámci odůvodnění zajišťovacího příkazu obstojí odkaz na vyhledávací část správního spisu, do jehož obsahu nemůže daňový subjekt v době vydání zajišťovacího příkazu z legitimních důvodů nahlédnout, neboť doposud probíhá nalézací řízení a shromažďování důkazních prostředků pro rozhodnutí o da-

ňové povinnosti daňového subjektu *in merito*. Tuto otázku musel krajský soud v rámci posouzení zákonnosti zajišťovacího příkazu též posoudit, neboť žalobkyně namítala, že nebyla seznámena s konkrétními poznatky správce daně vyplývajících z jeho vyhledávací činnosti, obsaženými ve vyhledávací části správního spisu.

Podle § 64 odst. 4 písm. d) daňového řádu se spis člení mimo jiné i na část vyhledávací. Písemnosti, které se zakládají do této části spisu, stanoví § 65 odst. 1 daňového řádu; mezi nimi se jedná také o „*písemnosti, které mohou být uplatněny v řízení jako důkazní prostředek, jestliže by jejich zpřístupnění daňovému subjektu zmařilo nebo ohrozilo cíl správy daní, účel úkonu nebo ohrozilo objektivnost důkazů*“ [§ 65 odst. 1 písm. a) daňového řádu] a „*písemnosti, které mohou být použity při stanovení daně jako pomůcky, jejichž zpřístupnění daňovému subjektu by ohrozilo zájem jiného daňového subjektu nebo jiných osob zúčastněných na správě daní*“ [§ 65 odst. 1 písm. b) daňového řádu].

Právní úprava obsažená v daňovém řádu (§ 66 a násl.) v zásadě vylučuje možnost daňového subjektu nahlížet do této části spisu, a to právě z důvodů, vztaženo na nyní posuzovanou věc, že by mohlo dojít ke zmaření či ohrožení cíle správy daní, neboť správce daně postupně shromažďuje důkazní prostředky týkající se řetězce transakcí s řepkovým olejem, nasvědčujících možnému podvodu na DPH, a zároveň vyhledávací část obsahuje údaje týkající se jiných daňových subjektů. „*Z tohoto důvodu je daňovému subjektu zákonem přiznáno právo nahlížet pouze do soupisu písemností vedených ve vyhledávací části spisu, aniž by z nich vyplýval jejich konkrétní obsah* (§ 66 odst. 2 daňového řádu). *Stejně podmínky mlčenlivosti je povinen zajistit i orgán veřejné moci (v tomto případě krajský soud), kterému je část spisu zapůjčena*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2013, čj. 1 Afs 21/2013-66).

Pokud tedy vyhledávací činností správce daně získal relevantní poznatky, které nasvědčují tomu, že obchodní transakce žalobkyně

jsou součástí řetězce podvodu na DPH (aniž by soud jakkoliv hodnotil subjektivní stránku jednání žalobkyně), pak již v této fázi jsou podle zdejšího soudu naplněny zákonné předpoklady pro zajištění daně. Tento závěr odpovídá tomu, že zajišťovací příkaz je v případě šetření řetězce transakcí zatížených možným podvodem prostředkem přiměřeným, sledujícím legitimní cíl. V této souvislosti je též legitimním požadavkem zajistit, aby některé údaje týkající se probíhajícího šetření řetězce transakcí nebyly žalobkyni zpřístupněny, jak již bylo výše soudem zdůrazněno.

Aby však krajský soud plně dostal smysl soudního přezkumu, postupoval v intencích rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, čj. 7 As 31/2011-101, č. 2602/2012 Sb. NSS, který se sice týká problematiky bezpečnostního řízení, ale jeho nosné závěry lze přílehavě aplikovat i na nyní posuzovanou věc. Krajský soud v této fázi řízení, kdy se nemůže žalobkyně seznámit s obsahem vyhledávací části správního spisu, „*supluje*“ její možnou procesní aktivitu, v níž je z uvedeného důvodu omezena. Krajský soud se proto seznámil s obsahem vyhledávací části správního spisu, jak byl žalovaným soudem zaslán, a to z hlediska jeho relevance ve vztahu k odůvodnění zajišťovacího příkazu správce daně a rozhodnutí žalovaného. Dospěl přitom k závěru, že obsah vyhledávací části spisu se nikterak nemíjí s odůvodněním zajišťovacího příkazu, podle kterého správce daně vychází z poznatku ohledně fungování řetězce napojeného na společnost Hierron a ze skutečnosti, že žalobkyně uskutečňuje obchodní transakce v rámci tohoto řetězce obchodních transakcí (s. 3 zajišťovacího příkazu), kdy žalobkyně obratem prodává zboží s nízkou obchodní přírážkou. Odůvodnění zajišťovacího příkazu dále obsahuje argumentaci, že obchodní transakce organizuje pro žalobkyni osoba, od níž zaměstnanec žalobkyně obdržel mobilní telefon (viz s. 4 zajišťovacího příkazu), a která obchodně jedná i za další články řetězce. I tato část odůvodnění koresponduje s obsahem vyhledávací části spisu.

V této souvislosti se soud neztotožňuje se žalobní námitkou, že by otázka daru mobilního telefonu byla jediným důvodem pro vydání zajišťovacího příkazu; takto zjednodušeně ani není odůvodnění zajišťovacího příkazu a rozhodnutí žalovaného koncipováno. Tyto skutečnosti, ve spojení s majetkovou situací žalobkyně, kdy správce daně mimo jiné zjistil, že jediným majetkem žalobkyně je motorové vozidlo značky AUDI, jehož hodnota však zdaleka nedosahuje očekávané výše daňové povinnosti za zdaňovací období červen 2014, přičemž dalším známým majetkem jsou peněžní prostředky na účtu žalobkyně, kde hrozí, že může být tento majetek převeden na účet třetí osoby či vybrán; vysoká likvidita majetku žalobkyně tak představuje dostatečné skutkové důvody pro závěr, že byly naplněny důvodné obavy ve smyslu § 167 odst. 1 daňového řádu.

V této souvislosti není proto důvodná ani námitka libovůle a překročení „*správního uvážení*“ správce daně; ostatně, jak vyplývá z výše uvedeného, překročení k realizaci zajišťovacího příkazu není a ani nemůže být předmětem *správního uvážení*, nýbrž otázkou aplikace pojmu „*důvodná obava*“ na zjištěný skutkový stav. Výsledkem pak musí být nutně takový závěr správce daně, který nemá alternativu. Znamená to tedy, že existují-li důvodné obavy ve smyslu § 167 odst. 1 daňového řádu, je správce daně povinen k vydání zajišťovacího příkazu přistoupit.

S ohledem na uvedené není důvodná ani námitka porušení zásady zdrženlivosti a přiměřenosti stanovená v § 5 odst. 3 daňového řádu, podle něhož správce daně šetří práva a právem chráněné zájmy daňových subjektů a třetích osob v souladu s právními předpisy a používá při vyžadování plnění jejich povinností jen takové prostředky, které je nejméně zatěžují a ještě umožňují dosáhnout cíle správy daní. K porušení zmiňované zásady by došlo jen v tom případě, kdy by nebyly pro vydání zajišťovacího příkazu splněny zákonom dané předpoklady, tedy existence relevantních skutečností, které odůvodňují obavu správce daně ohledně nedobytnosti daně.

Namítala-li dále žalobkyně u jednání, že správce daně je nečinný, že nečiní úkony směřující k vyměření daně a že v současnosti by měl zajišťovací příkaz zrušit, tuto argumentaci je nutné strukturovat na tři v zásadě samostatné otázky, z nichž pouze jednu může soud posoudit v nyní probíhajícím řízení.

Pokud jde o argumentaci samotnou nečinností v probíhajícím daňovém řízení týkající se daně z přidané hodnoty za období od 1. 6. 2014 do 30. 6. 2014, tuto otázku nyní nepřísluší krajskému soudu posuzovat s ohledem na předmět řízení, kterým je přezkum rozhodnutí žalovaného ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s., kdy soud ve smyslu § 75 s. ř. s. „[p]ři přezkoumání rozhodnutí vychází [...] ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu“, a toto rozhodnutí přezkoumá v mezích žalobních bodů. Zde krajský soud pouze poznamenává, že pro delší trvání daňové kontroly mohou být s ohledem na předmět kontroly, kterým je šetření řetězce transakcí zasažených možným podvodem na DPH, legitimní důvody, zejména s ohledem na využití mezinárodního dožádání. Proto soud ani k návrhu žalobkyně nedokazoval stížností na nečinnost správce daně a rozhodnutím žalovaného o odložení podnětu podle § 38 odst. 4 daňového řádu, jejichž existence ostatně sporná není.

K ochraně před nečinností správce daně v průběhu daňové kontroly náleží žalobkyni, s ohledem na zásadu dispoziční, jiné prostředky ochrany ve smyslu soudního řádu správního (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2015, čj. 9 Afs 279/2014-29, č. 3199/2015 Sb. NSS). Shodně je nutno na jiný prostředek ochrany ve smyslu daňového řádu a soudního řádu správního odkázat žalobkyni i ve vztahu k její argumentaci směřující k tomu, že v současnosti již není dána důvodná obava správce daně, a ten by tedy měl zajišťovací příkaz ve smyslu § 168 odst. 3 daňového řádu zrušit. V řízení o žalobě proti samotnému zajišťovacímu příkazu vydanému podle § 167 daňového řádu nelze zároveň uložit žalovanému, resp. správci daně, vydat rozhodnutí podle § 168 odst. 3 věty první

daňového řádu; k tomu jsou opět žalobkyni k dispozici jiné prostředky.

Pokud jde ovšem o argumentaci, že správce daně vůbec nečiní úkony týkající se daně, pro niž byl zajišťovací příkaz vydán, tak zde si s ohledem na mimořádnost zásahu do vlastnických práv žalobkyně a s ohledem na okolnost, že zajišťovací příkaz byl vydán před zahájením samotné daňové kontroly, krajský soud vyžádal kompletní spisovou dokumentaci správce daně, aby posoudil, zda správce daně skutečně realizuje úkony týkající se předmětné daně. Krajský soud však stále v rámci mantinelů daných § 75 odst. 1 s. ř. s. hodnotil pouze to, zda je skutečně vedeno řízení směřující ke stanovení daně, na kterou byl zajišťovací příkaz vydán. Zjistil-li by totiž soud, sice v současnosti, ale k tehdejšímu skutkovému stavu, že správce daně vůbec nešetří transakce související s DPH, na kterou byl zajišťovací příkaz vydán, ale činí zcela jiné úkony, s předmětem zajišťovacího příkazu nijak nesouvisející, tak tato skutečnost by podstatným způsobem relativizovala podmínky vydání zajišťovacího příkazu a existence skutečné důvodné obavy správce daně. Nic takového však z daňového spisu žalobkyně, ve věci daňové kontroly zahájené protokolem ze dne 20. 8. 2014, zasláního soudu správcem daně neplyne. Veřejná část daňového spisu končí protokolem o nahlížení žalobkyně do spisu ze dne 23. 3. 2015. Z vyhledávací části, která k žádosti správce daně nemůže být doposud žalobkyni zpřístupněna, vyplývá, že po celou dobu daňové kontroly až do dnešní doby správce daně činí úkony související se šetřením transakcí týkajících se ekonomické činnosti žalobkyně ve vztahu k DPH. Ostatně jak vyjevil sám žalovaný u jednání, v současnosti je prováděno mezinárodní dožádání do Polska, přičemž je v daném případě rozkrýván velmi rozsáhlý řetězec společností. Tato tvrzení žalovaného odpovídají obsahu vyhledávací části. Lze proto uzavřít, že správce daně od počátku činí úkony týkající se daně, na kterou byl zajišťovací příkaz vydán.

Namítala-li dále žalobkyně nezákonnost zajišťovacího příkazu z důvodu nedostatku ve výroku zajišťovacího příkazu a přitom odkazovala na § 102 odst. 1 daňového řádu, podle kterého rozhodnutí mimo jiné obsahuje „*lhůtu k plnění, je-li nutné ji stanovit*“ [písm. e)], pak krajský soud se neztotožňuje s argumentací žalobkyně ohledně povinnosti ve výroku zajišťovacího příkazu stanovit lhůtu, po kterou má zajištění trvat. Tato náležitost z § 167 daňového řádu, který upravuje institut zajišťovacího příkazu, nevyplývá. Jak ostatně konstatoval rozšířený senát ve výše citovaném rozsudku čj. 9 Afs 13/2008-90, „*ze zákona ani přímo nevyplývá, jakou dobou je omezena platnost zajišťovacího příkazu. Výjimkou je pouze případ [...], kdy zajišťovací příkaz pozbývá platnosti, pokud odvolací orgán do třiceti dnů nerozhodne o odvolání proti jeho vydání. V rozsudku z 26. 4. 2006, čj. 3 Afs 5/2004 63, č. 1471/2008 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud judikoval, že zajišťovací příkaz také pozbývá platnosti okamžikem splatnosti daně, kterou má zajišťovat. [...] Dále lze pouze dovozovat, že zajišťovací příkaz může jinak pozbýt platnosti uplynutím lhůty podle § 47 [zákonu č. 377/1992 Sb., o správě daní a poplatků⁷⁾] určené ke stanovení daňové povinnosti.*“

Tomu ostatně odpovídá i dikce § 168 daňového řádu, podle kterého „[p]ominou-li před stanovením daně nebo před dnem její splatnosti důvody, pro které bylo zajištění daně uplatněno, správce daně bezodkladně rozhodne o ukončení účinnosti zajišťovacího příkazu. Zjistí-li správce daně před stanovením daně nebo před dnem její splatnosti důvody pro snížení původní výše zajištění, rozhodne o změně zajištěné částky [...] a současně ukončí v rozsahu změny účinnost příkazu původního“ (odstavec 3 citovaného ustanovení). Dále, „[d]ojde-li ke stanovení daně, která nebyla v době vydání zajišťovacího příkazu stanovena, je tato daň splatná ke dni jejího stanovení [a] tímto dnem zaniká účinnost zajišťovacího příkazu“ (odstavec 4 citovaného ustanovení), a konečně, „[u]plynul-li den splatnosti

⁷⁾ S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen daňovým řádem.

u daně, u které byl zajišťovací příkaz vydán z důvodu, že dosud neuplynul den její splatnosti, zaniká tímto dnem účinnost zajišťovacího příkazu a zajištěná částka se převede na úhradu této daně“ (odstavec 5 citovaného ustanovení). Z toho vyplývá, že účinnost zajišťovacího příkazu nemůže být stanovena ve výroku zajišťovacího příkazu. Trvání zajištění a zánik účinnosti zajišťovacího příkazu se váže na skutečnosti predikované daňovým řádem. V této souvislosti soud k námitce, že příslušný správce daně neprovedl žádné konkrétní a zásadní úkony směřující k vydání meritorního rozhodnutí o daňové povinnosti žalobkyně, uvádí, že žalobkyně má možnost využít postupů k ochraně před nečinností (§ 38 daňového řádu a § 79 a násl. s. ř. s.).

K námitce, že zajišťovací příkaz ve výrokové části nevymezuje žádnou dobu splatnosti, soud odkazuje na příslušná ustanovení daňového řádu a zákona o dani z přidané hodnoty.

Podle § 167 odst. 2 daňového řádu „[z]ajišťovacím příkazem správce daně uloží daňovému subjektu úhradu v příkazu uvedené částky“.

Podle § 167 odst. 3 daňového řádu, „[n]ení-li nebezpečí z prodlení, správce daně uloží daňovému subjektu, aby do 3 pracovních dnů tuto částku daně zajistil ve prospěch správce daně složením jistoty na jeho depozitní účet. Hrozí-li nebezpečí z prodlení, je zajišťovací příkaz vykonatelný okamžikem oznámení daňovému subjektu.“

Podle § 103 zákona o dani z přidané hodnoty, „[h]rozí-li nebezpečí z prodlení, je zajišťovací příkaz účinný a vykonatelný okamžikem jeho vydání. Správce daně současně s vydáním zajišťovacího příkazu učiní pokus vyzkoušet vhodným způsobem daňový subjekt o vydání zajišťovacího příkazu a sepíše o tom úřední záznam.“

Výše citovaná právní úprava připouští, aby správce daně, pokud hrozí nebezpečí z prodlení, mohl vydat zajišťovací příkaz, na jehož základě je zajišťovaná částka splatná

a vykonatelná právě již okamžikem vydání zajišťovacího příkazu.

Tomu odpovídá i obsah výroku zajišťovacího příkazu v případě žalobkyně, že „[t]ento zajišťovací příkaz je účinný a vykonatelný okamžikem vydání, neboť hrozí nebezpečí z prodlení (§ 103 zákona o dani z přidané hodnoty)“. Takto koncipovaná část výroku je dostatečně určitá a přesně odráží dikci citovaného § 103 zákona o dani z přidané hodnoty.

Nebezpečí z prodlení pak znamená, že existují důvody, pro které je účinnost a vykonatelnost zajišťovacího příkazu takto stanovena, tedy kdy je zajištěná částka splatná okamžikem vydání zajišťovacího příkazu. Jde o důvody, kdy nebytí zrychleného konání správce daně při výkonu zajišťovacího příkazu, mohlo by být pro chování daňového subjektu dosažení účelu zajišťovacího příkazu zmařeno. Důvody pro obavu z prodlení je správce daně povinen specifikovat v odůvodnění zajišťovacího příkazu. V případě žalobkyně správce daně zjistil, že jejím jediným majetkem je motorové vozidlo značky AUDI. Dalším známým majetkem jsou peněžní prostředky na účtu žalobkyně, kde hrozí, že může být tento majetek převeden na účet třetí osoby či vybrán, čímž se stane pro správce daně nedosažitelným.

Namítala-li dále žalobkyně, že odhad výše zajištěné daňové povinnosti je nesprávný, pak soud odkazuje na § 167 odst. 4 daňového řádu, podle kterého „[u] daně, která nebyla dosud stanovena, stanoví výši zajišťované částky správce daně podle vlastních pomůcek. Není-li nebezpečí z prodlení, může správce daně vyzvat daňový subjekt, aby nejpozději do 3 pracovních dnů sdělil údaje potřebné pro určení výše zajišťované daně.“

Z odůvodnění zajišťovacího příkazu vyplulo, že jako pomůcku správce daně použil výpis z účtu žalobkyně, dle kterého žalobkyně v období od 1. 6. 2014 do 30. 6. 2014 přijala na účet finanční prostředky od společnosti VIA-REK, a. s., v celkové výši 5 481 907,37 eur, což při průměrném kurzu za červen dle ČNB

činí 150 483 839,22 Kč. Z této úplaty, kterou žalobkyně podle předpokladu správce daně přijala za uskutečnění zdanitelná plnění podléhající základní sazbě DPH, by vznikla žalobkyni jako daňovému subjektu daňová povinnost k DPH ve výši 26 123 994,49 Kč. Takto stanovený odhad daňové povinnosti považuje krajský soud za zcela logický, neboť správce daně vyšel z úhrady za poskytnutí zdanitelného plnění a z něho vypočítal částku odpovídající DPH; otázka zachování nároku odpočtu DPH pak bude právě předmětem řízení *in merito*.

Krajský soud proto uzavírá, že měl-li správce daně důvodné podezření, že žalobkyně disponovala finančními prostředky, jejichž výše není adekvátní jejím majetkovým poměrům, a že tyto finanční prostředky souvisí se zdanitelnými plněními zasaženými podvodem na DPH, byl oprávněn přistoupit k realizaci opatření spočívajícího v zajištění daně. V této fázi řízení otázka toho, zda správce daně unesl důkazní břemeno o tom, že žalobkyně věděla nebo vědět měla, že se účastní tzv. karuselových podvodů, nemůže být soudem posuzována, neboť bude případně souviset až s rozhodnutím správce daně o daňové povinnosti *in merito*.

Závěr žalovaného, resp. správce daně, že existuje obava, že dosud nestanovená daň (DPH za zdaňovací období červen roku 2014) bude v době její vymahatelnosti nedobytná anebo že bude v této době vybrání daně spojeno se značnými obtížemi, je dostatečně skutkově podložené; s ohledem na výše uvedenou podrobnou argumentaci krajský soud neshledal důvod pro to, aby si za účelem posouzení zákonnosti zajišťovacího příkazu a rozhodnutí žalovaného vyžadoval trestní spis specifikovaný žalobkyní. Závěr o splnění zákonných podmínek pro vydání zajišťovacího příkazu v případě žalobkyně je dostatečně odůvodněn, splnění zákonných podmínek je doloženo konkrétními skutečnostmi. Ve spojení s majetkovou situací žalobkyně pak podle krajského soudu bylo legitimní přistoupit

k okamžitému výkonu zajišťovacího příkazu ve smyslu § 103 zákona o dani z přidané hodnoty.

Pokud jde o návrhy na dokazování nad rámec obsahu správního spisu, uplatněné žalobkyní u jednání, konkrétně na provedení důkazu spisem týkajícím se trestního řízení, výslechem svědka Ing. S. (obchodního ředitele žalobkyně, který sjednával obchody) a Ing. D., rozhodnutím Finančního úřadu pro Pardubický kraj, znalečným posudkem pro účely oceňování exekvovaného majetku žalobkyně a fakturami žalobkyně, tak tyto důkazní návrhy podle žalobkyně směřovaly k prokázání, zda žalobkyně věděla nebo musela vědět, že se účastní obchodu zasaženého podvodem na DPH a že obchodovala za nápadně nevýhodných podmínek. Ve vztahu k důvodům vydání zajišťovacího příkazu jsou však tyto otázky irelevantní a mohou souviset až se stanovením daňové povinnosti.

Krajský soud shledal skutkové podklady žalovaného, resp. správce daně, pro posouzení důvodnosti žaloby zcela dostatečnými, ostatně pokud by soud nad rámec obsahu daňového spisu prováděl dokazování např. výslechem svědků, nahrazoval by tak *de facto* vyhledávací činnost správce daně a takové doplňování skutkových důvodů by znamenalo, že by těžko mohl zajišťovací příkaz v soudním přezkumu z hlediska jeho skutkových důvodů obstát. Soud pouze dokazoval listinami z veřejné části daňové spisu týkajícího se probíhající daňové kontroly žalobkyně. Jak bylo uvedeno výše, krajský soud se seznámil i s obsahem vyhledávací části, kterou s ohledem na již výše zmiňovanou úlohu soudu zajistit v dané fázi řízení respektování zásady mlčenlivosti dokazovat nemohl. Pokud jde o kopii soupisu písemností z daňového spisu, kterou žalobkyně u jednání předložila, tak tou soud dokazoval taktéž; obsah této listiny odpovídá obsahu daňového spisu a neplyne z ní nic, co by výše vyslovené závěry soudu měnilo.

Daňové řízení: lhůta pro sdělení předpisu penále

k § 63 odst. 4 větě čtvrté části za středníkem a § 70 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb. a č. 255/1994 Sb. (v textu jen „daňový řád z roku 1992“)⁾

Úkon směřující k vybrání, zajištění nebo vymožení nedoplatku, který přerušuje lhůtu pro vybrání a vymáhání daně podle § 70 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném do 31. 12. 2006, přerušuje i lhůtu pro sdělení předpisu penále dle § 63 odst. 4 věty čtvrté části za středníkem tohoto zákona a tato lhůta začne běžet znovu způsobem uvedeným v § 70 odst. 2 tohoto zákona.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2015, čj. 1 Afs 215/2014-56)

Prejudikatura: č. 2317/2011 Sb. NSS; č. 96/2010 Sb. NS.

Věc: Akciová společnost VIKTORIAPETROL proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad Praha-západ (správce daně) dodatečným platebním výměrem ze dne 13. 6. 2007 žalobkyni (tehdy pod firmou MALLUCK) doměřil za zdaňovací období roku 2004 daň z příjmů právnických osob ve výši 1 544 200 Kč. Doměřená daň byla splatná v náhradní lhůtě splatnosti, pro účely penalizace však zůstalo zachováno původní datum splatnosti, tj. 12. 8. 2005. Žalobkyně spolu s podáním odvolání proti uvedenému platebnímu výměru požádala o posečkání doměřené daně. Správce daně rozhodnutím ze dne 6. 12. 2007 povolil posečkání platby splatné daně do 15. 7. 2008 a upozornil žalobkyni, že pokud dodrží podmínky dané tímto rozhodnutím, nebude jí počítáno penále z prodlení, ale úrok za dobu povoleného posečkání.

Žalobkyně danou podmínku nedodržela (daňový nedoplatek uhradila až dne 26. 8. 2008, tj. po lhůtě stanovené správcem daně). Správce daně následně platebním výměrem ze dne 22. 12. 2011 žalobkyni předepsal penále ve výši 1 599 509 Kč za prodlení s placením daně z příjmu právnických osob za zdaňovací období roku 2004 podle § 63 daňového řádu z roku 1992 ve znění účinném do 31. 12. 2006.

Žalobkyně se proti platebnímu výměru ze dne 22. 12. 2011 odvolala s tím, že v okamžiku, kdy ji správce daně o předpisu penále vyznamenal, bylo právo na jeho zaplacení již promlčeno. Žalovaný [zde ještě Finanční ředitelství v Praze, které s účinností od 1. 1. 2013 bylo 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) zákona č. 456/2011 Sb. ve spojení s § 69 s. ř. s. stalo Odvolací finanční ředitelství se sídlem v Brně, s nímž bylo v řízení pokračováno] toto odvolání zamítl rozhodnutím ze dne 10. 5. 2012. Uvedl, že šestiletá lhůta, v níž bylo nutno žalobkyni vyznamenat o předpisu penále, sice začala běžet po roce, v němž se stal nedoplatek splatným (podle § 63 odst. 4 a § 70 odst. 1 daňového řádu z roku 1992), avšak tato lhůta byla přerušena (a začala běžet nová šestiletá lhůta) tím, že správce daně v souladu s § 70 odst. 2 daňového řádu z roku 1992 provedl úkon směřující k vybrání, vymožení či zajištění nedoplatku. Tímto úkonem bylo rozhodnutí správce daně o posečkání s platbou daně ze dne 6. 12. 2007. Od 1. 1. 2009 tedy započal běh nové lhůty, která by uplynula až 31. 12. 2014. Rozhodnutí o sdě-

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

lení penále (žalobkyni doručené dne 2. 1. 2012) bylo proto včasné.

Žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného podala žalobu, o které rozhodl Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 31. 10. 2014, čj. 47 Af 16/2012-39. Podle krajského soudu v posuzované věci nepřicházelo v úvahu přerušení běhu lhůty podle § 70 odst. 2 daňového řádu z roku 1992. Skutečnost, že správce daně v průběhu lhůty rozhodl o posečkání daně, je proto bezvýznamná. Lhůta pro předepsání penále tudíž začala běžet dne 1. 1. 2006 a skončila dne 31. 12. 2011. Uvedený závěr dle krajského soudu vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, čj. 5 Afs 35/2009-265, č. 2317/2011 Sb. NSS, ve věci *Ježek*, a dále z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, čj. 7 Afs 52/2013-34. Finanční orgány byly nadto povinny o předepsání penále před uplynutím dané lhůty rozhodnout pravomocně (neboť se jedná o prekluzivní lhůtu), přičemž žalobou napadené rozhodnutí žalovaného bylo žalobkyni doručeno až dne 11. 5. 2012. Soud proto zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému. Zároveň zrušil platební výměr na daňové penále s tím, že vzhledem k prekluzi práva předepsat penále za příslušné zdaňovací období není důvodu, aby bylo ve věci vedeno jakékoli další řízení.

Proti rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost žalovaný (stěžovatel). Ten považoval za nesprávný právní závěr krajského soudu, podle něhož je bezvýznamná skutečnost, že správce daně v době běhu lhůty ke sdělení předpisu penále rozhodl o posečkání daně. Podle názoru stěžovatele prekluzivní lhůta ke sdělení předpisu penále ve smyslu § 63 odst. 4 daňového řádu z roku 1992 musí být shodná se lhůtou, v níž se promlčuje vybrání nedoplatku, který je základem pro výpočet penále. Dokud tedy tato lhůta ve vztahu k penalizovanému nedoplatku neuplyne, neuplyne ani lhůta, v níž zaniká právo sdělit předpis penále příslušejícího k tomuto nedoplatku. Jestliže je běh lhůty pro vybrání daňového nedoplatku zákonem stanoveným způsobem přerušen (tj. v důsledku

kvalifikovaného úkonu správce daně směřujícího k vybrání daňového nedoplatku ve smyslu § 70 odst. 2 daňového řádu z roku 1992), počíná běžet nová lhůta po uplynutí kalendářního roku, ve kterém byl daňový dlužník o tomto úkonu zpraven, a tato nová lhůta platí nejen pro vybrání daně, ale též pro sdělení předpisu penále.

Podle stěžovatele nelze dovozovat závěry, k nimž dospěl krajský soud, z výše citovaného usnesení ve věci *Ježek*, neboť rozšířený senát se zde nezabýval otázkou dopadu § 70 odst. 2 daňového řádu z roku 1992 na běh lhůty, v níž je správce daně oprávněn sdělit předpis penále příslušejícího k daňovému nedoplatku. V tomto usnesení rozšířený senát řešil pouze právní otázku, zda lhůta, v níž se promlčuje vybrání nedoplatku, jenž je základem pro stanovení penále, začne běžet od data původní splatnosti daně, nebo až od okamžiku, kdy je tento nedoplatek vyměřen. V tomto ohledu je dle stěžovatele chybná argumentace obsažená ve shora citovaném rozsudku čj. 7 Afs 52/2013-34. Naopak v rozsudcích ze dne 30. 1. 2014, čj. 5 Afs 12/2012-52, a ze dne 25. 9. 2014, čj. 7 Afs 100/2013-56, Nejvyšší správní soud vyslovil závěry svědčící o správnosti postupu správce daně a žalovaného v nyní posuzované věci.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu úkon správce daně dle § 70 odst. 2 daňového řádu z roku 1992 nepřerušuje běh lhůty ke sdělení předpisu penále stanovené v § 63 odst. 4 téhož zákona; odkázala přitom na citovaný rozsudek čj. 7 Afs 52/2013-34. Rozsudky, na které odkázal stěžovatel, nejsou pro souzenou věc přílehlavé, jelikož je v nich řešena otázka, jaké konkrétní úkony správce daně vedou k přerušení běhu lhůty dle § 70 odst. 2 citovaného zákona. Uvedené judikáty neřeší otázku prekluze práva ke sdělení předpisu penále ani to, zda má takový charakter rozhodnutí o posečkání daně. Podle stěžovatele tomu tak není, neboť tímto rozhodnutím se nemění výše zjištěné nebo doměřené daně, nemění se její splatnost, nezajišťuje se jím její zaplacení ani se jejím prostřednictvím nevymáhá.

První senát Nejvyššího správního soudu dospěl při předběžném posouzení věci k závěru, že je dán důvod pro postoupení věci rozšířenému senátu v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s.

V posuzované věci není mezi účastníky řízení žádného sporu o výše shrnutých skutkových okolnostech případu. Sporná je právní otázka týkající se vztahu mezi lhůtou ke sdělení předpisu daňového penále ve smyslu § 63 odst. 4 daňového řádu z roku 1992 (ve znění účinném do 31. 12. 2006) a lhůtou, v níž se dle § 70 odst. 1 téhož zákona promlčuje právo vybrat a vymáhat daňový nedoplatek, který je základem pro výpočet penále. Konkrétně jde o to, zda úkon správce daně, který v souladu s § 70 odst. 2 citovaného zákona přerušuje běh promlčecí lhůty ve vztahu k daňovému nedoplatku, přerušuje rovněž běh lhůty ke sdělení předpisu daňového penále. Judikatura však na tuto otázku nepodává jednoznačnou odpověď. V rozhodnutích již byl vysloven jak právní názor, podle něž nemá úkon dle § 70 odst. 2 daňového řádu z roku 1992 učiněný ve vztahu k daňovému nedoplatku žádný dopad na běh lhůty ke sdělení předpisu daňového penále, tak právní názor přesně opačný.

První ze zmiňovaných právních názorů vyslovil sedmý senát v citovaném rozsudku čj. 7 Afs 52/2013-34. V dané věci Finanční úřad v Litoměřicích platebními výměry ze dne 24. 11. 2010 a ze dne 25. 11. 2010 (následně potvrzenými rozhodnutím Finančního ředitelství v Ústí nad Labem ze dne 27. 5. 2011) sdělil daňovému subjektu předpis penále z opožděné úhrady daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1997 a roku 1998. Krajský soud v Ústí nad Labem postup finančních orgánů aproboval. Konstatoval, že lhůta určená podle § 63 odst. 4 daňového řádu z roku 1992 ke sdělení předpisu penále je navázána na lhůtu, v níž se promlčuje vybrání daně podle § 70 odst. 1 daňového řádu z roku 1992. Je-li běh lhůty pro vybrání daně podle § 70 odst. 2 citovaného zákona přerušen, vztahuje se nová lhůta nejen na vybrání daně, ale také na sdělení předpisu penále. Sedmý senát však uvedeným rozsudkem zru-

šil rozsudek krajského soudu i rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, neboť podle jeho názoru úkon přerušující lhůtu pro vybrání a vymáhání daňového nedoplatku podle § 70 odst. 2 nepřerušuje lhůtu pro předpis penále.

Opačný právní názor vyslovil předně pátý senát ve shora citovaném rozsudku čj. 5 Afs 12/2012-52. V citované věci správce daně platebním výměrem ze dne 6. 10. 2004 předsal daňovému subjektu penále na daň z přidané hodnoty za zdaňovací období měsíce října 1995. Pátý senát považoval postup správce daně za souladný se zákonem, neboť lhůta, v níž byl správce daně oprávněn penále platebním výměrem daňovému subjektu předsat, běžela sice od 1. 1. 1996, správce daně však před jejím uplynutím činil úkony, kterými běh lhůty podle § 70 odst. 2 daňového řádu z roku 1992 přerušil (jednak vydal v souladu s § 72 daňového řádu z roku 1992 rozhodnutí o vymezení rozsahu zástavního práva na nemovitostech daňového subjektu, které vzniklo k zajištění daňové pohledávky a jejího příslušenství, a jednak vydal exekuční příkaz na přikázání pohledávky na peněžní prostředky na účtech vedených u bank).

K obdobnému závěru ovšem následně dospěl také sedmý senát v citovaném rozsudku čj. 7 Afs 100/2013-56, v němž aproboval platební výměr ze dne 22. 12. 2010, jímž bylo daňovému subjektu sděleno penále na dani z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2003, a rozhodnutí o zamítnutí odvolání v této věci ze dne 15. 6. 2011. Jednalo se tak sice o penále na daň, která byla splatná dne 30. 9. 2004, v roce 2005 však správce daně učinil úkon směřující k vymození nedoplatku na předmětné dani (vydal exekuční příkaz), který přerušil běh lhůty pro vybrání a vymáhání daně i běh lhůty pro předsání penále k této dani. Podle sedmého senátu skutečnost, že tento úkon směřoval pouze k vymození nedoplatku na dani, a nikoliv k vymození penále, není rozhodná.

První senát proto usnesením ze dne 22. 1. 2015, čj. 1 Afs 215/2014-39, postoupil věc rozšířenému senátu. Předkládající senát se plně ztotožňuje s pátým senátem v tom, že

pokud dojde k přerušení běhu lhůty pro vybrání daně úkonem správce daně učiněným v souladu s § 70 odst. 2 daňového řádu z roku 1992, počíná běžet nová promlčecí lhůta dle § 70 odst. 1 téhož zákona. Tato nová lhůta platí nejen pro vybrání daně, ale též pro sdělení předpisu penále dle § 63 odst. 4 daňového řádu z roku 1992. Takový výklad je rovněž v souladu s obecnou zásadou, podle níž příslušenství daně sleduje zpravidla osud daně (§ 58 uvedeného zákona). Opačný výklad by byl nelogický a v konkrétních případech by mohl vést k absurdním důsledkům. Pokud by například povolení posečkáni platby daně mělo účinky pouze ve vztahu k běhu lhůty k vybrání předmětné daně, ale nepřerušovalo by běh lhůty ke sdělení daňového penále, znamenalo by to, že správce daně by se svou vstřícností vůči daňovému subjektu (posečkáním platby daně na delší časový úsek) paradoxně mohl připravit o možnost sdělit daňové penále. Nemá pochyb o tom, že rozhodnutí správce daně o posečkání daně je úkonem směřujícím k vybrání nedoplatku daně, a tedy úkonem přerušujícím lhůtu podle § 70 odst. 2 daňového řádu z roku 1992, což vyplývá mj. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2011, čj. 2 Afs 82/2010-56.

K usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu zaslala žalobkyně vyjádření, v němž nesouhlasila s názorem postupujícího senátu, že rozhodnutí o posečkání daně je úkonem směřujícím k vybrání, zajištění nebo vymožení daňového nedoplatku ve smyslu § 70 odst. 2 daňového řádu z roku 1992. I pokud by tomu tak bylo ve vztahu k daňovému nedoplatku samému (což žalobkyně rovněž popřela), pak by takový úkon v žádném případě nesměřoval k vybrání, zajištění či vymožení penále. Žalobkyně obsírně argumentovala tím, že pokud Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku čj. 2 Afs 82/2010-56 vyjádřil názor, že povolení posečkáni daně je úkonem ve smyslu § 70 odst. 2 daňového řádu z roku 1992, posoudil věc nesprávně a rozšířený senát by měl tento závěr revidovat.

Žalobkyně rovněž poukázala na obecnou právní zásadu *in dubio mitius*, podle které

je nutné zvolit interpretační závěr výhodnější pro daňový subjekt, tj. že přerušení lhůty pro vybrání daně úkonem dle § 70 odst. 2 daňového řádu z roku 1992 nepřerušuje lhůtu pro sdělení předpisu penále dle § 63 odst. 4 téhož zákona. Daňové penále (podle úpravy účinné do roku 2006) lze do jisté míry přirovnat k úroku z prodlení podle občanského práva. I v občanském právu platí, že věřitel může uplatňovat pohledávku samotnou a k ní příslušející úrok z prodlení samostatně a rovněž promlčecí lhůta běží samostatně ve vztahu k pohledávce a k úroku (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 4. 2006, sp. zn. 32 Odo 466/2004). Žalobkyně uzavřela, že obecná promlčecí lhůta je tříletá. Pokud zákonodárce stanovil lhůtu pro vybrání daně a lhůtu pro sdělení předpisu penále v délce šesti let, pak vytvořil správci daně dostatečný prostor pro tyto úkony, který není nutno extenzivním výkladem dále prodlužovat. Pokud správce daně v projednávané věci nebyl schopen v takto dlouhé lhůtě žalobkyni sdělit předpis penále, nemůže to být kladeno k tíži žalobkyně.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že úkon směřující k vybrání, zajištění nebo vymožení nedoplatku, který přerušuje lhůtu pro vybrání a vymáhání daně podle § 70 odst. 2 daňového řádu z roku 1992 ve znění účinném do 31. 12. 2006, přerušuje i lhůtu pro sdělení předpisu penále dle § 63 odst. 4 věty čtvrté části za středníkem tohoto zákona a tato lhůta začne běžet znovu způsobem uvedeným v § 70 odst. 2.

Rozšířený senát věc vrátil k projednání a rozhodnutí prvním senátu.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci rozšířeným senátem

IV.1 Pravomoc rozšířeného senátu

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

[17] Spornou otázkou se soud zabýval v citovaném rozsudku čj. 7 Afs 52/2013-34 a uvedl následující: „*Spornou otázkou v dané věci je, zda platební výměr na penále podle § 63 odst. 4 a § 70 [daňového řádu z roku 1992] musí být vydán v šestileté lhůtě, jejíž běh počíná ode dne původní splatnosti daně [...], nebo se tato lhůta přerušuje podle § 70 odst. 2 [daňového řádu z roku 1992].*“ Dále bylo v tomto rozsudku obsáhle citováno z usnesení rozšířeného senátu ve věci *Ježek*, v němž rozšířený senát dle sedmého senátu vycházel z úvahy, že „*zatímco lhůta k promlčení práva vymáhat daňové nedoplatky je lhůtou promlčecí, je lhůta podle § 63 odst. 4 věty čtvrté části věty za středníkem [daňového řádu z roku 1992] lhůtou prekluzivní, neboť citované ustanovení říká, že vyrozumět daňového dlužníka o předpisu daně lze pouze v této lhůtě. [...] Z výše uvedeného vyplývá, že počátek běhu lhůty podle § 63 odst. 4 [daňového řádu z roku 1992] je totožný s počátkem běhu lhůty podle § 70 odst. 1 tohoto zákona, přičemž nedochází k přerušování této lhůty podle § 70 odst. 2.*“

[18] Nejvyšší správní soud ovšem při posouzení této sporné otázky dospěl k odlišnému názoru v citovaném rozsudku čj. 5 Afs 12/2012-59: „*Nejen z povahy institutu daňového penále, ale i z jeho systematického zařazení v zákoně je zřejmé, že jeho předepisování nespadá do vyměřovací fáze daňového řízení, ale do fáze placení daně. Jediná lhůta, kterou je předpis penále vázán, je proto šestiletá promlčecí lhůta k vybrání daně, a právě v této lhůtě musí být jeho předpis nejpozději sdělen platebním výměrem daňovému dlužníkovi (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 24. 1. 2007, čj. 1 Afs 148/2005-45, nebo ze dne 30. 9. 2008, čj. 8 Afs 38/2008-57). K této otázce se již ostatně vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení (ve věci *Ježek*, na které v podrobnostech zdejší soud odkazuje, v němž uvedl: „Daňového dlužníka lze vyrozumět o předpisu penále nejpozději ve lhůtě, v níž se promlčuje vybrání nedoplatku, jenž je základem pro určení penále (§ 63 odst. 4 věta třetí část věty za středníkem [daňového řádu z roku 1992]*

ve znění účinném do 31. 12. 2006 ve spojení s § 70 odst. 1 téhož zákona). Tato lhůta začne plynout od data **původní splatnosti daně**. Skutečnost, kdy byl vyměřen samotný tento nedoplatek, je pro určení počátku běhu uvedené lhůty nerozhodná. „*Sdělení předpisu penále daňovému dlužníkovi tedy není omezeno samostatnou lhůtou, nýbrž je vázáno na běh šestileté promlčecí lhůty pro vybrání daně. Jestliže je běh lhůty pro vybrání daně zákonem stanoveným způsobem přerušen (kvalifikovaným úkonem správce daně směřujícím k vybrání, zajištění nebo vymožení předmětného nedoplatku ve smyslu § 70 odst. 2 [daňového řádu z roku 1992]), počíná běžet nová promlčecí lhůta po uplynutí kalendářního roku, ve kterém byl daňový dlužník o tomto úkonu zpraven, a tato nová lhůta platí nejen pro vybrání daně, ale též pro sdělení předpisu penále.*“

[19] Ke shodnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud i v citovaném rozsudku čj. 7 Afs 100/2013-56.

[20] Předkládající senát se chce odchýlit od názoru vysloveného v citovaném rozsudku čj. 7 Afs 52/2013-34 a rozhodnout v souladu s citovanými rozsudky čj. 5 Afs 12/2012-59 a čj. 7 Afs 100/2013-56.

[21] Nezbyvá proto než konstatovat, že pravomoc rozšířeného senátu k rozhodnutí o sporné právní otázce je dána.

IV.2 Posouzení věci

[22] Pro posouzení věci je rozhodná právní úprava obsažená v daňovém řádu z roku 1992 ve znění účinném do 31. 12. 2006 (srov. čl. VI bod 3 zákona č. 230/2006 Sb., resp. § 264 odst. 13 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu). V rozhodné době zněl § 63 odst. 4 takto: „*Penále je splatné dnem, kdy byly splněny zákonem stanovené podmínky pro jeho uplatnění. Předpis penále sdělí správce daně daňovému dlužníkovi platebním výměrem. Proti platebnímu výměru se daňový dlužník může odvolat do třiceti dnů od jeho doručení. O tomto předpisu se daňový dlužník může vyrozumět kdykoliv, pokud to vyžaduje stav jeho účtu, zejména při daňové exekuci; o předpisu se daňový dlužník*

zpravidla vyrozumí do třiceti dnů poté, kdy daňový nedoplatek byl zcela vyrovnán, nejpozději však ve lhůtě, v níž se promlčuje vybrání daně.“ V § 70 odst. 1 se uvádělo: „Právou vybrat a vymáhat daňový nedoplatek se promlčuje po šesti letech po roce, ve kterém se stal tento nedoplatek splatným.“ Podle odstavce 2 tohoto ustanovení platilo: „Je-li proveden úkon směřující k vybrání, zajištění nebo vymožení nedoplatku, promlčecí lhůta se přerušuje a počíná běžet nová promlčecí lhůta po uplynutí kalendářního roku, ve kterém byl daňový dlužník o tomto úkonu zpraven; daňové nedoplatky lze však vymáhat nejpozději do dvaceti let počítaných od konce roku, ve kterém se stal nedoplatek splatným, s výjimkou daňových nedoplatků zajištěných podle odstavců 4 a 5.“

[23] Rozšířený senát se výkladem uvedených ustanovení daňového řádu z roku 1992 zabýval v již citovaném rozhodnutí ve věci *Ježek*. Zde vyjádřil názor ohledně výkladu § 63 odst. 4 věty čtvrté částí zastředníkem, že „[u]vedenému ustanovení nelze rozumět jinak než jako zákaz pro správce daně, vytvořit si vydáním platebního výměru na penále exekuční titul na toto příslušenství daně, uplyne-li lhůta, na niž uvedené ustanovení odkazuje. Tou je lhůta podle § 70 odst. 1 [daňového řádu z roku 1992], který stanoví, že [p]rávo vybrat a vymáhat daňový nedoplatek se promlčuje po šesti letech po roce, ve kterém se stal tento nedoplatek splatným“.

Jakkoli se ovšem následně rozšířený senát vyjádřil k tomu, že penále není automaticky zahrnuto v pojmu daňového nedoplatku a že lhůta pro sdělení předpisu penále je svou povahou lhůtou prekluzivní, zatímco lhůta pro vybrání a vymáhání daně je lhůtou promlčecí, nelze v rozhodnutí rozšířeného senátu nalézt žádnou úvahu ohledně vlivu přerušování lhůty k vybrání a vymáhání úkonem směřujícím k vybrání, zajištění nebo vymožení nedoplatku na lhůtu pro sdělení předpisu penále, jak se domníval sedmý senát v citovaném rozsudku čj. 7 Afs 52/2013-34. Naopak, rozšířený senát se zabýval pouze otázkou, kdy začíná běžet lhůta pro sdělení předpisu penále, a dospěl k závěru, že lhůta začne plynout od

data původní splatnosti daně, k níž se penále vztahuje. Skutečnost, kdy došlo k vyměření nedoplatku této daně, je dle rozšířeného senátu nerozhodná.

[24] Rozšířený senát nyní uvádí, že rozdíl mezi promlčecí lhůtou (k vybrání a vymáhání daně) a prekluzivní lhůtou (ke sdělení předpisu penále) nespočívá v tom, že by první z nich bylo možné přerušit, zatímco druhou nikoli. I prekluzivní lhůta může být přerušena (srov. přerušování lhůty pro vyměření daně úkonem podle § 47 odst. 2 daňového řádu z roku 1992 v rozhodném znění). Rozdíl mezi prekluzivní a promlčecí lhůtou spočívá v účincích spojených s jejich uplynutím (srov. Weinhold, D. *Promlčení a prekluze v soukromém právu*. Praha : C. H. Beck, 2015, s. 13: „Rozlišujícím znakem promlčení a prekluze je právní následek vyvolaný marným uplynutím příslušné lhůty.“). Ačkoli se tedy lhůty podle § 70 odst. 1, resp. § 63 odst. 4 věty čtvrté daňového řádu z roku 1992 liší v tom, jaké jsou následky jejich uplynutí, nelze z toho dovozovat odlišný běh obou lhůt. Ustanovení § 63 odst. 4 daňového řádu z roku 1992 ke lhůtě pro sdělení předpisu penále výslovně odkazuje na lhůtu pro vybrání a vymožení daně. Toto ustanovení odkazuje na lhůtu pro vybrání a vymožení daně jakožto celistvý institut, nikoli pouze na délku této lhůty upravenou v § 70 odst. 1.

[25] Je proto nutné vycházet z toho, že součástí uvedeného odkazu je i odstavec 2 citovaného ustanovení, který upravuje přerušování lhůty pro vybrání daně. Z toho vyplývá, že běh lhůty pro sdělení předpisu penále je shodný s během lhůty pro vybrání a vymožení daně. Stejný závěr je ostatně implicitně obsažen i v citovaném usnesení rozšířeného senátu ve věci *Ježek*, neboť stanovilo shodný počátek běhu u obou lhůt. Lze nyní pouze upřesnit, že přerušování lhůty pro vybrání a vymáhání daně podle § 70 odst. 2 se přerušuje i lhůta pro sdělení předpisu penále dle § 63 odst. 4 daňového řádu z roku 1992 a tato lhůta začne běžet znovu způsobem uvedeným v § 70 odst. 2, a také konec běhu obou lhůt je shodný. Na tuto skutečnost nemá vliv to, zda se úkon přerušující běh lhůty podle

§ 70 odst. 2 vztahoval pouze na nedoplatek daně nebo i na jeho příslušenství (penále). Příslušenství daně (s výjimkou pokut) totiž sleduje osud daně (srov. § 58 daňového řádu z roku 1992).

[26] Rozšířený senát zároveň odmítá argumentaci žalobkyně analogií s úpravou promlčení pohledávky a úroku z prodlení v občanském právu. I tato analogie totiž mluví ve prospěch řešení předestřeného výše. Ohledně vztahu promlčení pohledávky a k ní příslušejícího úroku z prodlení totiž Nejvyšší soud změnil svou předchozí judikaturu. Dospěl k závěru, že „*povinnost dlužníka platit úroky z prodlení se splněním úvěru nebo jiného dluhu (závazku) nevzniká samostatně (nově) za každý den trvání prodlení, ale jednorázově v den, kterým se dlužník ocitl v prodlení se splněním tohoto závazku; tímto dnem počíná u tohoto práva podle § 393 odst. 1 [obchodního zákoníku³⁾] běžet promlčecí doba a jejím uplynutím se právo promlčí, jako celek*“ (srov. rozsudek velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia ze dne 10. 3. 2010, sp. zn. 31 Cdo 4291/2009, č. 96/2010 Sb. NS). Judikatura Nejvyššího soudu za určitých okolností výjimečně připouští samostatné uplatnění pohledávky, popř. úroku z prodlení, čímž by mohlo dojít k roztržení režimu pohledávky a úroku z prodlení a k samostatnému běhu promlčecí lhůty ve vztahu k pohledávce a úroku, to však nic nemění na tom, že úrok z prodlení je považován za vedlejší závazek, který je závislý na

závazku hlavním (tj. jistě pohledávky). Také daňový řád z roku 1992 umožňoval v § 58, aby správce daně v rozhodnutí stanovil, že určitý úkon se vztahuje pouze na daňový nedoplatek nebo na jeho příslušenství (penále). Například mohlo být prominuto pouze příslušenství (penále) z důvodu tvrdosti zákona dle § 55a odst. 1 daňového řádu z roku 1992. Pokud takto ovšem výslovně není v rozhodnutí správce daně stanoveno, mají daňový nedoplatek a penále společný režim, což se projevuje i ve shodě běhu lhůty pro vybrání a vymození daně a lhůty pro sdělení předpisu penále.

[27] Rozšířený senát upozorňuje, že v tomto rozhodnutí se zabýval otázkou penále podle daňového řádu z roku 1992 ve znění účinném do 31. 12. 2006. Právní úprava účinná od 1. 7. 2007 obsahovala jiné řešení penalizace za porušení povinností při placení daní, proto na tuto pozdější právní úpravu shora uvedené úvahy nelze zcela aplikovat.

[28] Rozšířený senát se nezabýval žalobkyní rovněž rozporovanou otázkou, zda rozhodnutí o posečkání daně je úkonem směřujícím k vybrání, zajištění nebo vymození nedoplatku, který přerušuje lhůtu pro vybrání a vymáhání daně dle § 72 odst. 2 daňového řádu z roku 1992. Tato otázka totiž byla již řešena v judikatuře Nejvyššího správního soudu, přičemž předkládající senát se se způsobem tohoto řešení ztotožnil. Proto zde není místo pro rozhodnutí rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s.

3337

Hospodářská soutěž: znaky zneužití dominantního postavení; nastavení ceny na nepřiměřeně nízkou úroveň Doprava: veřejná linková osobní autobusová doprava

k § 11 odst. 1 písm. e) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže)

I. Znaky zneužití dominantního postavení podle § 11 odst. 1 písm. e) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, jsou 1. nastavení ceny na nepřiměřeně nízkou úroveň, 2. dlouhodobost takové praktiky, 3. alespoň způsobilost narušení hospodářské soutěže.

³⁾ S účinností od 1. 1. 2014 nahrazen občanským zákoníkem z roku 2012.

II. Naplnění znaku zneužití dominantního postavení podle § 11 odst. 1 písm. e) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, spočívajícího v nastavení ceny na nepřiměřeně nízkou úroveň, nelze vázat vždy pouze na prokázání uplatňování ceny pod průměrnými variabilními náklady ani na prokázání uplatňování ceny pod průměrnými celkovými náklady. Je-li však v případě soutěžitele v dominantním postavení prokázáno uplatňování ceny pod průměrnými měsíčními celkovými náklady, je podstatným argumentem pro závěr o zneužití dominantního postavení prokázáný zřetelný záměr soutěžitele v dominantním postavení svého konkurenta ze soutěže eliminovat.

III. Znak zneužití dominantního postavení podle § 11 odst. 1 písm. e) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, spočívající v dlouhodobosti praktiky soutěžitele v dominantním postavení, nelze pokládat za kategorii absolutní, jež by měla být naplňována pouhým mechanickým poměřením délky jednání. Naopak jde o kategorii relativní. Naplnění znaku dlouhodobosti je třeba hodnotit jak ve vztahu k samotnému záměru praktiky soutěžitele v dominantním postavení, tak k vyvolanému efektu, a je třeba dovozovat, že dlouhodobým je tak dlouho trvající jednání, které umožňuje jeho efektivní projev, který se kryje s prvotním protisoutěžním záměrem soutěžitele v dominantním postavení.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 9. 2014, čj. 62 Af 27/2011-554)⁹⁾

Prejudikatura: rozsudky Soudního dvora ze dne 3. 7. 1991, AKZO Chemie proti Komisi (Recueil, s. I-3359), ze dne 14. 11. 1996, Tetra Pak proti Komisi (C-333/94 P, Recueil, s. I-5951), ze dne 16. 3. 2000, Compagnie maritime belge transports a další proti Komisi (C-395/96 P a C 396/96 P, Recueil, s. I-1365), a ze dne 27. 3. 2012, Post Danmark (C-209/10).

Věc: Komanditní společnost STUDENT AGENCY proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o uložení pokuty.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 11. 2010 rozhodl, že žalobkyně zneužila své dominantní postavení na trhu poskytování služeb veřejné linkové osobní autobusové dopravy na trase Praha-Brno a zpět dlouhodobým uplatňováním nepřiměřeně nízkých cen, které mělo za následek narušení hospodářské soutěže na daném trhu, a to na újmu společnosti ASIANA, spol. s r. o., a konečných spotřebitelů poptávajících služby veřejné linkové osobní autobusové dopravy na trase Praha-Brno a zpět, tedy že porušila v období od 1. 12. 2007 do 1. 3. 2008 včetně zákaz uvedený v § 11 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně hospodářské soutěže.

Konkrétně se měla žalobkyně dopustit zneužití dominantního postavení tím, že v reakci na zahájení poskytování služeb veřejné linkové osobní autobusové dopravy na lince

Praha-Brno a zpět dne 1. 10. 2007 konkurenčním dopravcem, společností ASIANA, stanovila při poskytování těchto služeb na trase Praha, zastávka Florenc – Brno, zastávka hotel Grand, a zpět

– od 2. 10. 2007 do 1. 1. 2008 cenu jednosměrné přepravy u tzv. kreditových jízdenek ve výši 50 Kč, kterou uplatňovala na uvedené trase v období od 2. 10. 2007 do 8. 12. 2007 u všech jí provozovaných spojů a v období od 9. 12. 2007 do 1. 1. 2008 u spojů v časech, v nichž realizovala své přepravní služby společnost ASIANA,

– od 2. 1. 2008 do 1. 3. 2008 cenu jednosměrné přepravy u tzv. kreditových jízdenek ve výši 95 Kč, kterou uplatňovala na uvedené trase v období od 2. 1. 2008 do 1. 3. 2008 u spojů v časech, v nichž realizovala své přepravní služby společnost ASIANA,

⁹⁾ Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobkyně proti tomuto rozhodnutí svým rozsudkem ze dne 17. 9. 2015, čj. 2 As 187/2014-86.

– a současně v období od 2. 10. 2007 do 1. 3. 2008 rozšiřovala své přepravní kapacity na uvedené trase nasazováním posilových autobusů,

čímž provozovala v období od 1. 12. 2007 do 1. 3. 2008 služby veřejné linkové osobní autobusové dopravy na trase Praha, zastávka Florenc – Brno, zastávka hotel Grand, a zpět za průměrné měsíční ceny přepravy nižší, než byly průměrné měsíční celkové náklady na jednoho přepraveného cestujícího na spojích, kde uplatňovala výše uvedené ceny přepravy, přičemž toto jednání bylo vedeno úmyslem vyloučit společnost ASIANA z trhu poskytování služeb veřejné linkové osobní autobusové dopravy na trase Praha–Brno a zpět.

Za to uložil žalovaný žalobkyni pokutu ve výši 6 185 000 Kč, kterou předseda žalovaného svým rozhodnutím ze dne 18. 2. 2011 snížil na částku 5 154 000 Kč.

Proti rozhodnutí předsedy žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Brně. Vycházela z toho, že při provozování veřejné dopravy na trase Praha–Brno existuje vysoce konkurenční prostředí, a vysvětlila důvody svého postupu coby výlučně obranného opatření proti nastavení výrazně nižších cen společností ASIANA. Žalobkyně tedy argumentovala tím, že se jednalo o reakci spočívající v dorovnání části cen jízdného na cenu jejího konkurenta, a to pouze u části jejích zákazníků.

Ve vztahu ke hmotněprávnímu posouzení věci žalobkyně namítla, že žalovaný nezhlednil příjmy z reklamy na autobusech, čímž zkrátil celkovou ekonomiku spojů. Podle žalobkyně jsou příjmy z reklamy důležitým zdrojem příjmů a je třeba je při úvahách ohledně ziskovosti či ztrátovosti spojů zahrnovat do příjmů. Žalobkyně napadla postup žalovaného, který nejprve tvrdil, že tyto údaje žalobkyně předložila pozdě, a posléze tvrdil, že tyto příjmy žalobkyně běžně do svých příjmů při provozu jednotlivých spojů nezahrnuje. Příjmy bez reklam tedy nepředstavují skutečné příjmy žalobkyně – přitom náklady na reklamu jsou minimální.

I kdyby se ovšem posuzovala ekonomika spojů bez příjmů z reklamy, vždy byly na spojích pokryty variabilní náklady a celkové náklady nebyly pokryty pouze po dobu 25 dnů (od 9. 12. 2007 do 1. 1. 2008), a tedy nikoli dlouhodobě. Podmínka dlouhodobosti tedy podle žalobkyně nebyla splněna. Argumentací žalobkyně, že od 2. 1. 2008 nebyly ceny podnákladové, se žalovaný odmítl zabývat a konstatoval zneužití dominantního postavení i ve vztahu k tomuto období.

Žalobkyně rovněž podrobnou argumentací vyvracela závěr žalovaného ohledně úmyslu aplikovat predátorské ceny. Ten byl opřen o interní e-mailovou korespondenci žalobkyně a o nepřátelská vyjádření v tisku. Proti tomu však žalobkyně argumentovala v tom směru, že úmysl je třeba dovozovat z celkového charakteru jejích kroků, nikoli z aktuálních reakcí na zjištění týkající se cenové politiky konkurenta.

Žalobkyně ponechala společnosti ASIANA dostatečný prostor se na trhu etablovat – v obranné cenotvorbě nastavila cenu vždy nad úroveň cen tohoto konkurenta nebo na stejné úrovni, ale vždy pro užší skupinu cestujících. Takto by se skutečný predátor podle žalobkyně nechoval.

Oproti závěrům žalovaného argumentovala žalobkyně též v tom směru, že její jednání nebylo dlouhodobé, že žalobkyně neměla možnost si kompenzovat ztráty z uplatňování podnákladového jízdného, a tedy nemohla naplnit skutkovou podstatu, která byla žalovaným aplikována, a jinak interpretovala důvody nasazování posilových spojů.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci

(...) Krajský soud rozhodoval o žalobě již podruhé. Poprvé rozsudkem ze dne 9. 11. 2012, čj. 62 Af 27/2011-409, napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Tento rozsudek byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze

dne 30. 9. 2013, čj. 2 Afs 82/2012-134. Důvodem zrušení byl závěr Nejvyššího správního soudu, že z pohledu žalovaného tu není opomenutých skutečností (jejichž opomenutí bylo původním rozsudkem zdejšího soudu žalovanému vytknuto) a nelze předpokládat, že by jakékoli doplnění dokazování přineslo rozhodné poznatky. Za této situace tedy nyní zdejší soud rozhoduje znovu, najisto má přitom postaveno, že podklad rozhodnutí, na jehož základě žalovaný rozhodoval, je (po již provedeném doplnění dokazování v řízení před zdejším soudem) dostatečný; podklady opatřené žalovaným a doplněné zdejším soudem jsou tedy dostatečné pro to, aby si zdejší soud mohl učinit právní závěr o existenci a rozsahu relevantního trhu, resp. aby mohl posoudit, zda byl žalovaným vymezen správně.

Zároveň je pro krajský soud určující ta úvaha Nejvyššího správního soudu, v níž vylučuje, že by žalobkyně byla soutěžitelem na samostatném relevantním trhu (šestnáctá strana rozsudku, druhý odstavec zdola), a v níž přiznává silný význam důkazem o spotřebitelském chování zjištěné jednostranné substituovatelnosti mezi vlakovou a autobusovou přepravou osob na dané trase s tím, že hodnotí-li se relevantní trh podle zastupitelnosti výrobků či služeb, musí být tato zastupitelnost vzájemná, tj. dvoustranná (sedmnáctá strana rozsudku, poslední odstavec části V.).

Krajský soud tedy na základě úvah, jež byly zčásti obsaženy v jeho předchozím (zrušeném) rozsudku čj. 62 Af 27/2011-409, a na základě vázanosti právním názorem Nejvyššího správního soudu vyplývajícím z rozsudku čj. 2 Afs 82/2012-134 (jenž je určující pro posouzení otázky vymezení relevantního trhu) podle § 110 odst. 4 s. ř. s., dospěl k závěru, že žaloba není důvodná (§ 78 odst. 7 s. ř. s.). (...)

IV.3

Pokud jde o závěry týkající se samotného hmotněprávního posouzení věci, tj. **konstatování zneužití dominantního postavení**, je třeba vyjít z nejobecnějšího východiska, podle něhož to, zda je konkrétní jednání soutěžitele v dominantním postavení (zde ža-

lobkyně) možné považovat za jednání, které je ještě dovolené, nebo za jednání zákonem již zakázané, je třeba vždy posuzovat individuálně.

Klíčovým je přitom hledisko přiměřenosti postupu dominantního soutěžitele, tedy otázka, zda zvolený způsob a intenzita jednání jsou přiměřené jeho oprávněným zájmům, které tento dominantní soutěžitel na trhu má a jejichž ochrana by měla být tolerována.

Krajský soud tedy v rámci přezkumu napadeného rozhodnutí předesílá, že posuzuje, zda jednání, kterým žalobkyně hájila své postavení na trhu (na trhu konkrétními kroky postupovala a uplatňovala svoji soutěžní politiku), bylo či nebylo přiměřené podmínkám panujícím na trhu. Jednání, kterým totiž soutěžitel v dominantním postavení hájí své postavení na trhu, nesmí být zjevně nepřiměřené. Naopak pokud jsou pro takový postup dominanta věcně ospravedlnitelné důvody a dominant takto postupuje nikoli proto, že si je „jistý“ svým postavením na trhu, nebo nikoli proto, že si chce své dominantní postavení „za každou cenu“ udržet, není jednání, které by za jiných okolností splňovalo znaky zneužití dominantního postavení, jednáním protizákonným.

Krajský soud v rámci řešení této dílčí otázky vychází z toho, že i soutěžitel v dominantním postavení „soutěží“ (o spotřebitele), a je tedy nepochybně oprávněn hájit své postavení na trhu. Jednání, kterým tak činí, nesmí být ovšem zjevně nepřiměřené k podmínkám, které na trhu panují a jež jsou vyvolány jeho tržní silou na tomto trhu.

Z napadeného rozhodnutí plyne, že žalovaný považoval jednání žalobkyně za praktiku vylučující z účasti na trhu konkurenta žalobkyně. Zde je tedy třeba vyjít z toho, že jde-li o jednání, jež žalobkyni samo o sobě umožňuje významně přispět k eliminaci jejích konkurentů na trhu, nebo jež je dokonce s úmyslem takové eliminace přímo realizováno, pak jde o jednání, které skutečně znaky zneužití dominantního postavení má.

Protisoutěžní jednání žalobkyně mělo podle žalovaného spočívat v tom, že stanoví-

la od 2. 10. 2007 do 1. 1. 2008 cenu jednosměrné přepravy u tzv. kreditových jízdenek ve výši 50 Kč, kterou uplatňovala na uvedené trase v období od 2. 10. 2007 do 8. 12. 2007 u všech provozovaných spojů a v období od 9. 12. 2007 do 1. 1. 2008 u spojů v časech, v nichž realizovala své přepravní služby společnost ASIANA, od 2. 1. 2008 do 1. 3. 2008 cenu jednosměrné přepravy u tzv. kreditových jízdenek ve výši 95 Kč, kterou uplatňovala na uvedené trase v období od 2. 1. 2008 do 1. 3. 2008 u spojů v časech, v nichž realizovala své přepravní služby společnost ASIANA, a současně v období od 2. 10. 2007 do 1. 3. 2008 rozšiřovala své přepravní kapacity na uvedené trase nasazováním posilových autobusů, a měla tak provozovat v období od 1. 12. 2007 do 1. 3. 2008 služby veřejné linkové osobní autobusové dopravy na trase Praha, zastávka Florenc – Brno, zastávka hotel Grand, a zpět za průměrné měsíční ceny přepravy nižší, než byly průměrné měsíční celkové náklady na jednoho přepraveného cestujícího na spojích, kde uplatňovala výše uvedené ceny přepravy. Žalovaný v tom doviděl úmysl vyloučit společnost ASIANA z trhu poskytování služeb veřejné linkové osobní autobusové dopravy na trase Praha–Brno a zpět.

To, že žalobkyně v uvedeném období nabízela své plnění za uvedených podmínek, zpochybnáno není. Touto otázkou tedy není třeba se dále zabývat.

Sporné je posouzení, zda žalobkyni nabízené plnění bylo podnákladové, či nikoli. Žalobkyně měla totiž porušit § 11 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně hospodářské soutěže. Podle tohoto ustanovení je zneužitím dominantního postavení „*dlouhodobé nabízení a prodej zboží za nepřiměřeně nízké ceny, které má nebo může mít za následek narušení hospodářské soutěže*“.

Znaky (prvky) deliktu jsou tedy následující:

1. nastavení ceny na nepřiměřeně nízkou úroveň,
2. dlouhodobost takové praktiky,

3. alespoň způsobilost narušení hospodářské soutěže.

Toto vymezení znaků se kryje s doktrinálním vymezením predátorských cen, jež měly být podstatou deliktu, podle něhož jde o takové jednání, kterým dominant na nepřiměřeně dlouhou dobu nastaví své ceny na nepřiměřeně nízkou úroveň takovým způsobem, že sobě i ostatním soutěžitelům po uvedené dobu bez objektivního ospravedlnění přivodí nutné ekonomické ztráty s předpokladem, že si tyto ztráty následně vynahradí v důsledku protisoutěžního efektu, který svým jednáním způsobil.

Odlišně od současného článku 102 Smlouvy o fungování EU, kde výslovná formulace predátorského cenového zneužití chybí, a je tak dovozována výlučně judikaturou, je toto jednání coby protisoutěžní v zákoně o ochraně hospodářské soutěže upraveno. Proti argumentaci žalobkyně, která namítá, že žalovaný svůj závěr nevystavěl na aplikaci zákona o ochraně hospodářské soutěže, nýbrž nepředvídatelně výlučně na základě judikatury, je třeba dát za pravdu postupu žalovaného, neboť dílčí pravidla pro naplnění jednotlivých znaků tohoto deliktu i v případě aplikace zákona o ochraně hospodářské soutěže skutečně vyplývají z judikatury – především té komunitární.

Soudní dvůr v rozsudku ze dne 3. 7. 1991, *AKZO Chemie proti Komisi*, Recueil, s. I-3359, pokládal z pohledu prvku „*nepřiměřeně nízké úrovně cen*“ za podstatná dvě pravidla, která jsou od doby tohoto rozhodnutí označována coby dvě „*AKZO pravidla*“.

První z těchto pravidel zahrnuje analýzu toho, zda jsou ceny aplikované dominantním soutěžitelem nižší než průměrné variabilní náklady. Jednání s využitím takových cen je zneužitím dominantního postavení. Nejde však o pravidlo dogmatické, které by mělo znemožňovat absolutní nastavení ceny pod takovou úroveň. Podle Soudního dvora musí být splněna podmínka dlouhodobosti. Toto pravidlo nelze zjednodušovat ani do takové míry, že by jakákoli cena pod průměrnými

variabilními náklady byla bez dalšího zneužitím.

Žalobkyně namítá, že i kdyby přistoupila na závěry žalovaného, který posuzoval pouze ekonomiku vybraných spojů, bez zohlednění příjmů z reklamy, na jednotlivých spojih vždy pokrývala svoje variabilní náklady, v určitém období nebyly pokryty pouze její celkové náklady. Za tohoto stavu nemá shora uvedené „*první AKZO pravidlo*“ význam ve vztahu k právě posuzované věci a je třeba se zabývat druhým z obou pravidel.

Podle „*druhého AKZO pravidla*“ ceny pod průměrnými celkovými náklady (což je součet fixních a variabilních nákladů), avšak nad průměrnými variabilními náklady, musí být pokládány za zneužívající v tom případě, pokud jsou součástí plánu eliminovat jiného soutěžitele. Podle názoru Soudního dvora, který ve věci *AKZO Chemie proti Komisi* toto pravidlo nastavil, takové ceny mohou z trhu vytlačit podniky, které jsou třeba i stejně efektivní jako dominantní soutěžitel, avšak které z důvodu svých menších finančních rezerv nejsou způsobilé vytrvat v soutěži, která je proti nim takto agresivně vedena.

Z právě uvedeného tedy plyne, že má-li krajský soud na posuzovanou věc aplikovat „*druhé AKZO pravidlo*“, musí dospět k závěru, že samo stanovení ceny pod úrovní celkových nákladů nestačí, neboť k němu ještě musí přistupovat podmínka ve formě dostatečně jasného plánu eliminovat jiného soutěžitele.

Právě uvedené však ještě není úplným doktrinálním východiskem. „*AKZO test*“ byl následně Soudním dvorem rozpracován v rozsudku ze dne 14. 11. 1996, *Tetra Pak proti Komisi*, C-333/94 P, Recueil, s. I-5951. Tento rozsudek se však týkal „*prvního AKZO pravidla*“, které není na posuzovanou věc aplikovatelné, a má tedy smysl odkázat na nedávnou (tedy nejaktuálnější) judikaturu Soudního dvora, který v rozsudku ze dne 27. 3. 2012, *Post Danmark*, C-209/10, sumarizoval obě „*AKZO pravidla*“ a (i ve vztahu k druhému z obou pravidel) uvedl, že účinek vyloučení konkurenta z trhu nutně ještě

neznamená narušení hospodářské soutěže, neboť hospodářská soutěž na základě výkonnosti může z povahy věci vést k tomu, že soutěžitelé, kteří jsou méně výkonní, a tedy pro spotřebitele logicky méně zajímaví zejména z hlediska ceny, výběru, kvality nebo inovací, zmizí z trhu nebo se dostanou na jeho okraj.

Soudní dvůr v této věci upozornil na potřebu rozlišovat mezi „*vyloučením z trhu*“ na straně jedné a „*protisoutěžním vyloučením z trhu*“ na straně druhé – a to je otázka dobře aplikovatelná na právě posuzovanou věc. Dominantnímu soutěžiteli je zakázáno takové jednání, které má za následek vyloučení jeho konkurentů, považovaných za stejně výkonné jako on sám, posilováním jeho dominantního postavení uplatněním jiných prostředků než jsou ty, které spadají do hospodářské soutěže na základě výkonnosti. Souhlasně s dosavadní rozhodovací praxí byl Soudním dvorem zdůrazněn test stejně efektivního soutěžitele, resp. jeho potřeba pro posouzení legality jeho politiky nízkých cen uplatňované soutěžitelem v dominantním postavení.

Pokud jde o nákladová kritéria, pak i podle tohoto nejnovějšího rozsudku Soudního dvora v oblasti predátorských cen ceny nižší než průměrné variabilní náklady jsou zásadně zneužitím dominantního postavení, jelikož se předpokládá, že soutěžitel s dominantním postavením uplatňováním takových cen nesleduje žádný jiný hospodářský účel než vyloučení svých konkurentů. Ceny nižší než jsou celkové náklady (a to je pro posuzovanou věc podstatné) je třeba považovat za zneužití dominantního postavení, jsou-li stanoveny v rámci plánu, jehož cílem je vyloučení konkurenta. Pokud podle Soudního dvora soutěžitel v dominantním postavení stanoví své ceny na úrovni, která pokrývá podstatnou část nákladů na uvedení plnění na trh, konkurent stejně výkonný jako tento soutěžitel bude mít v zásadě možnost těmto cenám konkurovat bez toho, aby se vystavoval dlouhodobě neudržitelným ztrátám.

Z pohledu právě posuzované věci se zdá být krajskému soudu podstatný též ten závěr Soudního dvora, ve kterém je akcentována potřeba přezkoumat, zda příslušná cenová

politika dominantního soutěžitele vedla ke skutečnému nebo pravděpodobnému vyloučení konkurenta na úkor hospodářské soutěže a na újmu spotřebitelů. Podle názoru krajského soudu i právě uvedené (aktuální) rozhodnutí Soudního dvora směřuje k extenzivnímu chápání testu stejně efektivního soutěžitele, tedy nejde o pouhé srovnání cen a nákladů, nýbrž jde o posouzení celkové koncepce soutěžního chování soutěžitele v dominantním postavení.

To, co krajský soud dovozuje ve světle nejnovější rozhodovací praxe, jak sumarizoval shora, může korespondovat s popisem stavu v odborné literatuře. Ve specializované monografii Šilhán, J. *Cenové praktiky zneužití dominantního postavení z pohledu práva a ekonomie*. 1. vyd., Brno : Masarykova univerzita, 2009, se uvádí, že zatímco v případě *AKZO Chemie proti Komisi* lze pozorovat zavedení vcelku jasných a na první pohled srozumitelných pravidel, která se alespoň částečně blížila předvídatelnému aplikačně přívětivému *per se* přístupu, z něhož bylo dovozováno, že ceny pod úrovní průměrných variabilních nákladů budou jednoduše pokládány za zneužití dominantního postavení, další vývoj judikatury toto pravidlo zrelativizoval a dnes již nemá valného smyslu se na jejich platnost spoléhat, ani se na ně výrazně odvolávat. Pokud jde o trendy aplikační praxe, ty jsou popisovány tak, že se postupně upouští od používání testů průměrných variabilních nákladů, všechna cenová pásma jsou nyní otevřená pro hledání výjimek, predátorské jednání je nutno posuzovat vždy v souvislosti s dalšími prvky jednání dominantanta, přitom bezpečným přístavem nezůstává ani pásmo nad průměrnými celkovými náklady. K závěru ohledně predátorských cen tedy výlučně na základě aplikace obou „*AKZO pravidel*“ nelze pevně a nepochybnitelně dospět.

Třeba ještě poznamenat, že i v rozsudku Soudního dvora ze dne 16. 3. 2000, *Compagnie maritime belge transports a další proti Komisi*, C-395/96 P a C-396/96 P, Recueil, s. I-1365, bylo za predátorské jednání, a tedy zneužití dominantního postavení, považováno nastavení ceny nad úrovní průměrných

celkových nákladů, tedy ve skutečnosti cena, která vůbec nebyla podnákladová – a bylo to odůvodňováno specifiky daného případu.

Právě uvedeným pohledem je třeba nahlížet na nyní posuzovanou věc.

Jestliže tedy žalovaný vyšel z premisy, že predátorským jednáním může být nastavení ceny pod celkové náklady, nejde o „*nepředvídatelný názor pracovníků* [žalovaného]“, jak namítá žalobkyně, nýbrž o postoj odpovídající konstantnímu výkladu predace v případech zneužití dominance, který byl navíc Soudním dvorem potvrzen i po vydání napadeného rozhodnutí žalovaného.

Žalovaný vycházel z analýzy nákladů a dovedl cenu pod celkovými náklady.

Žalobkyně namítá, že nejzávažnějším pochybením žalovaného v rámci analýzy nákladů bylo vyloučení příjmů z reklamy na autobusech obsluhujících linku Praha–Brno a zpět na spojích, které žalovaný kvalifikoval jako spoje konkurující spojem společnosti ASIANA, z celkových příjmů těchto spojů – a tím měla být zkreslena celková ekonomika jednotlivých spojů.

Nezahrnutí příjmů z reklamy žalovaný odůvodnil tím, že jestliže žalovaný v průběhu správního řízení žalobkyni požádal o předložení příjmů a nákladů, které kalkuluje ve své ekonomické rozvaze na přepravu na lince Praha–Brno a zpět, pak žalobkyně, když tyto údaje předkládala, do svých ekonomických kalkulací příjmy z reklamy na dané lince nezahrnovala.

Stejně ani ve svém prvním vyjádření k vyřadím v průběhu správního řízení žalobkyně podle žalovaného neuváděla nic o tom, že by do příjmů kalkulovala i příjmy z reklamy.

Až po prvním seznámení se s podklady rozhodnutí žalobkyně poprvé poskytla žalovanému novou kalkulaci svých příjmů, v níž změnila část údajů o příjmech, avšak ani zde nezmiňovala příjmy z reklamy.

Až v dalším vyjádření (konkrétně dne 19. 5. 2010) žalobkyně poprvé uváděla, že na uvedené lince dosahuje také příjmy z reklamy, teprve v tomto okamžiku poskytla žalo-

vanému nový přehled příjmů za měsíc říjen 2007 – březen 2008, ve kterém dle prvního sdělení výhrad žalovaný dovozoval, že se příjmy žalobkyně pohybují pod celkovými náklady – a na to žalobkyně reagovala zahrnutím i příjmů za reklamu.

Následně (konkrétně dne 18. 6. 2010) žalobkyně dodala žalovanému novou kalkulaci svých příjmů na uvedené lince i za období říjen 2006 – prosinec 2008, avšak v ostatních měsících (kromě období od října 2007 do března 2008) už příjmy z reklamy coby součást běžného příjmu kalkulovaného na této lince nebyly vyčísleny.

Z toho žalovaný dovodil, že nic nenasvědčuje tomu, že žalobkyně běžně kalkuluje podíl z reklamy na pokrytí nákladů příslušné linky. S tím má podle žalovaného souhlasit i vyjádření samotné žalobkyně (s. 776 správního spisu), podle kterého byla v říjnu 2007 ekonomika spojů ještě zisková, v listopadu se začala propadat do ztráty. To přitom koresponduje s předloženými výsledky podle měsíčního přehledu spojů za listopad 2007 a prosinec 2007 (s. 892 a 927 správního spisu), kde žalobkyně v závěrečné rekapitulaci příjmů a nákladů vyčísluje v položce zisk/ztráta záporný hospodářský výsledek. Žalobkyně tedy uváděla ztrátu, a to ve vztahu ke konkrétním měsícům, aniž by kalkulovala příjmy z reklamy.

Není tu zřejmě namístě podrobně analyzovat, jak vlastně žalobkyně „počítá ekonomiku“ jednotlivých spojů. Spočívá-li však podstata žalobního bodu směřujícího proti nesprávnému posouzení jednání žalobkyně na nesprávném výpočtu ekonomiky spojů založeném na nezahrnutí příjmů z reklamy, pak i krajský soud z těchto důvodů jako žalovaný pokládá argumentaci žalobkyně o potřebě zahrnovat příjmy z reklamy do příjmové stránky týkající se jednotlivých spojů s ohledem na její procesní postup za argumentaci účelovou. Přestože žalovaný žádal o poskytnutí údajů týkajících se hospodaření pouze ve vztahu k vybraným spojům, žalobkyně příjmy z reklamy ve vztahu k těmto spojům žalovanému nikterak nedokládala. To, že začala žalovanému těmito příjmy argu-

mentovat, časově souvisí s tím, že žalovaný ve sdělení výhrad deklaroval, že podle výpočtů založených na podkladech, které žalobkyně žalovanému předtím předala, žalobkyně podnákladové ceny aplikovala. Zdá se být logické, že žalobkyně tou částí příjmů, která připadá na příjmy z reklamy, začala argumentovat až v časové návaznosti na sdělení výhrad, aby navýšením příjmů podnákladovost vyvrátila.

Dobře to může korespondovat s tím, že ani v samotných nákladových kalkulacích na provoz autobusů na uvedené lince, které žalobkyně žalovanému pro rok 2007 a 2008 předložila, není položka nákladů na reklamu obsažena – ať už jde o jakoukoli částku.

Těž to koresponduje s tím, že předkládala-li žalobkyně žalovanému „novou“ kalkulaci svých příjmů na uvedené lince a zahrnovala-li pro období od října 2007 do března 2008 do příjmů vykazovaných žalovanému i příjmy z reklamy, neodpovídalo to nezahrnutí takových příjmů coby součásti běžného příjmu v jiných obdobích od října 2006 do prosince 2008.

Proto je dost rozumných důvodů se domnívat, že se z pohledu žalobkyně nyní jedná pouze o argumentaci účelovou. Jestliže žalobkyně argumentuje (a poprvé tak učinila až u jednání soudu dne 25. 9. 2014) tak, že příjmy z reklamy v otázce kalkulace uvedené linky se objevily již v jejím vyjádření ze dne 7. 4. 2010 (tedy dříve než dne 19. 5. 2010), pak krajský soud žádnou konkrétní argumentaci v tomto směru v tomto vyjádření nenalézá, nadto i kdyby ji tam nalezl, nic by to nezměnilo na jeho závěru ohledně účelovosti této argumentace žalobkyně za situace, kdy za jasně vymezeného předmětu správního řízení žalovaný s žalobkyní ohledně kalkulace uvedené linky komunikoval už od léta 2009 (tato komunikace je blíže popsána v části IV.5 odůvodnění tohoto rozsudku).

Pokud tedy krajský soud ve světle právě uvedeného uváží nosné argumentační důvody napadeného a jemu předcházejícího rozhodnutí, pak žalovaný podle krajského soudu postupoval správně, pokud konstatoval, že skutková podstata definovaná v § 11 odst. 1

písm. e) zákona o ochraně hospodářské soutěže nemá svůj přímý vzor v článku 102 Smlouvy o fungování EU, avšak vychází z judikatury Soudního dvora týkající se aplikace predátorských cen jako formy zneužití dominantního postavení a je rovněž součástí „*Pokynů k prioritám Komise*“. Toto východisko není nikterak převratné a při posuzování cenových praktik dominantanta nijak nepředvídatelné.

Jestliže žalovaný svůj doktrinální náhled na predátorské ceny vyložil tak, že podstatou uplatňování predátorských cen je stanovení cen dominantním soutěžitelem na takovou úroveň, která má za obchodní cíl eliminaci nebo podstatné oslabení konkurenta spíše než dosažení zisku, a že toto jednání obvykle zahrnuje dočasné výrazné snížení cen dominantem jako reakci na očekávaný nebo již uskutečněný vstup konkurenta na trh či na zvýšení objemu jeho prodeje, stanovení takové úrovně cen, která není zisková, a konečně uplatňování cen s cílem vyloučení či potrestání konkrétního konkurenta, jde také o náhled, který musí sdílet i krajský soud. Správně také žalovaný vychází z toho, že v některých případech může být stanovení cen pod úrovní nákladů běžnou obchodní praxí a že klíčové pro rozlišení mezi predací a obvyklou cenovou soutěží je to, že predace je pro dominantanta výhodná pouze tehdy, pokud oslabí efektivní soutěž nebo jí zabrání a dominant následně může zvýšit ceny nebo jinak využít své tržní síly.

Zřetelně a podle krajského soudu správně též žalovaný vysvětluje metodologii posuzování ziskovosti či ztrátovosti (posouzení ziskovosti, a tedy i pojmu nepřiměřeně nízké ceny, zahrnuje zohlednění nákladů) a jasně odůvodňuje, jaké náklady je nutno poměřovat a zda existují další podmínky nutné pro prokázání zneužití dominantního postavení. S ohledem na shora uvedené krajský soud pokládá za správné konstatování žalovaného, že za nepřiměřeně nízké ceny se považují především ceny pod úrovní nákladů, neboť dominantní soutěžitel nemá obvykle žádný jiný zájem na jejich aplikaci než vyloučení konkurentů z trhu, což mu následně umožní

zvýšit ceny dotčeného zboží, nicméně i ceny nad úroveň průměrných variabilních nákladů mohou představovat ceny nepřiměřeně nízké, pokud jsou zároveň stanoveny pod úrovní průměrných celkových nákladů a pokud je jejich použití součástí prokázání plánu eliminovat konkurenta.

Správným východiskem pro další úvahy je i konstatování žalovaného, že takový plán lze prokázat například prostřednictvím dokumentů dominantního soutěžitele obsahujících strategii obětování vlastních zisků s cílem vyloučení konkurenta či zabránění jeho vstupu na trh nebo důkazů o konkrétních hrozbách predátorského jednání.

Použití cen, které nedosahují výše celkových nákladů, ve spojení se sledováním strategie vytlačení konkurenta, neumožňuje na trhu působit takovému konkurentovi, který je stejně efektivní jako dominant (test stejně efektivního konkurenta).

Proti tomu, ve vztahu k jaké výšce spojů bylo zaměřeno zkoumání žalovaného ohledně ekonomiky spojů, směřuje další stěžejní žalobní argumentace proti hmotněprávnímu posouzení věci. Pokud jde o zpochybňovanou metodiku výpočtu nákladů na základě posouzení nákladů vybraných spojů na uvedené trase, zdá se být dostatečně logický a vnitřně nerozporný postup založený na výpočtu průměrných nákladů na jedno obsazené sedadlo na základě celkových nákladů na autobus a jednu jednosměrnou jízdu linky Praha–Brno. Ty žalobkyně žalovanému uvedla jednotlivě pro období roků 2006, 2007 a 2008. Výpočet byl ovlivněn počtem sedadel v autobuse a stanovením průměrné obsazenosti autobusu, zohledněn byl fakt, že žalobkyně používá pro linku Praha–Brno různé typy autobusů s odlišným počtem sedadel, což žalovaný vyřešil tak, že výpočet průměrných nákladů vztáhnul k průměrnému počtu sedadel.

Jestliže měla být podle žalovaného cenotvorba žalobkyně uplatněna adresně ve vztahu k určitým konkurenčním spojům, pak je namístě i samo východisko žalovaného, podle kterého byly náklady kalkulovány

nikoli ve vztahu ke všem spojům, nýbrž k výseči konkurenčních spojů na této trase, které byly před posuzováním obdobím i po něm ziskové. Posuzovat z pohledu nákladovosti ekonomiku toho plnění, které je přímým substitutem konkurenčního plnění, ve vztahu k němuž bylo plnění žalobkyně za konkrétních ekonomických podmínek nabízeno, se jeví jako smysluplné. Jde totiž o náklady tohoto konkrétního plnění. Ve shodě s žalovaným tedy pokládá krajský soud za odůvodněné posuzovat u žalobkyně pouze ekonomickou situaci u spojů, které byly přímým substitutem konkrétních spojů společnosti ASIANA a u nichž si bylo možno jízdenku za konkrétních podmínek (zde útočících na cenovou politiku konkurenčních spojů) zakoupit.

Pokud jde o samotný závěr, že ceny žalobkyně byly pod průměrnými měsíčními celkovými náklady, pak je stěžejním fakt, že žalobkyně uplatňovala ceny kreditových jízdének, které se pohybovaly pod úrovní průměrných nákladů na jedno obsazené sedadlo, a že v důsledku toho poklesly efektivní ceny jízdének pod úroveň průměrných nákladů na jednoho přepraveného cestujícího, resp. že ekonomické výsledky ve vztahu ke konkrétním spojům žalobkyně byly v jednotlivých měsících pod úrovní nákladů.

Nadto je samostatnou otázkou, jak dlouho jednání žalobkyně spočívající v aplikaci podnákladových cen mělo trvat, tj. zda pouze žalobkyní uváděných 25 dnů, tj. do 1. 1. 2008, nebo až do 1. 3. 2008, jak uvádí žalovaný. Ve vztahu k období do 1. 1. 2008 ani žalobkyně nezpochybuje, že uplatňovala cenu pod průměrnými měsíčními náklady, namítá však, že ceny od 2. 1. 2008 (tedy do 1. 3. 2008) ve výši 95 Kč podnákladovými nebyly – a to i bez zohlednění příjmů z reklamy. Žalobkyně měla údajně žalovanému prokázat, že v období od 2. 1. 2008 podnákladové ceny neuplatňovala. Ani v tom jí krajský soud za pravdu nedává.

Pokud měla nesprávnost závěrů žalovaného o podnákladových cenách pro období od 2. 1. 2008 spočívat v tom, že při výpočtu nákladů žalobkyně žalovaný nezohlednil příjmy z reklamy, pak k tomu se už krajský soud vyjádřil samostatně – a nesouhlasně. Nadto

žalobkyně výslovně namítá, že ceny nebyly podnákladovými i bez zohlednění příjmů z reklamy – v tom tedy chyba žalovaného spočívat nemůže.

Pokud měla nesprávnost spočívat v tom, že byla posuzována ekonomika vybraných spojů z linky Praha–Brno a zpět, ani tu krajský soud nedovodil. Už shora zdůvodnil, proč ve shodě s žalovaným pokládá za odůvodněné posuzovat ekonomickou situaci u těch spojů, u nichž si bylo možno podnákladovou jízdenku zakoupit. Pokud by měl krajský soud přistoupit na argumentaci žalobkyně, že se neměla posuzovat ekonomika konkurenčních spojů, nýbrž provázaně ekonomika všech spojů dohromady, dovedeno *ad absurdum* (záměrně až „školácky“ zjednodušeně – pro ilustraci) by to mohlo znamenat, že by závěr o aplikaci podnákladových cen měl být vyloučen například i tehdy, pokud by u konkurenčních spojů (tedy spojů proti spojům společnosti ASIANA) stála jízdenka 1 Kč, což by bylo v rámci celkové ekonomiky žalobkyně kompenzováno cenami u těch spojů, k nimž by společnost ASIANA (popř. ani žádný z jiných přepraveců) nenabízela přímý konkurenční spoj. Ve vztahu k posuzování jednání žalobkyně proto nemá smysl argumentovat směrem k cenám mixu jízdének. Tato úvaha podpírá závěr o správnosti postupu žalovaného a nedůvodnosti žalobní argumentace zpochybňující postup žalovaného, který posuzoval ekonomiku vybraných spojů.

Pak nejsou relevantními ani argumenty v tom směru, jakého spektra (jakého podílu – „kolika“) cestujících se cenová politika žalobkyně dotýkala. Tyto argumenty by se mohly snad uplatnit při úvahách o tom, do jaké míry se z celkového pohledu jednání žalobkyně odrazilo na úrovni hospodářské soutěže, tj. „*nakolik efektivně*“ („*jak moc*“) byla soutěž narušena, ovšem pouze tehdy, pokud by jednání žalobkyně bylo obecné, a nikoli individuálně namířené proti konkrétnímu konkurentovi žalobkyně.

V posuzované věci se ovšem důkaz o narušení soutěže odvíjí právě od eliminace konkurenta žalobkyně. Podstatným tedy v posuzované věci je, že se cenová politika ža-

lobkyně dotýkala společnosti ASIANA a těch cestujících, kteří v rozhodných časech mohli volit mezi plněním žalobkyně a plněním společnosti ASIANA.

Pokud měla nesprávnost spočívat v tom, že mělo být kalkulováno s kreditovým jízdovým ve výši 50 Kč „předrezervovaným“ před 2. 1. 2008, zatímco správně mělo být počítáno s cenou 95 Kč, jak žalobkyně argumentovala už žalovanému, ani v tom nelze dát žalobkyni za pravdu. Kalkuloval-li žalovaný „reálnou cenu, za kterou byla jízdenka pořízena“, nejeví se to jako nikterak nelogické a nesprávné.

Tím jsou argumenty žalobkyně zpochybňující závěr žalovaného o podnákladových cenách od 2. 1. 2008 vyčerpány. Důvodné tedy nejsou.

Jestliže žalovaný zjistil cenu pod průměrnými měsíčními celkovými náklady, pak bylo možno dovozovat protisoutěžní jednání pouze za předpokladu, že by byl prokázán zřetelný záměr žalobkyně svého konkurenta eliminovat. V případě neprokázaného záměru eliminace konkurenta by se žalovaný dále musel zabývat tím, zda žalobkyně své ceny stanovila pod úroveň průměrných variabilních nákladů.

Při prokazování záměru bylo zapotřebí zabývat se tím, zda vůbec žalobkyně takový záměr pojala, a pokud ano, zda se jedná o záměr ve formě dostatečně jasného plánu. To žalovaný učinil. Ve shodě s žalovaným i krajský soud pokládá za klíčový podklad pro závěr o prokázání dostatečně jasného plánu interní e-mailovou komunikaci žalobkyně, jak ji žalovaný v napadeném rozhodnutí a jemu předcházejícím rozhodnutí I. stupně popisuje.

Od bodu 34. rozhodnutí I. stupně jsou popisována klíčová zjištění, jež odpovídají obsahu správního spisu. I krajský soud pokládá pro posouzení záměru žalobkyně za podstatnou tu část interní komunikace, z níž plyne: „Dnes vyjela letuška na své první jízdy. Začíná boj, který musí do max. 2 měsíců skončit vycouváním Asiany z linky Brno–Praha. [...] Zde úkoly na pondělí dopoledne pro všechny. **PRIORITA NEJVYŠŠÍ!!!**“, „splnit do ponděl-

ka 9:00“, „posilujeme o to více, i když se bus zcela nezaplní“, „[p]o napsání mého e-mailu se na webu www.letuska.cz objevil ceník, kde je zaváděcí cena na kartu MEGABUS. cz. Je to 50 Kč na Brno–Praha i Praha–KV. Praha–KV za 50 je OK, spoje jsou ořezané, o cestující nepřijdeme. Na Brno–Praha je to horší. Nyní [...] % cestujících využívá kredity a o tyto cestující nesmíme přijít. Bylo by sice ekonomicky rozumnější je na určitou dobu ztratit, neboť časem cenu zvednou a klienti se vrátí. Jenže o tu dobu budou na lince děle. Proto jsme po diskuzi s [...] rozhodli nekompromisní postup. Letuška z kola ven. Tím, že jí nedáme šanci, tak se do 2 měsíců spakuje z linky pryč, nebo se s ní rozhádá aspoň Euro-lines, který takto přijde o to málo, co dnes aspoň vozil“, „Brno – Praha-Roztyly zatím [...] pro všechny? Nebo počkáme, až Asiana vypadne?“.

Z této e-mailové komunikace skutečně plyne jednoznačný záměr žalobkyně v podobě dostatečně jasného plánu vyloučit společnost ASIANA z provozování autobusové dopravy na trase Praha–Brno. Hovoří se v ní o nekompromisním postupu vůči společnosti ASIANA, o boji s touto společností, který musí pro společnost ASIANA skončit opuštěním trhu.

Z této interní e-mailové komunikace jasně plyne strategie vytlačit soutěžitele, který je jednoznačně vnímán jako konkurent, z trhu do dvou měsíců, a to zřetelně i za cenu ekonomické nevýhodnosti pro žalobkyni.

Z této interní e-mailové komunikace rovněž zřetelně plyne způsob, jakým má být plán uskutečněn – zcela konkrétní cenovou politikou doplněnou o nasazování posilových autobusů (rozšiřování kapacit) a zastrahujícími a odvetnými opatřeními vůči dopravci spolupracujícímu při prodeji jizdenek na trase Praha–Brno se společností ASIANA.

Záměr žalobkyně svého konkurenta eliminovat v podobě dostatečně jasného plánu lze tak jednoznačně dovodit.

Jestliže se klíčové kroky skutečně realizované žalobkyní kryjí s pokyny, které byly předmětem interní komunikace u žalobkyně,

pak na tuto interní komunikaci nelze nahlížet jen jako na „*hysterické e-maily napsané v afektu*“, jak se je žalobkyně snaží bagatelizovat. Naopak se jednalo o jasné, srozumitelné a v hierarchii managementu nepochybně závazné úkoly, které nadto byly i realizovány.

Z pohledu přezkumu napadeného rozhodnutí je pro krajský soud též podstatné, že všechny kroky, jak jsou sumarizovány ve skutkové větě rozhodnutí I. stupně, byly vedeny jednotícím záměrem, který spočíval právě v eliminaci „*nového*“ konkurenta žalobkyně.

I krajský soud má ve shodě s žalovaným za prokázané, že jednání žalobkyně bylo vedeno jasným jednotícím úmyslem vyloučit svého konkurenta z trhu poskytování služeb autobusové linkové veřejné dopravy na trase Praha–Brno.

Jestliže se za znaky porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže nastavením predátorských cen, jak bylo shora uvedeno, považují 1. nastavení ceny na nepřiměřeně nízkou úroveň, 2. dlouhodobost takové praktiky a 3. alespoň způsobilost narušení hospodářské soutěže, pak již ze shora uvedeného lze mít za splněné znaky 1. a 3.

Argumentovala-li přitom žalobkyně nesplněním znaku 3. v tom směru, že újma nemůže spočívat v opuštění trhu společností ASIANA, neboť i ta vnímala svoji účast na trhu pouze dočasně (že tím fakticky využívala „*volné*“ autobusy), jde ze strany žalobkyně pouze o spekulaci, nadto lehce vyvratitelnou postojem samotné žalobkyně, která, jak především plyne z její interní komunikace, shrnuté v bodu 34. rozhodnutí I. stupně, své jednání směřovala k tomu, aby společnost ASIANA „*z linky vycovala*“, nikoli tedy sama z důvodu svého vlastního podnikatelského rozhodnutí, nýbrž v důsledku jednání žalobkyně.

Pokud jde o znak uvedený pod číslem 2., dlouhodobost nelze pokládat za kategorii absolutní, jež by měla být naplňována pouhým mechanickým poměřením délky jednání, tj. tak, že „*pouhých 25 dnů nenaplňuje znak dlouhodobosti*“, jak žalobkyně namítá. Bez ohledu na to, že celková doba uplatňování

podnákladových cen byla delší (tj. až do 1. 3. 2008, nikoli do 1. 1. 2008, jak namítala žalobkyně – viz shora), dlouhodobost je potřeba vnímat relativně ve vztahu k záměru v rámci posuzování znaku uvedeného pod číslem 1. a vyvolanému efektu v rámci posuzování znaku uvedeného pod číslem 3. a dovozovat, že dlouhodobým je tak dlouho trvajícím jednáním, které umožňuje jeho projev, jenž se kryje s prvotním záměrem.

Účelem znaku dlouhodobosti (coby podmínky dovození protisoutěžní predace), resp. potřeby jej zkoumat, je eliminace ojedinělých a náhodných případů aplikace podnákladových cen ze strany dominantního soutěžitele. Doba aplikace nízkých cen by tedy měla být tak dlouhá, aby mohla vést k eliminaci konkurence, což krajský soud v posuzované věci pokládá s ohledem na skutková specifika za splněné. Posuzované jednání žalobkyně tedy bylo dostatečně dlouhodobé, aby vedlo k eliminaci stejně efektivního konkurenta z trhu, neboť společnost ASIANA v jasné časové souvislosti s posuzovaným jednáním, které předem kalkulovalo s opuštěním trhu, fakticky přestala provozovat autobusovou linku Praha–Brno a zpět a z vývoje cen plyne, že bezprostředně poté, co se tak stalo, žalobkyně ceny zvýšila.

Tvrzení žalobkyně o nedostatku dlouhodobého charakteru jejího (posuzovaného) jednání už proto nelze dát za pravdu.

Nezbytným testem při posuzování jednání žalobkyně je test existence objektivního ospravedlnění založený na otázce, zda jednání žalobkyně bylo objektivně nezbytné a přitom proporcionální pro ochranu legitimních zájmů žalobkyně, které v soutěži má.

Žalobkyně v této dílčí otázce konstantně argumentovala v tom směru, že snížení ceny bylo nezbytné k zamezení odlivu cestujících ke konkurenci a že její ceny kreditových jízdenek byly vždy shodné nebo vyšší než akční jízdné konkurenční společnosti ASIANA – což má podle žalobkyně vylučovat útočný charakter jednání, a naopak prokazovat, že šlo o jednání v rámci „*meeting competition defense*“.

Již shora krajský soud popsal východisko, podle kterého i soutěžitel v dominantním postavení „soutěží“, a je tedy nepochybně oprávněn hájit své postavení na trhu, avšak jednání, kterým tak činí, nesmí být zjevně nepřiměřené podmínkám, které na trhu panují a jež jsou vyvolány jeho tržní silou na tomto trhu.

Míru přiměřenosti je třeba dovozovat z posouzení objektivních podmínek na trhu a ze subjektivní povahy jednání (nakolik jde o „útok“ či „obranu“).

Argumentace žalobkyně obranným charakterem jednání není případná. Jednak to plyne z dobře doloženého záměru žalobkyně (*„Začíná boj, který musí do max. 2 měsíců skončit vycouváním Asiany z linky Brno–Praha“*, *„Nyní [...] % cestujících využívá kredity a o tyto cestující nesmíme přijít. Bylo by sice ekonomicky rozumnější je na určitou dobu ztratit, neboť časem cenu zvednou a klienti se vrátí. Jenže o tu dobu budou na lince déle. Proto jsme po diskuzi s [...] rozhodli nekompromisní postup. Letuška z kola ven. Tím, že jí nedáme šanci, tak se do 2 měsíců spakuje z linky pryč, nebo se s ní rozhádá aspoň Eurolines, který takto přijde o to málo, co dnes aspoň vozil“* atd.), který vykazuje znaky útoku, a nikoli obrany (dokonce je doložen záměr získat veškeré cestující na trase Praha–Brno, kteří dříve v důsledku obsazenosti autobusů žalobkyně využívali služeb konkurentů).

Kromě toho podstatou predace není nastavení cen pod ceny konkurence, nýbrž pod vlastní náklady. Není-li ani dominantnímu soutěžiteli při posuzování možné predace izolovaně zakázáno dorovnat své ceny na úroveň konkurentů, nýbrž nastavení takových cen, které znamenají nepokrytí nákladů na poskytování plnění ve spojení s úmyslem vyloučení konkurenta z trhu, pak fakt, že se žalobkyně nedostala pod ceny konkurence, nemůže predátorský charakter jejího jednání vyvracet. Nemůže tedy obstát tvrzení žalobkyně, podle něhož měla žalobkyně společností ASIANA ponechat dostatečný prostor se na trhu etablovat.

Nelze si též nepovšimnout toho, že z interní komunikace jasně plyne, že si žalobkyně byla vědoma, že jízdné ve výši 50 Kč uplatňované společností ASIANA bude třeba po určité době navýšit, neboť se jednalo o cenu podnákladovou, která měla nalákat cestující k využití služeb společnosti ASIANA.

Příležitavě tedy vyznívá závěr žalovaného, podle něhož pokud by se žalobkyně snažila pouze přizpůsobit své ceny vstupujícímu konkurentovi z důvodu minimalizace ztrát, jevílo by se jako logičtější, aby svoji obchodní strategii uplatňování nízkých cen plánovala pouze na dobu trvání promoční akce konkurenta, bez spekulace o tom, že po určité době uplatňování agresivní cenové politiky žalobkyně musí společnost ASIANA trh opustit, s čímž vlastně sama strategie žalobkyně přímo počítala.

Kromě toho bylo-li součástí strategie žalobkyně i nasazování posilových autobusů, a to i pro případ, že nebudou naplněny, pak by pouze obranný charakter jednání žalobkyně zaměřený na minimalizaci ztrát předpokládal, že snahou žalobkyně bude obsadit co nejvíce sedadel zákazníky cestujícími za vyšší jízdné, což by vedlo ke zvýšení tržeb a kompenzaci ztrát vzniklých v důsledku uplatňování podnákladových cen. To ovšem vylučuje ta část strategie žalobkyně, která konečkonců koresponduje i s jejím tvrzením v žalobě, podle níž posilové autobusy nasazované proti spojům společnosti ASIANA měly být určeny především pro cestující s kreditovými jízdenkami.

Samostatnou otázkou je posouzení nasazování posilových autobusů, resp. žalobní zpochybňování toho, že žalovaný tuto strategii žalobkyně chápal odpovídajícím způsobem. S ohledem na prokázání eliminačního záměru zřetelně namířeného proti společnosti ASIANA, který zahrnoval jak cenotvorbu, tak posilování spojů, i kdyby nebyly autobusy naplněny, jak plyne z interní e-mailové komunikace žalobkyně, ani tato žalobní argumentace nemůže být pokládána za důvodnou.

Jestliže počet posilových autobusů nasedených v konkurenčních časech v období prosinec 2007 až únor 2008 jasně převyšoval počet posilových autobusů ve stejných časech v období prosinec 2006 až únor 2007, pak to korespondovalo se záměrem, který byl předmětem interní komunikace u žalobkyně, a proto není rozhodné ani to, kdo fakticky ke konkrétnímu posilování spojů u žalobkyně dával pokyn. Ať už to byl kdokoli (a tedy i kdyby to byl opravdu dispečink, jak žalobkyně namítá), činil tak podle strategie stanovené vedením žalobkyně, jak plyne z interní komunikace. Otázka bezprostředního odesílatele konkrétních pokynů zapadajících do uvedené strategie je tedy nepodstatná.

Nemůže obstát ani argument žalobkyně, že důvodem posilování autobusů byla zvýšená poptávka, neboť průměrná obsazenost autobusů žalobkyně v posuzovaném období nevykázala nijak podstatný výkyv. Nelze tak dovozovat, že se jednalo o ekonomicky rozumné jednání.

Nadto už sám fakt, že posilové autobusy mají být podle shora rekapitulované interní komunikace žalobkyně nasazovány bez ohledu na zaplněnost, dokládá, že se přitom žalobkyně neřídila rozumnými ekonomickými pravidly.

V této souvislosti nemůže obstát ani ta část verze žalobkyně, podle které selektivní uplatnění slev u kreditových jízdenek bylo vedeno sňahou vytížit autobusy, neboť pokud by nebyly autobusy vytížené, nezdá se být racionální využívat ještě posilové autobusy.

Tvrdí-li žalobkyně nesprávné posouzení významu spoje Brno – Praha-Roztyly, jejíž provoz podle žalobkyně nesouvisel s expanzí společnosti ASIANA, pak sama při jednání soudu potvrdila, že se nejedná o argument vážící se k tomu, co je žalobkyni vytýkáno. Je tedy bezpředmětné se tímto argumentem dále zabývat.

Jde-li o argument žalobkyně, že se žalovaný nezabýval tím, zda společnost ASIANA neuplatňovala podnákladové ceny a zda společnost ASIANA svou spoluprací se společností TOURING Bohemia, s. r. o., nejednala v rozporu se zákonem o ochraně hospodářské soutěže, ten nemá žádnou relevanci. I kdyby tomu tak bylo, nevyvíňovalo by to žalobkyni (coby forma oprávněné – dovolené obrany) z jejího protisoutěžního jednání. Neexistuje žádné obecné pravidlo, podle něhož by jednání naplňující znaky zneužití dominantního postavení takovým jednáním přestávalo být, pokud by tím dominant reagoval na protisoutěžní jednání někoho jiného.

Ze shora uvedeného tedy krajský soud uzavírá, že žádná z námitek žalobkyně proti hmotněprávnímu posouzení věci není důvodná. (...)

V.

Shrnutí závěrů soudu

(...) To, že při provozování veřejné dopravy na trase Praha–Brno existuje vysoce konkurenční prostředí, nevylučuje, že žalobkyně postupovala protisoutěžně. Jestliže žalobkyně vysvětluje důvody svého postupu coby obranného opatření proti agresivnímu postupu společnosti ASIANA, především interní komunikace zajištěná u žalobkyně toto vysvětlení vyvrací. Za této situace není stěžejním fakt, že žalobkyně nejvýše pouze dorovnávala ceny společnosti ASIANA. Pro porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže nemusela jít žalobkyně pod ceny společnosti ASIANA, nýbrž nesměla jít pod svoje průměrné celkové náklady počítané ve vztahu ke spojům, kterými společnost ASIANA konkurovala. To, že se tak stalo a že bylo součástí jasně doloženého záměru žalobkyně vytlačit společnost ASIANA z linky Praha–Brno a zpět, znamená, že žalovaný jednání žalobkyně posoudil správně. Naplněna je i podmínka dlouhodobosti jednání žalobkyně. (...)

Místní poplatky: veřejné prostranství

k § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

k § 4 odst. 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákona č. 229/2003 Sb.

Pozemek, který je veřejným prostranstvím ve smyslu § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, nemůže ztratit charakter veřejného prostranství na základě toho, jakým způsobem probíhá jeho zvláštní užívání – zde: umístěním reklamního zařízení, kolem kterého bylo instalováno oplocení. Tento konkrétní způsob zvláštního užívání veřejného prostranství ještě více omezuje, resp. vylučuje jeho obecné užívání veřejností ve prospěch konkrétního subjektu, který stíhá poplatková povinnost v souladu s § 4 odst. 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, bez ohledu na to, zda se jedná o užívání dočasné či dlouhodobé (tato skutečnost se promítne pouze ve výši poplatku).

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 8. 2015, čj. 30 Af 59/2013-48)

Prejudikatura: č. 1934/2009 Sb. NSS; nálezy pléna Ústavního soudu č. 567/2004 Sb. a č. 280/1995 Sb.

Věc: Společnost s ručením omezeným REALMEDIA proti Magistrátu města Brna, odboru rozpočtu a financování, o místní poplatce.

Úřad městské části Brno – Královo Pole, odbor veřejných služeb (správce poplatku) platebním výměrem ze dne 27. 2. 2013 vyměřil žalobkyni místní poplatek ve výši 3 000 Kč za zvláštní užívání veřejného prostranství umístěním 1 ks reklamního zařízení typu „ostatní“ s následující specifikací: „1. *Veřejné prostranství: ul. Sportovní, areál Bobycentra, 2. V úseku: veřejná zeleň, pozemek p. č. 1081/11 v k. ú. Ponava, Brno, 3. V rozsahu: 1 ks / 1m², 4. Účel: zvláštní užívání veřejného prostranství umístěním reklamního zařízení typu billboard, 5. Poplatkové období: od 01. 01. 2012 do 31. 12. 2012*“. Jelikož žalobkyně neuhradila vyměřený místní poplatek ve lhůtě splatnosti, byl poplatek zvýšen o 750 Kč, a činil tedy celkem 3 750 Kč.

Proti platebnímu výměru podala žalobkyně odvolání. Žalovaný změnil platební výměr v tom smyslu, že ve výroku vypustil slova „typu billboard“ a nahradil je slovy „typu ostatní“, čímž odstranil zřejmou nesprávnost. Ve zbytku zůstal platební výměr zachován, neboť se žalovaný ztotožnil se závěry správce poplatku, podle něhož je zřejmé, že předmětný pozemek je veřejným prostranstvím podléhajícím místnímu poplatku vy-

měřenému na základě § 11 zákona o místních poplatcích ve spojení s obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brna č. 22/2010, o místních poplatcích.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Brně. V žalobě nejprve poukázala na to, že užívá části pozemků v areálu Bobycentra v Brně a jeho bezprostředním okolí k umístění reklamních zařízení již přibližně od roku 1999. V letech 2002 až 2004 svá reklamní zařízení postupně opatřila ochranným zařízením v podobě cca 50 cm vysokých kovových tyčí zapíchnutých do země a spojených přibližně stejně vysokým pletivem. Jeho smyslem byla ochrana před častými útoky vandalů a snaha předcházet vzniku majetkových škod. K samotnému umístění tohoto ochranného oplocení nemělo statutární město Brno z pozice vlastníka námitek, jak je zřejmé z jeho vyjádření ze dne 19. 11. 2004, a Úřad městské části Brno – Královo Pole ve svém vyjádření ze dne 8. 11. 2004 konstatoval, že předmětné ochranné opatření nepodléhá ohlášení stavebnímu úřadu ani stavebnímu povolení.

Vzhledem k existenci uvedeného ochranného zařízení dotčená část pozemku, na níž

jsou reklamní zařízení umístěna, není přístupná každému bez omezení. Tím podle názoru žalobkyně odpadla jedna z podmínek, které musí být kumulativně splněny, aby pozemek mohl být označen za veřejné prostranství, a sice podmínka, dle které neovnitost musí být přístupná všem bez možnosti jakýchkoli omezujících zásahů ze strany jejího vlastníka. Na základě toho tedy předmětná část pozemku od umístění tohoto ochranného oplocení nespĺňovala pojmové znaky veřejného prostranství ve smyslu zákona o místních poplatcích, a proto žalobkyně ohlásila správci poplatku ukončení zvláštního užívání veřejného prostranství. Dle tvrzení žalobkyně se ochranné oplocení na dotčeném pozemku stále nachází a slouží svému účelu, byť lze připustit, že krátkodobě mohlo dojít k jeho narušení, či dokonce zničení útoky vandalů, příp. povětrnostními vlivy. Správce poplatku se však s existencí oplocení v napadeném platebním výměru nijak nevypořádal. Žalovaný toto oplocení považoval za účelové a nesouhlasil s tím, že by instalací tohoto ochranného oplocení pozemek ztratil charakter veřejného prostranství.

Žalobkyně kromě jiného dále s poukazem na § 4 zákona o místních poplatcích uvedla, že z doslovného znění tohoto ustanovení lze dovodit, že se má jednat o dočasné užívání veřejného prostranství, není-li uvedeno jinak. Dočasnost je tak dle jejího názoru určitým typickým a sjednocujícím prvkem pro všechny v zákoně uvedené způsoby zvláštního užívání veřejného prostranství (s výjimkou vyhrazení trvalého parkovacího místa). V daném případě bylo ovšem předmětné reklamní zařízení umístěno na pozemku na dobu neurčitou, tedy dlouhodobě, či dokonce trvale. A dle žalobkyně není smyslem a účelem zákona o místních poplatcích ani vyhlášky č. 22/2010 vybírat místní poplatky za dlouhodobé umístění reklamních zařízení. Situaci lze právně řešit uzavřením nájemní smlouvy s vlastníkem, o což se žalobkyně marně řadu let snažila, nikoliv vyměření místního poplatku za zvláštní užívání veřejného prostranství. Tento postup považovala žalobkyně za nelogický, jdoucí proti smyslu a účelu zákona

o místních poplatcích a rozporný s doslovným zněním § 4 tohoto zákona.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

V.

Posouzení věci krajským soudem

(...) Z uvedené rekapitulace je zjevné, že se žalobkyně odmítla podrobit poplatkové povinnosti s tím, že tato na ni nedopadá z důvodu ochranného oplocení, ke kterému se správce poplatku nijak nevyjádřil. To namítla žalobkyně v odvolání a uvedla, že vzhledem k existenci popsání oplocení dotčená část pozemku, na níž je předmětné reklamní zařízení umístěno, není veřejně přístupná každému bez omezení. Odpadla tak dle jejího názoru jedna z podmínek pro to, aby byl pozemek označen jako veřejné prostranství, a jeho užívání nelze zpoplatňovat. Neexistence poplatkové povinnosti byla klíčovou odvolací námitkou opírající se o skutkové tvrzení týkající se právě instalace ochranného oplocení. Tuto skutečnost ovšem žalovaný nepovažoval za podstatnou. Jako podstatné předestřel to, že cílem ochranného oplocení je snaha změnit charakter veřejného prostranství podléhajícího místnímu poplatku tak, aby tento poplatek nebylo nutno platit. Umístění ochranného oplocení vyhodnotil žalovaný jako účelové a odmítl, že by jeho instalací předmětný pozemek ztratil charakter veřejného prostranství, aniž by se blíže zabýval tím, zda vůbec a případně v jakém období byl pozemek skutečně oplocen.

S tímto závěrem žalovaného se krajský soud zcela ztotožňuje a konstatuje, že podrobnější zkoumání ohledně oplocení reklamních zařízení v daném případě nebylo a není namístě, neboť na posouzení poplatkové povinnosti nemá žádný vliv. Z hlediska posouzení poplatkové povinnosti je důležitá definice veřejného prostranství, která je obsažena v § 34 obecního zřízení, podle něhož: „*Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání*

ní, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.“

Z uvedeného vyplývá, že veřejné prostranství je definováno věcně vymezením jednotlivých v úvahu připadajících typů veřejného prostranství. Jejich výčet je otevřený a vázaný na imanentní znak každého veřejného prostranství, kterým je jeho obecná přístupnost. Vedle toho je veřejné prostranství vymezováno i z pohledu vlastnického, avšak tento pohled není v nyní souzené věci rozhodný. Tím je především zmíněná obecná přístupnost veřejného prostranství, která platí obecně – bez ohledu na to, zda se jedná o tzv. další prostory, tedy nepojmenované případy veřejných prostranství, anebo o jednotlivé, výše vyjmenované případy, jako jsou náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň a parky.

Správce poplatku v tomto ohledu podřadil předmětnou plochu pod veřejnou zeleň a označil ji jako pozemek p. č. 1081/11 v k. ú. Ponava, jakkoli v příloze č. 3 vyhlášky č. 22/2010 není tento pozemek zařazen pod bod 5. označený právě jako „*Veřejná zeleň*“, nýbrž pod bod 6. označený jako „*Ostatní*“, tj. zjevně jako případ další volně přístupné plochy na území městské části Brno – Královo Pole. Nicméně i přes tuto terminologickou nepřesnost je zřejmé, že jde o plochu, o jejíž obecné přístupnosti není pochyb, a to ani z hlediska legální definice v § 34 obecního zřízení, ani z hlediska dostatečně přesné specifikace této plochy, jak o ní opakovaně judikoval Ústavní soud například v nálezu pléna ze dne 21. 9. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 50/03, č. 567/2004 Sb., či v nálezu pléna ze dne 25. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 14/95, č. 280/1995 Sb., v němž se uvádí: *„Zpoplatnění se nemusí týkat všech veřejných prostranství, a proto specificky určená veřejná prostranství pro účely poplatku za zvláštní užívání musí vyloučit jejich záměnu. Je proto nutné provést specifikaci veřejných prostranství pro zvláštní užívání uvedením názvu místa (pokud jej má – náměstí, ulice, průchody apod.) nebo je blíže charakterizovat umístěním v obci natolik, aby nebyla současně narušena právní jistota občanů.“*

Uvedenému požadavku vyhláška č. 22/2010 dostála a veřejné prostranství v tomto případě určila co možná nejpřesněji, neboť s odkazem na čl. 12 odst. 2 v příloze č. 3, pod bodem 6. jako ostatní volně přístupné plochy podléhající poplatkové povinnosti uvádí v k. ú. Ponava mj.: *„Sportovní – Drobného (plochy kolem Bobycentra) p. č. 802/8, 1075/3, 1077/6, 1081/8, 1081/9, 1081/11, 1084/5, 1084/6, Sportovní u Červeného mlýna p. č. 573/5, 578/1, 582/2, 583/10, Sportovní – terasa vedle plaveckého stadionu p. č. 841“.*

V tomto případě tedy právní jistota žalobkyně ani ostatních adresátů vyhlášky č. 22/2010 narušena nebyla. Naopak citovanou obecně závaznou vyhláškou bylo naprosto jasně deklarováno to, co je již dáno ze zákona – *ex lege*, resp. *ex definitione* dle § 34 obecního zřízení, a sice že předmětný pozemek je veřejným prostranstvím. Tento závěr nelze zpochybnit, je zcela určující a je nutno z něho vycházet i v dalších úvahách s tím, že jako každé jiné veřejné prostranství lze tento pozemek užívat obecně nebo zvláště.

Obecné užívání vychází ze samotné podstaty veřejného prostranství, tj. že se jedná o prostranství, jehož užívání je určeno všem, široké veřejnosti a nikoho nevylučuje; okruh uživatelů je neomezený. Jakmile se však jakýmkoli způsobem omezí či vyloučí z užívání ostatní uživatelé, je nutno na toto užívání pohlízet jako na užívání zvláštní. A právě zvláštní užívání je předmětem místního poplatku podle § 4 odst. 1 zákona o místních poplatcích, který jednotlivé způsoby zvláštního užívání stanoví taxativním výčtem, dle něhož se zvláštním způsobem užívání veřejného prostranství rozumí *„provádění výkopových prací, umístění dočasných staveb a zařízení sloužících pro poskytování prodeje a služeb, pro umístění stavebních nebo reklamních zařízení, zařízení cirkusů, lunaparků a jiných obdobných atrakcí, umístění skládek, vyhrazení trvalého parkovacího místa a užívání tohoto prostranství pro kulturní, sportovní a reklamní akce nebo potřeby tvorby filmových a televizních děl“.*

Je přitom logické, že výkon kteréhokoli z uvedených zvláštních způsobů užívání veřejného prostranství nic nemění ani nemůže změnit na základní, výchozí premise, tedy že jde o veřejné prostranství. Jak již bylo naznačeno shora, prostor, jenž splňuje zákonné znaky veřejného prostranství, je veřejným prostranstvím ze zákona (*ex lege*), a způsob, jakým je užíván, nemůže nic změnit na tom, že se stále jedná o veřejné prostranství. Jinými slovy – plocha, která je zjevně veřejným prostranstvím, neboť splňuje zákonné znaky veřejného prostranství (§ 34 obecního zřízení), a je tak současně s dostatečnou mírou konkrétnosti vymezena i v obecně závazné vyhlášce, nemůže ztratit charakter veřejného prostranství pouze proto, že reklamní zařízení, které je na této ploše umístěno, je nebo bude oploceno.

V tomto kontextu je nutno připomenout, že důvodem zpoplatnění zvláštního užívání veřejného prostranství je omezení užívání dané plochy veřejností ve prospěch určitého subjektu – zde žalobkyně, která na předmětné ploše umístila reklamní zařízení. Pokud toto reklamní zařízení posléze opatřila ochranným oplocením, podpořila tím spíše svoji poplatkovou povinnost, neboť ještě více, ve větší míře omezila užívání pozemku širokou veřejností. Opačný výklad zastávaný žalobkyní je výkladem zjevně neudržitelným až absurdním, který naprosto popírá podstatu zpoplatnění zvláštního užívání veřejného prostranství, jíž je právě omezení či zamezení přístupu pro každého. Paradoxně tedy to, na čem žalobkyně staví svoji argumentaci, podporuje argumentaci správce poplatku, potažmo žalovaného. Ten označil postup žalobkyně za účelový. A taktéž krajský soud s přihlédnutím k výše uvedenému a k obsahu soudního a správního spisu, včetně založené fotodokumentace, dospěl k závěru, že žalobkyně jednala účelově v tom smyslu, aby se vyhnula platbě místního poplatku.

Pokud by žalobkyně primárně postupovala s cílem zamezit jednání vandalů, a předejít tak případným majetkovým škodám, jak tvrdí v žalobě, jistě by zajistila stálé oplocení reklamních zařízení na všech dotče-

ných pozemcích. Tomu ovšem neodpovídají skutková zjištění z opakovaných místních šetření správce poplatku ani přiložená fotodokumentace, která navíc dokladuje, že se jednalo o oplocení pomocí cca 50 cm vysokých tyčí z betonářské oceli a „králíčího“ pletiva, tj. oplocení bez problémů překonatelné, bez jakýchkoli ochranných či bezpečnostních prvků.

Legalitou samotného oplocení (lze-li vůbec o oplocení mluvit) se krajský soud blíže nezabýval. V daném případě jde o jasné obcházení smyslu a účelu zákona o místních poplatcích s cílem vyhnout se poplatkové povinnosti a nic na tom nemění ani skutečnost, že žalobkyně doložila vyjádření statutárního města Brna ze dne 19. 11. 2004, že jako vlastník nemá námitek k umístění uvedeného ochranného oplocení na předmětném pozemku (kterým navíc nebyl nyní posuzovaný pozemek p. č. 1081/11, nýbrž pozemek p. č. 1079/3 v k. ú. Ponava). Jak již bylo uvedeno výše, pro veřejné prostranství je charakteristické, že jde o prostor přístupný každému bez omezení, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. To ve svém důsledku znamená i příslušné omezení práv vlastníka, který musí respektovat, že takovýto prostor (byť je v jeho vlastnictví) nemůže být např. vlastníkem oplocen či jinak uzavřen, neboť tak by ztratil svou funkci veřejného prostranství. Vlastník takového prostoru je povinen omezení spojená s povahou veřejného prostranství strpět (viz k tomu Koudelka, Z.; Ondruš, R.; Průcha, P. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 4. vyd. Praha: Linde, 2009, s. 111. (...)

Stejně tak neopodstatněná je i další námitka, ve které žalobkyně poukázala na dočasnost zvláštního užívání veřejného prostranství a zpochybnila zpoplatňování jeho dlouhodobého zvláštního užívání namísto uzavření nájemní smlouvy, o které marně usiluje. K tomu krajský soud konstatuje, že z většiny jednotlivých způsobů zvláštního užívání vyjmenovaných v § 4 odst. 1 zákona o místních poplatcích lze sice dovodit jejich dočasnost, avšak nejde o společný, jednotící prvek, který by bylo možno paušálně přijmout. Ve-

dle vyhrazení trvalého parkovacího místa je možno vzpomenout také umístění skládek či právě reklamních zařízení, jež jistě může být dlouhodobějšího charakteru. Krajský soud přitom neshledává jediný rozumný důvod, pro který by měly být tyto zvláštní způsoby užívání veřejného prostranství vyjmuty z poplatkové povinnosti. I těmito způsoby nepochybně dochází k omezení či zamezení obecného užívání veřejností ve prospěch určitého subjektu (zde žalobkyně), a právě to je důvodem pro platbu místního poplatku, který lze vnímat jako místní daň s funkcí nejen fiskální, ale především regulační.

Smyslem místního poplatku za zvláštní užívání veřejného prostranství je jistá regulace a zároveň kompenzace za omezení nebo vyloučení ostatních uživatelů. Jde tedy o zjevně veřejnoprávní platbu. Naproti tomu platba nájemného na základě nájemní smlouvy mezi obcí a určitým subjektem má povahu soukromoprávní, což nelze zaměno-

vat. V tomto kontextu krajský soud odkazuje na velmi výstižný a podrobně odůvodněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, čj. 9 Afs 86/2008-89, č. 1934/2009 Sb. NSS, podle něhož pozemek mající charakter veřejného prostranství lze případně užívat i na základě nájemní smlouvy, tato smlouva uzavřená mezi obcí jako pronajímatelem a jiným subjektem jako nájemcem však nemůže mít vliv na povinnost subjektu platit místní poplatek za užívání veřejného prostranství. Žalobkyně se tedy ve své argumentaci mylí, pokud poukazuje na řešení situace spočívající v uzavření nájemní smlouvy, a nikoli ve vyměření místního poplatku. V daném případě totiž platba nájemného a platba místního poplatku představují dvě odlišné platby, které nelze zaměňovat a které se vzájemně nevylučují (z důvodu dvojí platby za užívání téhož) – v podrobnostech viz citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu. (...)

3339

Provoz na pozemních komunikacích: záznam stanoveného počtu bodů v registru řidičů jako trest

k § 123b odst. 1 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. 274/2008 Sb. a č. 193/2012 Sb.

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

k čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), ve znění Protokolu č. 11 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, kterým se mění kontrolní mechanismus v ní ustavený (č. 243/1998 Sb.)

Záznam stanoveného počtu bodů v registru řidičů podle § 123b odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, je „trestem“ ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, čj. 6 As 114/2014-55)

Prejudikatura: č. 461/2005 Sb. NSS, č. 981/2006 Sb. NSS, č. 1654/2008 Sb. NSS, č. 1684/2008 Sb. NSS a č. 2206/2011 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 12/2001 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 158/00), č. 75/2002 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 611/01) a č. 110/2007 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 192/05); č. 17/2007 Sb. NS; rozsudky pléna Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, Engel a ostatní proti Nizozemí (stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72, Series A, č. 22), a ze dne 21. 3. 1984, Öztürk proti Německu (stížnost č. 8544/79, Series A, č. 85), rozsudky velkého senátu Evropského soudu pro

lidská práva ze dne 17. 9. 2009, Scoppola proti Itálii (č. 2) (stížnost č. 10249/03), ze dne 10. 2. 2009, Sergey Zolotukhin proti Rusku (stížnost č. 14939/03, Reports 2009), a ze dne 6. 1. 2011, Paksas proti Litvě, stížnost č. 34932/04, Reports 2011), a rozsudky ze dne 9. 2. 1995, Welch proti Spojenému království (stížnost č. 17440/90, Reports 1996-II), ze dne 23. 9. 1998, Malige proti Francii (stížnost č. 27812/95, Reports 1998-VII), ze dne 20. 7. 2004, Nikitin proti Rusku (stížnost č. 50178/99, Reports 2004-VIII), ze dne 21. 9. 2006, Maszni proti Rumunsku (stížnost č. 59892/00), ze dne 7. 4. 2009, Žičkus proti Litvě (stížnost č. 26652/02), a ze dne 24. 1. 2012, Mihai Toma proti Rumunsku (stížnost č. 1051/06), a rozhodnutí o nepřijatelnosti ze dne 13. 12. 2005, Nilsson proti Švédsku (stížnost č. 73661/01, Reports 2005-XIII).

Věc: Petr S. proti Krajskému úřadu Jihočeského kraje o záznam bodů do registru řidičů, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce dosáhl ke dni 19. 10. 2012 celkového počtu 12 bodů v registru řidičů, a v důsledku toho mu byla dne 5. 11. 2012 doručena výzva k odevzdání řidičského průkazu. Žalobce podal proti záznamu bodů do registru řidičů námitky, které Magistrát města České Budějovice (správní orgán I. stupně) rozhodnutím ze dne 13. 3. 2013 zamítl. Vzhledem k tomu, že jedno z rozhodnutí, na jehož základě byly body zaznamenány, bylo v mezidobí zrušeno v přezkumném řízení, správní orgán I. stupně potvrdil provedený záznam jedenácti bodů. Proti rozhodnutí o zamítnutí námitek podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 9. 2013 zamítl.

Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného. Žalobce napadal zejména záznam bodů provedený na základě rozhodnutí Městského úřadu v Českém Krumlově ze dne 13. 10. 2011, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 1 zákona o silničním provozu, podle něhož se přestupku dopustí, kdo „*při řízení vozidla v rozporu s § 7 odst. 1 písm. c) drží v ruce nebo jiným způsobem telefonní přístroj nebo jiné hovorové nebo záznamové zařízení*“. Uvedeného přestupku se žalobce dopustil dne 30. 6. 2011. Rozhodnutí o přestupku nabylo právní moci dne 8. 11. 2011. Na základě tohoto rozhodnutí byly žalobci do registru řidičů zaznamenány tři body, ačkoliv s účinností od 1. 8. 2011 byl zákonný bodový postih za daný přestupek snížen ze tří bodů na dva. Podle žalobce tak správní orgán pochybil tím, že

neaplikoval pozdější příznivější právní úpravu, byť tak s ohledem na čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a na čl. 7 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“) učinit měl.

Krajský soud žalobu rozhodnutím ze dne 22. 4. 2014, čj. 10 A 121/2013-32, zamítl. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu dovodil, že bodový systém není trestní sankcí, nýbrž administrativním opatřením, a proto označil žalobcovu argumentaci čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 7 odst. 1 Úmluvy za zcela nedůvodnou, neboť obě ustanovení dopadají na ukládání trestů za trestné činy. Záznam tří bodů za zmíněný přestupek byl v souladu se zákonem, protože podle přechodného ustanovení čl. II bodu 1 zákona č. 133/2011 Sb. platí, že „*[p]ři zaznamenávání bodů do bodového hodnocení za jednání spáchaná porušením vybraných povinností stanovených předpisy o provozu na pozemních komunikacích řidičem motorového vozidla před účinností tohoto zákona se postupuje podle zákona [o silničním provozu] ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona*“.

Proti výše uvedenému rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Stěžovatel spatřoval pochybení krajského soudu především v tom, že špatně posoudil otázku příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele, který plyne z čl. 40 odst. 6 Listiny a z čl. 7 odst. 1 Úmluvy a na něj navazující judikatury [rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 17. 9. 2009, *Scoppola proti*

Itálii (č. 2), stížnost č. 10249/03]. S odkazem na judikaturu Ústavního soudu uvedl, že daná ustanovení je třeba aplikovat i v režimu správního trestání, a dovodil, že bodový systém zavedený zákonem o silničním provozu představuje formu správního trestání svého druhu, na které dopadá článek 6 a čl. 7 odst. 1 Úmluvy. V tomto směru poukázal zejména na rozsudek ESLP ze dne 23. 9. 1998, *Malige proti Francii*, stížnost č. 27812/95, Reports 1998-VII, na usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2010, sp. zn. IV. ÚS 498/10, a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2010, čj. 1 As 41/2010-106. Jestliže tedy novela zákona o silničním provozu nabyla účinnosti v době projednávání přestupku stěžovatele, měla být aplikována nová, pro něj příznivější právní úprava, a podle ní zaznamenány za daný přestupek do registru řidičů toliko dva body.

Na tom podle jeho mínění nic nemění ani přechodné ustanovení čl. II odst. 1 zákona č. 133/2011 Sb., které ukládá postupovat při zaznamenávání bodů do bodového hodnocení za jednání spáchaná před účinností tohoto zákona podle znění účinného do dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Předmětné ustanovení je třeba interpretovat ústavně konformně, a to tak, že dopadá pouze na procesněprávní otázky, nikoliv na oblast hmotněprávní. Na podporu svého tvrzení odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 6 A 126/2002-27, č. 461/2005 Sb. NSS.

Stěžovatel tvrdil, že v kontextu celého bodového systému představuje záznam bodů vedlejší trest, a proto je třeba na něj vztáhnout čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 7 odst. 1 Úmluvy. Závěry správních orgánů o tom, že se jedná o pouhé administrativní opatření, jsou v rozporu s výše citovanou judikaturou a lze usoudit, že jsou motivovány obavami, že v případě uznání sankční povahy záznamu bodů by bylo nutné přihlížet k principu *ne bis in idem*.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřoval stěžovatel v tom, že krajský soud své závěry dostatečně neodůvodnil. Krajský soud se omezil na pouhé konstato-

vání, že bodové hodnocení je administrativním opatřením, a nikoliv sankcí za přestupek, a proto bylo třeba aplikovat intertemporální ustanovení čl. II odst. 1 zákona č. 133/2011 Sb. Krajský soud se však v napadeném rozsudku nijak nevyrovnal s jeho argumentací, zejména s odkazy na relevantní závěry plynoucí z judikatury ESLP, Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Relevance mezinárodních lidskoprávních smluv, v tomto případě Úmluvy, je přitom s ohledem na článek 10 Ústavy a na související judikaturu Ústavního soudu nezpochybnitelná.

Nejvyšší správní soud se ve své rozhodovací činnosti k problematice příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele při záznamu bodů do registru řidiče dosud výslovně nevyjádřil. Šestý senát ovšem při předběžné poradě v nyní projednávané věci dospěl k závěru, že řešení této otázky je do značné míry závislé na obecnější otázce právního posouzení povahy záznamu bodů do registru řidičů, k níž se soud v minulosti vyslovil opakovaně. Teprve po jejím zodpovězení lze totiž zvažovat případnou ústavně konformní interpretaci přechodného ustanovení čl. II bodu 1 zákona č. 133/2011 Sb., jež by ve světle čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 7 odst. 1 Úmluvy zúžila jeho aplikační rozsah pouze na otázky procesní, případně vůbec ústavnost tohoto zákonného ustanovení ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy. Z tohoto důvodu považoval šestý senát za korektní postoupit věc rozšířenému senátu k řešení obecnější otázky právního posouzení povahy záznamu bodů do registru řidičů.

Již v rozsudku ze dne 28. 2. 2006, čj. 4 As 5/2005-63, soud výslovně konstatoval, že body „*nejsou sankcí za přestupek, ale pouze administrativním opatřením ohodnocujícím nebezpečnost spáchaného přestupku a registrujícím jeho spáchání*“. V souvislosti s problematikou zásady zákazu ukládání dvojího trestu (*ne bis in idem*) druhý senát v rozsudku ze dne 10. 12. 2009, čj. 2 As 19/2009-93, dovodil s § 123a zákona o silničním provozu a z důvodové zprávy k tomuto zákonu, že zavedení systému bodového hodnocení představuje „*specifické preventivní opatření, které má přispět k pozitivní motivaci řidičů*“.

k dodržování předpisů o provozu na pozemních komunikacích a k eliminaci těch řidičů, kteří se dlouhodobě a opakovaně porušování těchto předpisů dopouští. Tento institut má přispět k zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, neboť možnost pozbytí řídičského oprávnění působí na řidiče preventivně nápravně, a to zejména hrozbou dosažení 12 bodů.“ Podobně se vyjádřil i čtvrtý senát, který uvedl, že „*funkce bodového systému zavedeného zákonem o silničním provozu obecně spočívá v tom, že řidičům motorových vozidel jsou za vybrané přestupky a trestné činy proti bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích zaznamenávány body do určité výše. Tyto body přitom nejsou sankcí za přestupek nebo trestem za trestný čin, nýbrž pouze administrativním opatřením ohodnocujícím nebezpečnost spáchaného přestupku nebo trestného činu a registrujícím jeho spáchání. Za spáchaný přestupek nebo trestný čin je tak řidiči uložena sankce podle zákona o přestupcích, případně trest za spáchaný trestný čin a zároveň, jde-li o vybraný přestupek nebo trestný čin spadající do systému bodového hodnocení, je mu zaznamenán stanovený počet bodů. Při dosažení nejvyššího stanoveného počtu bodů pozbyvá řidič své řídičské oprávnění. Zákon o silničním provozu v příloze upravuje taxativní výčet protiprávních jednání a počtů bodů za tato jednání. Počet bodů za určité jednání je stanoven fixně, tedy nelze uplatnit správní uvážení ohledně počtu bodů, které budou zaznamenány; stejně tak nelze zaznamenat počet bodů za jednání, které není v příloze uvedeno.“* (rozsudek ze dne 24. 10. 2013, čj. 4 As 102/2013-38, bod [16]).

Sankční povahu nemá záznam bodového hodnocení řidiče ani podle pátého senátu, neboť se jedná o administrativní opatření přispívající k pozitivní motivaci řidičů k dodržování předpisů o provozu na pozemních komunikacích a k eliminaci těch řidičů, kteří tyto předpisy opakovaně porušují (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2010, čj. 5 As 26/2010-45). Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010,

čj. 8 As 23/2010-89, č. 2391/2011 Sb. NSS, v bodu [19] připustil, že bodové hodnocení v sobě zahrnuje i represivní aspekty: „*Prostřednictvím bodového hodnocení dochází k průběžnému sledování kázně i recidivy řidičů a přispívá k zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Bodové hodnocení řidičů v sobě obsahuje složku represivní i preventivní. Represivní složka spočívá v zaznamenávání bodů za spáchaný přestupek nebo trestný čin a zejména pak v samotné ztrátě řídičského oprávnění po dosažení 12 bodů. Složka preventivní v sobě zahrnuje možnost řidiče svým aktivním jednáním čelit hrozbě ztráty řídičského oprávnění, a to jednáním, které není bodově hodnoceno, v důsledku čehož dochází k odečtu zákonem stanoveného počtu bodů. To má přispět k pozitivní motivaci řidičů k dodržování předpisů o provozu na pozemních komunikacích a k eliminaci těch, kteří se dlouhodobě a opakovaně porušování těchto předpisů dopouští.“* V bodu [27] ovšem konstatoval, že bodový systém se reálně dotýká práv a povinností řidiče „*pouze v zákonem předpokládaných situacích, především pokud řidič dosáhne celkového počtu 12 bodů“*.

Některá rozhodnutí se zvláště vyslovují k charakteru následku dosažení 12 bodů, kterým je pozbytí řídičského oprávnění (§ 123c odst. 3 zákona o silničním provozu), a připouštějí sankční povahu tohoto opatření. V rozsudku ze dne 24. 8. 2010, čj. 5 As 39/2010-76, č. 2145/2010 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl, že „*[a]čkoli je záznam bodů do bodového hodnocení pouze určitým administrativním úkonem, dosažení 12 bodů má za následek skutečnost, která je ve své podstatě ‚sankcí‘ sui generis spočívající v zákazu řízení motorových vozidel“*. Podobně se vyjádřil i Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku ze dne 16. 1. 2009, čj. 30 Ca 174/2008-25, č. 1950/2009 Sb. NSS: „*Pozbytí řídičského oprávnění je tak sankcí za opakované páchaní přestupků na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, a je tedy sankcí sui generis za speciální recidivu.“* V citovaném rozsudku čj. 5 As 39/2010-76

Nejvyšší správní soud uvedl, že „ačkoli je záznam bodů do bodového hodnocení pouze určitým administrativním úkonem, dosažení 12 bodů má za následek skutečnost, která je ve své podstatě ‚sankcí‘ sui generis spočívající v zákazu řízení motorových vozidel. Stěžovatel je tak určitým způsobem zasažen, resp. omezen na svých právech. Je nutno proto vycházet z premisy, že jakkoli se v případě samotného oznámení (administrativního opatření) o počtu dosažených bodů nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. (nejedná se o rozhodnutí o uložení sankce), v důsledku následků, které jsou s ním dále spojeny, tj. odevzdání řidičského průkazu, zásah do veřejného subjektivního práva (zejm. právo vlastnit a užívat majetek) zde v podstatě existuje.“

Z judikatury Nejvyššího správního soudu tak plyne, že záznam bodů je vnímán toliko jako administrativní opatření, které nelze vnímat jako sankci trestní povahy. Za sankci *sui generis* některé senáty označují až pozbytí řidičského oprávnění v důsledku dosažení 12 bodů. Předkládající senát si je vědom toho, že citovaná rozhodnutí se nevyjadřovala přímo k otázce řešené v nyní projednávané věci, tedy k aplikaci zásady příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele i v případě záznamu bodů do registru řidičů. Posouzení této problematiky je však, jak bylo uvedeno výše, závislé na obecnější otázce samotného charakteru bodového systému a záznamu bodů, k níž se soud vyslovil opakovaně, dospěv k přesvědčení, že nejde o opatření trestající povahy. Právě od tohoto právní názoru, z důvodů blíže rozvedených níže, se chce předkládající senát odchýlit.

Šestý senát na povahu záznamu bodů v registru řidičů pohlíží nikoliv jako na pouhé administrativní opatření, ale jako na určitou formu trestu nebo jiného opatření, které může mít trestní povahu. Existenci různých názorů na povahu záznamu bodů ostatně připustil i třetí senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 2. 8. 2012, čj. 3 As 66/2012-32, bodu [13]: „Názor na povahu tohoto opatření není jednotný. Část teorie i praxe se kloní k závěru, že se nejedná o další sankci,

nýbrž administrativní opatření, vázané na určité protiprávní jednání (srovnej třeba rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2006, čj. 4 As 5/2005-63), o němž musí být dříve rozhodnuto pravomocným rozhodnutím. Hovoří se rovněž o bodech jako o jisté formě trestu nebo jiného opatření, sui generis; a to i v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva. [...] Nicméně ani ESLP koncept tohoto dvojího trestání nezpochybnil, zdůraznil však princip soudní kontroly tohoto postupu.“

ESLP se k otázce bodového systému vyjádřil v citovaném rozsudku *Malige proti Francii*. Soud v něm řešil otázku, zda je záznam bodů trestem a zda má trestní povahu ve smyslu článku 6 Úmluvy, přičemž shledal, že záznam bodů může vést až k odebrání řidičského oprávnění. Vyvodil tak, že ačkoliv záznam bodů má preventivní charakter, má současně trestající a odstrašující povahu, a je tudíž podobný sekundárnímu trestu.

Vzhledem k závěrům ESLP přijatým ve věci *Malige proti Francii* je podle předkládajícího senátu třeba připustit, že s ohledem na nejen preventivní, ale i trestající a odstrašující povahu záznamu bodů, na závažnost následků pozbytí řidičského oprávnění, k němuž záznam bodů může potenciálně vést, a na aplikovatelnost článku 6 Úmluvy představuje záznam bodů „trest“ ve smyslu čl. 7 odst. 1 Úmluvy (srov. citovaný rozsudek ESLP *Malige proti Francii*, bod 39).

Dle názoru šestého senátu je záznam bodů automatickým následkem rozhodnutí o spáchání přestupku či trestného činu, který nastává přímo ze zákona, jakkoliv se jedná o následek s povahou „trestní sankce“. Záznam bodů je natolik spjat se samotným řízením o přestupku, popř. o trestném činu, že nelze hovořit o druhém trestu uloženém v jiném řízení (srov. např. rozsudek ESLP ze dne 21. 9. 2006, *Maszni proti Rumunsku*, stížnost č. 59892/00, bod 68). Za spáchaný přestupek, popř. trestný čin, je pachateli uložena sankce a následně automaticky zaznamenan příslušný počet bodů podle přílohy k zákonu o silničním provozu (srov. citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 41/2010-106).

Podle předkládajícího senátu tudíž v případě potrestání v řízení o přestupku a následném záznamu bodů do registru řidičů není naplněn prvek *bis*. Druhým „*trestem*“ není ani případné pozbytí řidičského oprávnění podle § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu. Pozbytí řidičského oprávnění totiž není další sankcí za daný přestupek, nýbrž sankcí za „*opakované páchání přestupků na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, a je tedy sankcí sui generis za speciální recidivu*“ (již citovaný rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové čj. 30 Ca 174/2008-25).

Šestý senát tedy předkládá rozšířenému senátu otázku, na niž si odpověděl kladně, a to, zda záznam bodů v registru řidičů podle § 123b odst. 1 zákona o silničním provozu je *trestem* ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že záznam stanoveného počtu bodů v registru řidičů podle § 123b odst. 1 zákona o silničním provozu je „*trestem*“ ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy, a věc vrátil šestému senátu k projednání a rozhodnutí.

Z odůvodnění:

IV.

Pravomoc rozšířeného senátu

[20] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat. Dle § 17 odst. 1 s. ř. s. „[d]ospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu“.

[21] V usnesení, kterým šestý senát postoupil věc rozšířenému senátu, je nastolena sporná právní otázka, zda záznam bodů v registru řidičů podle § 123b odst. 1 zákona o silničním provozu je *trestem* ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy, či se jedná o pouhé administrativní

opatření, které atributy trestu ve smyslu citovaných ustanovení postrádá.

[22] Z výše uvedené rozhodovací praxe je zřejmé, že většina senátů Nejvyššího správního soudu považuje záznam bodů za administrativní opatření, které nelze vnímat jako sankci trestní povahy. Názor šestého senátu se však od dosavadní rozhodovací praxe liší, jelikož chce danou právní otázku posoudit jinak. Pravomoc rozšířeného senátu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. je tedy dána.

V.

Právní posouzení rozšířeným senátem

[23] Podle § 123b odst. 1 zákona o silničním provozu „[ř]idiči motorového vozidla, kterému byla příslušným orgánem uložena sankce za přestupek, sankce za jednání vojáka označené za přestupek ve zvláštním právním předpise, nebo mu byl uložen kázeňský trest za jednání mající znaky přestupku anebo mu byl soudem uložen trest za trestný čin nebo jehož trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno nebo u něhož bylo rozhodnuto o podmíněném odložení podání návrhu na potrestání, a přestupek, jednání vojáka označené za přestupek ve zvláštním právním předpise, jednání mající znaky přestupku anebo trestný čin, za který mu byl uložen trest nebo pro nějž bylo trestní řízení vedeno, spáchal jednáním zařazeným do bodového hodnocení, se zaznamenaná v registru řidičů stanovený počet bodů“. Podle odstavce 2 téhož ustanovení zákona o silničním provozu „[z]áznam v registru řidičů provede příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností ke dni uložení pokuty za přestupek v blokovém řízení nebo ke dni nabytí právní moci rozhodnutí o uložení sankce za přestupek, rozhodnutí o uložení sankce za jednání vojáka označené za přestupek ve zvláštním právním předpise, rozhodnutí o uložení kázeňského trestu za jednání mající znaky přestupku anebo rozhodnutí, kterým se ukládá trest za trestný čin, nebo ke dni nabytí právní moci rozhodnutí o podmíněném odložení podání návrhu na potrestání nebo podmíněném zastavení trestního stíhání, a to nejpozději

do 5 pracovních dnů ode dne, kdy mu bylo doručeno a) oznámení o uložení pokuty za přestupek v blokovém řízení, b) rozhodnutí o uložení sankce za přestupek, rozhodnutí o uložení sankce za jednání vojáka označené za přestupek ve zvláštním právním předpise anebo rozhodnutí o uložení kázeňského trestu za jednání mající znaky přestupku, nebo c) rozhodnutí, kterým byl uložen trest za trestný čin, d) rozhodnutí o podmíněném odložení podání návrhu na potrestání nebo podmíněném zastavení trestního stíhání“.

[24] Dle § 125c odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu ve znění zákona č. 133/2011 Sb., „[f]yzická osoba se dopustí přestupku tím, že v provozu na pozemních komunikacích při řízení vozidla v rozporu s § 7 odst. 1 písm. c) drží v ruce nebo jiným způsobem telefonní přístroj nebo jiné hovorové nebo záznamové zařízení“. Dle přechodného ustanovení čl. II bodu 1 zákona č. 133/2011 Sb. platí, že „[p]ři zaznamenávání bodů do bodového hodnocení za jednání spáchaná porušením vybraných povinností stanovených předpisy o provozu na pozemních komunikacích řidičem motorového vozidla před účinností tohoto zákona se postupuje podle zákona [o silničním provozu] ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona“.

[25] V důsledku zmíněné novely se bodový postih za posuzovaný přestupek s účinností od 1. 8. 2011 snížil ze tří bodů na body dva. Stěžovatel je toho názoru, že správní orgán měl aplikovat pozdější příznivější právní úpravu s ohledem na pravidlo obsažené v čl. 40 odst. 6 Listiny, dle kterého „[t]restnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchan. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.“, a v čl. 7 odst. 1 Úmluvy, který stanoví: „Nikdo nesmí být odsouzen za jednání nebo opomenutí, které v době, kdy bylo spáchano, nebylo podle vnitrostátního nebo mezinárodního práva trestným činem. Rovněž nesmí být uložen trest přísnější, než jaký bylo možno uložit v době spáchaní trestného činu.“ Na tomto místě je nutno poznamenat, že pojem

„trestný“ ve spojení „trestný čin“ je třeba vykládat shodně jako obdobný výraz „trestní“ ve spojení „trestní obvinění“ (rozuměj obvinění z trestného činu) uvedený v článku 6 Úmluvy. Proto také není-li aplikovatelný článek 6 Úmluvy z důvodu absence „trestního obvinění“, není aplikovatelný ani článek 7 Úmluvy (viz např. rozsudek ESLP ze dne 7. 4. 2009, *Žičkus proti Litvě*, stížnost č. 26652/02, bod 43, nebo rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 6. 1. 2011, *Paksas proti Litvě*, stížnost č. 34932/04, Reports 2011, bod 68).

[26] Při hledání odpovědi na otázku položenou šestým senátem, zda záznam bodů v registru řidičů podle § 123b odst. 1 zákona o silničním provozu je trestem ve smyslu čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy, je třeba vyjít v první řadě z judikatury ESLP k pojmu „trest“. Podobně jako pojem „trestní obvinění“ obsažený v čl. 6 odst. 1 Úmluvy má i pojem „trest“ v čl. 7 odst. 1 Úmluvy autonomní význam, a je tudíž nezbytné vykládat jej nezávisle na jeho významu ve vnitrostátním právu. Pro zajištění účinnosti ochrany poskytované článkem 7 Úmluvy ESLP zdůraznil, že si musí při jeho interpretaci ponechat možnost „jít za to, jak se věci jeví“ (angl. *go behind appearances*, franc. *aller au-delà des apparences*), a sám si posoudit, zda konkrétní opatření představuje ve své podstatě trest ve smyslu tohoto ustanovení (rozsudek ESLP ze dne 9. 2. 1995, *Welch proti Spojenému království*, stížnost č. 17440/90, Reports 1996-II, bod 27; rozsudek ESLP ze dne 24. 1. 2012, *Mihai Toma proti Rumunsku*, stížnost č. 1051/06, bod 20). Za tímto účelem ESLP uvedl následující kritéria (známá jako tzv. kritéria Engel), podle nichž má být kvalifikován „trest“ ve smyslu článku 7 Úmluvy. Začátkem úvah je, zda se jedná o odsouzení následující „trestní obvinění“. Dalšími faktory je povaha a účel opatření, charakteristika v rámci vnitrostátního práva, řízení spojené s jeho přijetím a výkonem a dále jeho závažnost (srov. rozsudek pléna ESLP ze dne 8. 6. 1976, *Engel a ostatní proti Nizozemí*, stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72, Series A, č. 22; nebo rozsudek pléna ze dne 21. 3. 1984, *Öztürk proti Německu*, stížnost č. 8544/79, Series A, č. 85;

citovaný rozsudek *Welch proti Spojenému království*).

[27] Konkrétně se k povaze bodového systému ESLP vyjádřil v citovaném rozsudku *Malige proti Francii*, ve kterém řešil otázku, zda je záznam bodů trestem a zda má trestní povahu ve smyslu článku 6 Úmluvy. Rozšířený senát považuje za vhodné přiblížit zde skutkové a právní okolnosti případu. Stěžovatel Jérôme Malige byl v roce 1993 při jízdě na motocyklu po rychlostní silnici zastaven policisty a v místě, kde byla nejvyšší povolená rychlost 110 km/h, mu bylo naměřeno 172 km/h. Pan Malige odmítl zaplatit pokutu. Následně byl předvolán před policejní soud (*tribunal de police*) ve Versailles, kde mj. vznesl námitku neaplikovatelnosti francouzského zákona, který zavedl bodový systém pro řidiče, a námitku nezákonnosti dekretů, jimiž byl zákon proveden. Policejní soud jej za překročení rychlosti odsoudil k pokutě 1 500 FRF a patnáctidennímu odebrání řidičského průkazu. K výše uvedeným dekretům soud prohlásil, že trestní soudce je příslušný k posouzení zákonnosti správních norem pouze v případě, kdy je na nich založeno trestní stíhání nebo obsahují trestní sankci. Jelikož odebrání bodů řidičského průkazu nemá povahu vedlejší trestní sankce, jeho zákonný podklad se vymyká posouzení trestním soudcem. Pan Malige podal odvolání u odvolacího soudu (*cour d'appel*) ve Versailles s tím, že francouzský zákon je v rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jelikož nedává možnost, aby odebrání bodů řidičského průkazu bylo projednáno soudem. Rovněž namítal nezákonnost příslušných dekretů. Odvolací soud potvrdil rozsudek policejního soudu s tím, že odebrání bodů není trestní, nýbrž správní sankcí. Kasační soud (*Cour de cassation*) následně stěžovateli kasační stížnost zamítl.

[28] Francouzská vláda v řízení před ESLP odmítala aplikovatelnost článku 6 Úmluvy s odkazem na francouzskou vnitrostátní judikaturu *Cour de Cassation a Conseil d'État*, z které plynulo, že záznam bodů je toliko administrativním opatřením preventivního charakteru, které nemá trestní povahu. ESLP setrval na své ustálené judikatuře, podle níž

mají pojmy „trestní obvinění“ a „trest“ ve smyslu článku 6 a článku 7 Úmluvy autonomní význam nezávislý na vnitrostátním právu smluvních stran Úmluvy. Následně posoudil záznam bodů dle kritérií Engel a konstatoval, že k odebrání bodů dochází v rámci a v důsledku trestního obvinění: „*Záznam bodů může vést až k odebrání řidičského oprávnění. Je nepochybné, že právo řídit motorové vozidlo je velmi účelné v každodenním životě, jakož i v tom profesním. Soud z toho, shodně jako Komise, vyvozuje, že ačkoliv má záznam bodů preventivní charakter, má současně trestající a odstrašující povahu, a je tudíž podobný vedlejšímu trestu. Skutečnost, že úmyslem Parlamentu bylo oddělit sankci záznamu bodů od ostatních trestů ukládaných v trestním řízení, nemůže změnit povahu daného opatření.*“ (body 38–39 rozsudku).

[29] V nyní projednávané věci se však stěžovatel na rozdíl od věci *Malige proti Francii* nedovolával článku 6 Úmluvy, nýbrž čl. 7 odst. 1 věty druhé, podle níž „*nesmí být uložen trest přísnější, než jaký bylo možno uložit v době spáchání trestného činu*“. K němu se ESLP zásadně vyjádřil v citovaném rozsudku *Scoppola proti Itálii* (č. 2). Soud v článku 7 našel (oproti své dosavadní judikatuře) oporu pro právo na uložení mírnějšího trestu v případě, že pozdější právní úprava je pro pachatele příznivější (*lex mitior*). V rozsudku velkého senátu vydaném v této věci ESLP dovedl, že citované ustanovení nejenže zakazuje uložit trest přísnější, než jaký bylo možno uložit v době spáchání trestného činu, ale zároveň příkazuje v případě ukládání trestu retroaktivitu, je-li pro pachatele nová právní úprava příznivější (srov. zejména body 106–109 citovaného rozsudku).

[30] Odrazem článku 7 Úmluvy je i čl. 40 odst. 6 Listiny, který zní: „*Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.*“ Ústavní soud v nálezu ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01, N 75/26 SbNU 253, č. 75/2002 Sb. ÚS, k citovanému ustanovení uvedl: „*Přestože zákaz retroakti-*

vity právních norem je v čl. 40 odst. 6 [Listiny] výslovně upraven jen pro oblast trestního práva [...], je nutno z článku 1 Ústavy dovodit působení tohoto zákazu i pro další odvětví práva (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997 [sp. zn. Pl. ÚS 21/96], č. 63/1997 Sb.). Akcent kladený na zákaz zpětné účinnosti právních norem jako na jeden ze základních prvků právního státu pramení z požadavku právní jistoty. Zákaz retroaktivity spočívá v tom, že podle současné právní normy zásadně není možné posoudit lidské chování, právní skutečnosti či právní vztahy, jež se uskutečnily dříve, než právní norma nabyla účinnosti. Zákaz zpětné účinnosti právních norem vychází z principu, podle něhož každý musí mít možnost vědět, které jednání je zakázané, aby mohl být za porušení zákazu volán k odpovědnosti. Tento zákaz souvisí i s funkcí právních norem, které svým adresátům ukládají, jak se mají chovat po jejich účinnosti, a proto zásadně platí jen do budoucna.“; obdobně rovněž v nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 1. 2001, sp. zn. IV. ÚS 158/00, N 12/21 SbNU 91, č. 12/2001 Sb. ÚS.

[31] V nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05, N 110/46 SbNU 11, č. 110/2007 Sb. ÚS, Ústavní soud uvedl, že čl. 40 odst. 6 Listiny dopadá i do sféry správního trestání: „Tento problém již Ústavní soud, jak přiléhavě zmiňuje stěžovatelka, vyřešil v nálezu [ze dne 13. 6. 2002] sp. zn. III. ÚS 611/01, kde mimo jiné, s odkazem na náleží [ze dne 4. 2. 1997] sp. zn. Pl. ÚS 21/96, dovodil, že ačkoliv je zákaz retroaktivity právních norem v čl. 40 odst. 6 Listiny výslovně upraven jen pro oblast trestního práva, je nutno z článku 1 Ústavy dovodit působení tohoto zákazu i pro další odvětví práva.“

[32] V oblasti správního trestání Nejvyšší správní soud již ve své starší judikatuře, konkrétně v citovaném rozsudku čj. 6 A 126/2002-27, obdobně konstatoval: „Ústavní záruka vyjádřená v čl. 40 odst. 6 in fine Listiny a spočívající v přípustnosti trestání podle nového práva, jestliže je taková úprava pro pachatele výhodnější, platí i v ří-

zení o sankci za správní delikty. Ve svých důsledcích znamená, že rozhodnutí, které za účinnosti nového práva ukládá trest podle práva starého, se musí ve svých důvodech vypořádat s otázkou, zda nové právo vůbec převzalo staré skutkové podstaty, a pokud ano, zda tresty za takové delikty ukládané jsou podle nového práva mírnější nebo přísnější než podle práva starého.“

[33] Rozšířený senát věc posoudil v intencích shora citované judikatury a dospěl k závěru, že záznam bodů do registru řidičů není pouhým administrativním opatřením, jak dosud konstatovala judikatura Nejvyššího správního soudu. Z výše provedeného rozboru vyplývá, že záznam bodů do registru řidičů je „trestem“ ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy.

[34] Řidiči motorového vozidla, kterému byla příslušným orgánem uložena sankce za přestupek nebo trestný čin podle § 123b odst. 1 zákona o silničním provozu, se v registru řidičů zaznamená stanovený počet bodů. Záznam v registru řidičů provede příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností ke dni uložení pokuty za přestupek nebo ke dni nabytí právní moci rozhodnutí o uložení sankce za přestupek nebo trestný čin, a to nejpozději do 5 pracovních dnů ode dne, kdy mu bylo doručeno oznámení o uložení pokuty nebo rozhodnutí o uložení sankce za přestupek nebo trestný čin (§ 123b odst. 2 zákona o silničním provozu).

[35] Na žádost řidiče vydá příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností podle § 123b odst. 5 zákona o silničním provozu „výpis z registru řidičů o jeho záznamech bodového hodnocení“, stejně tak může tento „ověřený výstup z registru řidičů o jeho záznamech bodového hodnocení“ na žádost řidiče podle § 123b odst. 6 zákona o silničním provozu vydat kontaktní místo veřejné správy (tzv. *Czech Point*). Tento výpis (resp. ověřený výstup) z registru řidičů má povahu osvědčení.

[36] Pojem „osvědčení“ soudní řád správní ani jiné právní předpisy (srov. § 154 a násl. správního řádu) blíže nedefinují, právní

teorie jím rozumí takové úkony správního orgánu, jimiž se osvědčují (potvrzují) skutečnosti, které jsou v osvědčení uvedeny, a to jak skutečnosti právní, tak i skutkové (viz např. Vopálka, V.; Mikule, V.; Šimůnková V.; Šolín, M. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 185; Hendrych D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vyd. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 267). Uvedené prameny shodně uvádějí, že osvědčení je velmi blízké deklaratornímu správnímu rozhodnutí, přičemž o osvědčovaných skutečnostech by nemělo být pochybností nebo sporu, mělo by se jednat o skutečnosti úředně zřejmé (k povaze osvědčení srov. též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, ve věci *Olomoucký kraj*, bod [25] a násl.). Jak ovšem konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 3. 2006, čj. 1 Ans 8/2005-165, č. 981/2006 Sb. NSS, uvedenou teoretickou úvahu nelze absolutizovat. Důraz je třeba klást zejména na to, že osvědčení je úředním potvrzením o skutečnostech, jež jsou v něm uvedeny (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2007, čj. 3 As 33/2006-84, č. 1654/2008 Sb. NSS; obdobně rovněž rozsudek ze dne 22. 1. 2010, čj. 5 Ans 4/2009-63). Výpis (resp. ověřený výstup) z registru řidičů je tedy úředním potvrzením o jednotlivých záznamech bodů a aktuálním bodovém stavu řidiče.

[37] Podle § 123c odst. 1 zákona o silničním provozu „[p]říslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností zaznamenává řidičem dosažený počet bodů pouze do celkového počtu 12 bodů.“ Podle § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu „[p]říslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností při provedení záznamu bodů, kterým řidič dosáhl celkového počtu 12 bodů, neprodleně písemně nebo elektronickou cestou oznámí tuto skutečnost řidiči a vyzve jej k odevzdání řidičského průkazu a mezinárodního 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.“

[38] Nesouhlasí-li řidič s provedeným záznamem bodů v registru řidičů, může podat podle § 123f odst. 1 zákona o silničním provozu proti provedení záznamu písemně námitky příslušnému obecnímu úřadu. Stejně tak řidič může podat podle § 123f odst. 4 zákona o silničním provozu námitky proti záznamu, kterým bylo dosaženo celkového počtu 12 bodů. Z citované právní úpravy tak vyplývá, že zatímco dosažení 12 bodů je řidiči automaticky oznámeno, pro informaci o jednotlivých záznamech bodů a aktuálním bodovém stavu musí řidič vyvinout vlastní iniciativu a podat žádost u příslušného obecního úřadu nebo kontaktního místa veřejné správy. S ohledem na skutečnost, že i jednotlivý záznam bodů do registru řidičů je „*trestem*“ ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy, jeví se *de lege ferenda* vhodnějším, aby řidiči bylo z úřední povinnosti oznámeno i provedení jednotlivého záznamu.

[39] Rozšířený senát v této souvislosti podotýká, že zde nedochází k porušení zásady *ne bis in idem* zakotvené v článku 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě. Cílem tohoto ustanovení je zabránit zahájení dalšího „*trestního řízení*“ o témže skutku, o kterém již bylo pravomocně rozhodnuto (rozsudek ESLP ze dne 20. 7. 2004, *Nikitin proti Rusku*, stížnost č. 50178/99, Reports 2004-VIII, bod 35; rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 10. 2. 2009, *Sergey Zolotukhin proti Rusku*, stížnost č. 14939/03, Reports 2009, bod 107). O další „*trest*“ se nejedná v případě, že mezi řízeními existuje „*dostatečně úzké spojení*“ a sankce uložená v navazujícím řízení je přímým a předvídatelným důsledkem původního odsouzení (citovaný rozsudek ESLP *Maszni proti Rumunsku*, bod 68; rozhodnutí ESLP o nepřijatelnosti ze dne 13. 12. 2005, *Nilsson proti Švédsku*, stížnost č. 73661/01, Reports 2005-XIII). Tak je tomu i v případě bodového systému, a to jak ve vztahu mezi sankcí za spáchání přestupku nebo trestného činu a udělením bodů, tak i ve vztahu mezi

jednotlivým záznamem bodů a dosažením maximálního počtu 12 bodů.

[40] K první uvedené rovině zásady *ne bis in idem* rozšířený senát uvádí, že záznam bodů je natolik spjat se samotným řízením o přestupku, popř. trestném činu, že nelze hovořit o druhém trestu uloženém v jiném řízení. Ostatně i podle rozsudku ESLP ve věci *Malige proti Francii* je záznam bodů podobný vedlejšímu trestu (bod 39).

[41] Pokud jde o druhý rozměr zásady *ne bis in idem*, tj. o vztah mezi jednotlivým záznamem bodů a dosažením maximálního počtu 12 bodů, žalobce není ve smyslu článku 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě znovu trestán za totéž jednání, za které byl již potrestán dříve. Pozbytím řídičského oprávnění je trestáno opakovaně páchání přestupků na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, a tedy sankcí *sui generis* za speciální recidivu se samostatnou skutkovou podstatou, která je vyjádřena v § 123c zákona o silničním provozu. Není tedy dána totožnost skutku, a nejedná se tak o trest za původní (jednotlivá) protispolečenská jednání, a proto ani nemůže jít o opakovaný postih podle článku 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě.

[42] S účinností od 1. 8. 2011 byl zákonem č. 133/2011 Sb. počet bodů za přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 1 zákona o silničním provozu snížen ze tří bodů na dva. Vzhledem k výše uvedeným závěrům je třeba konstatovat, že i na otázku počtu bodů, jaký se má zapsat do registru řidičů, je třeba aplikovat ústavní zásadu mající původ primárně v právu trestním, tedy že „[t]restnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.“ (čl. 40 odst. 6 Listiny).

[43] Touto ústavněprávní zásadou se Nejvyšší správní soud zabýval nejen ve výše citovaném rozsudku čj. 6 A 126/2002-27, ale i v rozsudku ze dne 13. 6. 2008, čj. 2 As 9/2008-77, č. 1684/2008 Sb. NSS. V tomto rozsudku se soud věnoval i právně-filozofickému pojednání o smyslu trestání dle dřívějšího zákona a výchovném účinku trestu

uloženého na základě takového zákona (v daném případě sankce za přestupek).

[44] Společnost se vyvíjí a společně s ní se vyvíjí i vnímání potřeby sankcionovat určitá jednání. Tento vývoj pak může přinést i zmírnění určitých sankcí za jednání, jejichž trestání dosud přísnější sankcí by již nebylo účelné, výchovné ani potřebné. Dojde-li ke změně právní úpravy ve prospěch delikventa, musí být tato změna v běžících, resp. dobíhajících řízeních vzata v potaz; není však důvodem pro podání mimořádných opravných prostředků proti pravomocným správním rozhodnutím o deliktech (srov. též přiměřeně usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2006, sp. zn. 4 Tz 17/2006, č. 17/2007 Sb. NS).

[45] Rozšířený senát dodává, že projednávaný případ se týkal změny zákona v průběhu správního řízení, tedy v mezidobí od spáchání přestupku do doby rozhodnutí správních orgánů o něm. Otázku, kam až se uplatní zásada použití pozdějšího zákona ve prospěch pachatele, konkrétně zda její aplikace přichází v úvahu též v soudním řízení správním před krajským soudem nebo Nejvyšším správním soudem, rozšířený senát nyní neřešil. Jednak proto, že se vymykala skutkovým i právním okolnostem dané věci, zejména však proto, že v mezidobí byla předložena postupem dle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu k rozhodnutí další věc (usnesení ze dne 8. 9. 2015, čj. 5 As 104/2013-32), v níž jsou tyto otázky výslovně nastoleny.

VI.

Shrnutí a závěr

[46] Rozšířený senát tedy uzavřel, že záznam stanoveného počtu bodů v registru řidičů podle § 123b odst. 1 zákona o silničním provozu je „trestem“ ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy.

[47] Předmětem rozhodování rozšířeného senátu byla pouze dílčí právní otázka, která mohla být posouzena samostatně. Rozšířený senát po jejím zodpovězení podle § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu vrací věc šestému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

Odlišné stanovisko soudkyň

Lenky Matyášové a Jany Brothánkové.

[1] Nedomníváme se, z důvodů níže uvedených, že záznam bodů v registru řidičů podle § 123 zákona o silničním provozu je trestem ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy, a to se všemi důsledky z toho vyplývajícími.

[2] Je pro další úvahy namístě *a priori* vyjasnit, co se rozumí přestupkem, sankcí, resp. trestem, a toto vymezení konfrontovat se záznamem bodů, resp. s následky bodového systému.

[3] „*Přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin*“ (§ 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích).

[4] Při úvaze, zda záznam bodů je trestem, resp. určitou sankcí, je třeba *a priori* nalézt určitý zákonem definovaný přestupek, resp. správní delikt, za jehož naplnění má být sankce (trest) v řízení, které je o něm vedeno, uložena.

[5] Sankcí se rozumí ta část právní normy, v níž je stanovena újma (postih) za porušení právních povinností stanovených v dispozici právní normy. Sankce představuje povinnost snést újmu, nastane-li skutečnost předvídaná určitou sociální normou. Lze ji definovat jako sekundární právní povinnost, která vzniká porušením primární právní povinnosti.

[6] Sankce je tak tradičním prvkem struktury právní normy, je tou částí, v níž je stanovena újma za porušení právních povinností stanovených v dispozici právní normy. Představuje nepříznivé právní následky v majetkové či osobní sféře, které zákon spojuje s porušením právní povinnosti.

[7] V oblasti správního trestání lze za typický správní trest považovat „*určitou majetkovou nebo osobní újmu (zpravidla pokutu nebo trest vězení), označenou zákonodárcem jako trest, kterou uložil správní úřad ve správním trestním řízení podle principu lega-*

lity za správní delikt, jehož skutková podstata je určena správní normou“ (viz Pošváb, J. *Nástin správního práva trestního II*. Brno : Československý akademický spolek Právník, 1946).

[8] V právní teorii lze nalézt několik definic trestu. Např. podle Solnaře je trest opatřením státního donucení ukládaným soudy v soudním řízení za trestný čin nebo přečin, který pachateli působí určitou újmu a který vyslovuje odsudek pachatele i trestného činu ze strany společnosti (viz Solnař, V. *Systém československého trestního práva. Tresty a ochranná opatření*. Praha : Academia, 1979). Kratochvíl v učebnici trestního práva definuje trest podobně, tedy jako právní následek trestného činu, představující jeden z prostředků realizace ochranné funkce trestního práva, ukládaný na základě zákona výlučně trestním soudem, zahrnující v sobě určitou újmu pro pachatele a vyjadřující negativní hodnocení pachatele a jeho činu, jehož výkon je vynutitelný státní mocí (viz Kratochvíl, V. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část*. 2. vyd., Praha : C. H. Beck, 2012).

[9] Nikterak nepomíjíme ani nezpochybnujeme relevantní judikaturu ESLP, jíž se většinové usnesení rozšířeného senátu dovolává (viz body [26] a [27]). Na rozdíl od většiny však právě s přihlédnutím k této dospíváme stran povahy záznamu bodů v registru řidičů k závěrům odlišným.

[10] Vymezení činů, které spadají do rámce „*trestního obvinění*“ podle Úmluvy, provedl ESLP v citovaném rozsudku *Engel a ostatní proti Nizozemí*. Zde vymezil, že při posuzování, zda jde o „*trestní obvinění*“, je třeba přihlédnout k těmto třem hlediskům, obvykle označovaným jako „*Engelova kritéria*“:

- a) zařazení skutku v domácím právu,
- b) účel a povaha deliktu, zejména z hlediska toho, zda se skutková podstata vztahuje jen na specifickou skupinu osob, nebo má naopak dopad na širokou skupinu obyvatel,
- c) jak těžký trest představuje sankci za daný delikt.

[11] Při aplikaci výše uvedených kritérií na podstatu, smysl a účel bodového systému nelze dospět k závěru, že záznam jednotlivých bodů v registru řidičů dle § 123b odst. 1 zákona o silničním provozu lze dle vnitrostátního práva považovat za trest ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 6 odst. 1 věty druhé Úmluvy. Všechna tato tři kritéria naopak vedou k závěru, že záznam jednotlivých bodů průběžně zaznamenávaných v registru řidičů nelze podřadit pod vymezení „*trestního obvinění*“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

[12] Lze připustit, že záznam jednotlivých bodů může být pro řidiče určitým signálem, resp. jakýmsi varováním s tím, že bude-li v porušování pravidel silničního provozu opakovaně pokračovat, může to znamenat i ztrátu řidičského oprávnění (což má fakticky stejné důsledky jako uložení trestu zákazu řízení). Nicméně ani takové „*napomenutí*“ pro svůj odlišný charakter, smysl a důsledky nelze dle našeho názoru srovnávat s trestem či správní sankcí ve smyslu § 11 odst. 1 zákona o přestupcích. Zaznamenávání jednotlivých bodů dosahuje zásadně podstatně nižší intenzity než trestní sankce a jeho cílem je zajistit běžný pořádek a kázeň v silničním provozu. Jeho funkcí tedy není trestat (vedle již uloženého trestu za spáchaný dopravní přestupek), ale hlavní smysl lze spatřovat v „*negativní*“ motivaci k plnění povinností stanovených pravidly silničního provozu, a to zejména u těch osob, které byly již za jejich porušování potrestány či opakovaně trestány v přestupkovém řízení. Na rozdíl od sankce, která má funkci represivní a zároveň preventivní, se v případě zaznamenávání jednotlivých bodů projevuje pouze funkce prevence.

[13] Záznam bodů do registru řidičů je důsledkem dopravního přestupku nebo trestného činu; nastává *ex lege*, resp. příslušný správní orgán má povinnost takový záznam provést. Záznam bodů má tedy pouze deklaratorní povahu. Zaznamenané body vyjadřují závažnost spáchaného protiprávního jednání a současně kvantitativní vyjádření míry, v níž dotyčná osoba ztrácí kvalifikační předpoklady, resp. odbornou způsobilost k (bezpečnému) řízení motorových vozidel

(§ 123c odst. 5 zákona o silničním provozu). Zákon o silničním provozu rovněž stanoví možnost po uplynutí 1 roku, resp. po uplynutí doby uloženého trestu zákazu činnosti (§ 123d odst. 2 citovaného zákona) požádat o vrácení řidičského průkazu (odebraného v důsledku dosažení 12 bodů) po absolvování přezkoušení (§ 123d odst. 1 a 3 citovaného zákona). Již z uvedeného vyplývá, že tak primárně jde o opatření k zajištění bezpečného provozu a ochranu jiných účastníků provozu. Opakované porušování právních předpisů při řízení motorového vozidla přestupcem v „*těsném*“ časovém sledu totiž signalizuje ohrožení bezpečnosti silničního provozu. Zákon o silničním provozu v § 123e naopak umožňuje i odečet bodů, jde-li o ojedinělé porušení předpisu v určitém časovém horizontu.

[14] Bodovým hodnocením dochází ve své podstatě k průběžnému sledování kázně řidičů § 123a zákona o silničním provozu. Záznam bodů je tedy určitým administrativním opatřením, byť v určitý okamžik ve svém důsledku, tj. po dosažení 12 bodů, má povahu individuální újmy v podobě ztráty řidičského oprávnění, a to v důsledku ztráty kvalifikačních předpokladů k řízení motorového vozidla. Jakkoli důsledky tohoto opatření mohou být pro dotyčnou osobu fakticky srovnatelné s účinky trestu spočívajícího v zákazu řízení, nejedná se o trest. V opačném případě by se při uložení trestu zákazu činnosti a současného „*vybodování*“ řidiče spojeného s odezdáním řidičského průkazu v důsledku ztráty kvalifikačních předpokladů jednalo o dvojitě uložený trest. Nutno podotknout, že tyto „*represivní*“ důsledky v žádném případě nemá již průběžný záznam jednotlivých bodů zaznamenávaných do počtu 12. Zde totiž chybí jakýkoli z definičních znaků trestu, resp. sankce, totiž újma, kterou by měl dotyčný vůbec jakkoli pocítovat.

[15] Vycházíme-li z výše uvedených „*Engelových kritérií*“, definičních znaků přestupku, jakož i z definičních znaků právních následků spojených s jeho spáchaním, tedy sankce, resp. trestu, nelze dospět v otázce posouzení záznamu jednotlivých bodů v re-

gistru řidičů k závěru o trestu ve smyslu výše uvedeném, neboť:

a) smyslem záznamu jednotlivých bodů v registru řidičů je udržet kázeň a pořádek v silničním provozu, včetně kontroly nad ním,

b) záznam jednotlivých bodů sám o sobě nijak nezasahuje do ústavních ani zákonných práv osoby a není jím způsobována žádná újma,

c) záznam jednotlivých bodů není prováděn (ukládán) v žádném (trestním, resp. správním) řízení, ale správní orgán zde postupuje dle části IV. správního řádu, jedná se tedy o jiný úkon dle § 158 odst. 1 správního řádu (evidenční úkon), nikoli o rozhodnutí vydané ve správním řízení,

d) záznam bodů není v zákoně o přestupcích uveden jako relevantní sankce (trest) k té které skutkové podstatě spáchaného přestupku; byť zákon o silničním provozu ukládá správnímu orgánu záznam bodů provést, zcela postrádá procesní postup (při respektování článku 38 Listiny), jehož výsledkem by bylo jakékoli rozhodnutí o uložení konkrétního počtu bodů jakožto sankce,

e) záznam bodů je automatickým důsledkem rozhodnutí v trestním řízení, resp. pravomocného rozhodnutí o přestupku,

f) k záznamu bodů dochází *ex lege*, a to v počtu bodů přičitatelných v okamžiku právní moci rozhodnutí o přestupku; osvědčení o provedení záznamu bodů má pouze deklaratorní charakter, resp. stvrzuje skutečnost založenou již zákonem (což ostatně konstatuje i většinové stanovisko v bodu [35], resp. [36]).

[16] Měli by být každý záznam bodů „vedlejší trestem“ ve smyslu článku 40 Listiny k trestu hlavnímu v řízení o přestupku, muselo by rozhodnutí o spáchaném dopravním přestupku ve výroku o trestu obsahovat současně vedle uložené sankce (např. ve formě pokuty) vedlejší trest, a to v podobě záznamu určitého počtu bodů (např.: I. ukládá se pokuta ve výši 20 000 Kč a II. zaznamenává se počet 4 bodů). Ke stávající

právní úpravě lze mít zcela jistě výhrady. Nicméně nelze nad její rámec při respektování článků 39 a 38 Listiny dovozovat, že se jedná o sankci, resp. trest, s nímž by měly být spojovány veškeré trestněprávní důsledky, neboť záznam bodů není výsledkem žádného správního řízení, není zákonem stanoveným trestem za porušení dispozice konkrétní právní normy, který by bylo možno uložit výrokem správního rozhodnutí, toliko jímž lze ukládat práva a povinnosti ve veřejné správě, a to při zachování pravidel spravedlivého procesu.

[17] Další deficit v úvahách většinového názoru spatřujeme v nepřesvědčivém odůvodnění (ne)uplatnění zásady *ne bis in idem*, která představuje základní zásadu trestního řízení. Vyjadřuje a především zajišťuje právní jistotu tomu, kdo byl odsouzen pro trestný čin, nebo naopak zproštěn z obvinění z trestného činu před novým trestním stíháním. Důsledkem uvedené zásady je tedy nepřípustnost dalšího trestního stíhání (postižení za jiný delikt) pro tentýž skutek vytvořením překážky věci rozhodnuté; věc nemůže být projednána ani v jiném procesu.

[18] V projednávané věci není sporu o totožnosti skutku, neboť záznam bodů byl proveden v souvislosti s jednoznačně určeným skutkem (totožnost osoby, místa, času, jednání). Pro stejný skutek (telefonování za jízdy) byl řidič rovněž potrestán v přestupkovém řízení za spáchaný přestupek.

[19] Má-li být záznam bodů již sám o sobě trestem, lze jej vůbec uložit za situace, kdy byl řidič již postižen např. pokutou, zákazem řízení apod., tedy jiným trestem za spáchaný (bodovaný) dopravní přestupek? Při respektování zásady *ne bis in idem* by nebylo možno záznam bodů v praxi provádět vůbec, neboť uložení sankce za přestupek vždy předchází záznamu bodů v registru. Nadto vyvstává další otázka: Lze uložit další „trest“ – odevzdání řidičského průkazu při dosažení 12 bodů? Odevzdání řidičského průkazu následuje za souhrn jednání, za něž byl pachatel „potrestán“ již záznamem jednotlivých bodů i sankcí

za přestupek [v součtu 12 bodů již totiž je obsažen záznam konkrétních jednotlivých bodů (jeden trest) a dále i sankce za přestupky (další trest)]. Záznam 12 bodů je tedy třetím trestem? Tvrdí-li většinové usnesení, že se jedná o trestání za opakovanou recidivu, a není tedy dána totožnost skutku, lze snad takovou úvahu připustit v situaci odevzdání řidičského průkazu, tedy dosažení 12 bodů; není však zřejmé, o jakou recidivu a jinou skutkovou podstatu a sankci *sui generis* za speciální recidivu se samostatnou skutkovou podstatou by se mělo jednat v případě záznamu průběžně zaznamenávaných bodů (viz též bod [14]). Nutno podotknout, že většinové stanovisko v bodu [39] na jednu stranu pro svoji argumentaci stran (ne)uplatnění zásady *ne bis in idem* vychází z předpokladu, že „[o] *další* ‚trest‘ se nejedná v případě, pokud mezi řízeními existuje ‚dostatečně úzké spojení‘ a sankce uložená v navazujícím řízení je *přímým a předvídatelným důsledkem původního odsouzení*“. Měli by tedy být záznam bodů trestem (tj. tou sankcí uloženou v navazujícím „řízení“ k řízení o přestupku), potom jsou závěry v bodech [39] až [41] vnitřně rozporné. Na jednu stranu se v argumentaci stran zásady *ne bis in idem* konstatuje, že se o trest nejedná, na stranu druhou podle argumentace samotnou povahou záznamu bodů je záznam bodů za trest považován.

[20] Nutno upozornit na důsledky úvah směřujících k závěru o povaze trestu v případě určitých administrativních opatření, kterým záznam bodů v registru řidičů nepochybně je. Nutno podotknout, že závěry, k nimž dospěl rozšířený senát, mohou mít dosud nevyřčené dopady do dalších oblastí. Například v celé řadě právních předpisů je stanoven požadavek na „*trestní zachovalost*“, resp. „*bezúhonnost*“, která se dokládá výpisem z Rejstříku trestů. Tento požadavek má zajistit „*bezrizikovost*“ výkonu určitého povolání dotyčným subjektem, a v zájmu ostatních se proto omezuje přístup k výkonu takového povolání či profese. V důsledku záznamu v Rejstříku trestů, který následuje po

uložení trestu pachateli odsouzenému v trestním řízení, dotyčná osoba rovněž nemůže vykonávat určitou profesi, což může pociťovat jako újmu. Obdobně lze zmínit např. záznam v Schengenském informačním systému dle čl. 24 odst. 2 nebo 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II). Dosud nebylo sporu o tom, že se jedná o ochranné opatření navazující na původní správní nebo soudní rozhodnutí (o vyhoštění), které bylo přijato z důvodů určitého protiprávního jednání cizince. Závěry rozšířeného senátu o trestní povaze záznamu bodů v registru řidičů však tento širší kontext zcela pomíjí.

[21] Pokud rozšířený senát vychází ve své argumentaci z rozsudku ESLP ve věci *Malige proti Francii*, je třeba uvést, že ESLP nezpochybnil konstrukci, podle níž dochází k odebrání bodů ze zákona, nikoli tedy rozhodnutím správního orgánu, **nicméně odmítl možnost, že by tento postup byl vyloučen ze soudní kontroly**. Rovněž konstatoval, že příslušné námitky proti tomu, že vůbec došlo ke spáchání deliktu, může dotyčný podat v průběhu řízení (ve Francii před policejním, resp. trestním soudem), a tím odvrátit případné odebrání bodů. *Ratio decidendi* uvedeného rozsudku je *a priori* v otázce přístupu k soudu. Pokud zde soud připustil trestní povahu odečtu bodů (povahu vedlejšího trestu), v důsledku čehož řidič pozbude řidičské oprávnění (tedy nikoli jednotlivých průběžných bodů, ale dosažení kvalifikovaného počtu bodů), činil tak v této souvislosti a nikterak se nevyjádřil ani k přiměřenosti bodového systému jako takového a zcela se vyhnul stanovisku, zda s ohledem na „*trestní*“ charakter odebrání bodů není porušena zásada *ne bis in idem*.

[22] Obdobně Ústavní soud v citovaném usnesení sp. zn. IV. ÚS 498/10 konstatoval: „*Dvě vedle sebe stojící sankce nedovolující stěžovateli řídit motorové vozidlo mají své opodstatnění, nevykazují znaky nepřiměřenosti a není možno v nich shle-*

dávat porušení zásady ne bis in idem, jelikož byly uloženy za dvě různá protiprávní jednání (trestný čin řízení motorového vozidla bez řidičského oprávnění a dosažení bodové hranice za opakovaně páchané přestupky).“ Jakkoli byl v souvislosti s bodovým systémem použit výraz sankce, Ústavní soud se již povahou bodového systému dále nezabýval. Z uvedeného rozhodnutí nelze dovozovat, že termín sankce byl použit vědomě ve smyslu trestněprávním. Měl-li by totiž soud za to, že vedle sebe stojí dvě sankce ve smyslu trestněprávním, musel by brát v potaz fakt, že řidiči, jemuž byl uložen trest zákazu řízení, nemohly být za tento konkrétní stejný čin ještě zaznamenány body, konkrétně ty poslední body (v souvislosti s uloženým trestem zákazu řízení), jimiž se řidič současně též „vybodoval“ – to však soud v předmětném usnesení nikterak nerefletoval.

[23] Lze tak shrnout, že ani judikatura, jíž se dílem rozšířený senát dovolává, výslovně jednoznačně neřešila povahu bodového systému ve všech souvislostech tak, aby bylo možno dospět k jednoznačnému závěru o tom, že záznam bodů by měl být trestem. Z rozsudku ESLP lze dovodit, že naše právní úprava odpovídá požadavkům čl. 6 odst. 1 Úmluvy, neboť soudní ochrana v případě bodového systému je zaručena. Právní úprava bodového systému obsahuje procesní institut námitek, které může dotyčná osoba v případě nesouhlasu se záznamem bodů do registru využít, poté je vedeno správní řízení, v němž je vydáno správní rozhodnutí, lze se proti němu odvolat a rozhodnutí je přezkoumatelné ve správním soudnictví. Zrušení zaznamenaných bodů může dotyčná osoba dosáhnout *a priori* v soudním řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o přestupku (v případě zrušení rozhodnutí o přestupku se odečtou zaznamenané body podle § 123e odst. 2 zákona o silničním provozu).

[24] Záznam bodů dle § 123 zákona o silničním provozu do registru řidičů není

trestněprávní sankcí ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny se všemi důsledky z toho vyplývajícími. Jedná se o ochranné opatření navazující na původní správní (přestupkové) řízení, které bylo vydáno z důvodu určitého konkrétně v zákoně definovaného protiprávního jednání. Záznam bodů ve svém důsledku, a to až při dosažení 12 bodů, sice dále rozšiřuje negativní dopady původního rozhodnutí o přestupku (kromě uložených sankcí v přestupkovém řízení nastupuje nepříznivý důsledek v podobě ztráty kvalifikačních předpokladů k řízení motorových vozidel), nicméně jakkoli tento důsledek dotyčná osoba pocítuje jako újmu, nelze jej vnímat jakožto samostatný trest ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny se všemi důsledky z toho vyplývajícími.

[25] Ve světle závěrů rozšířeného senátu jsou pravidla pro ukládání trestů uplatňována i tam, kde se trest neukládá a kde sankce, resp. opatření sankční povahy, jak již bylo uvedeno výše, vyplývá přímo ze zákona a je přímým důsledkem spáchání přestupku.

[26] Je rovněž otázkou, k jaké časové hranici by byl poté soud oprávněn posuzovat zákonnost záznamu bodů ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny v případě změny právní úpravy. V řízení o žalobě proti rozhodnutí o přestupku, je-li žalobce úspěšný, následuje odečet bodů (§ 123e odst. 2 zákona o silničním provozu). V řízení o žalobě proti rozhodnutí o zamítnutí námitek proti záznamu 12 bodů se zkoumá jen, zda existovala pravomocná rozhodnutí o přestupku a zda byl zaznamenán počet bodů v souladu se zákonem. Nejvyšší správní soud však dosud nevyslovil, že by se v takovém případě k příznivější úpravě mělo při přezkoumání rozhodnutí přihlížet. V případě změny právní úpravy ve prospěch delikventa (stanovení nižšího počtu bodů za jím spáchané přestupky po pravomocném rozhodnutí o nich) by správní orgán (či i soud?) následně přepočítával zaznamenaný počet bodů podle aktuální právní úpravy účinné k době rozhodnutí?

Provoz na pozemních komunikacích: námitky proti záznamu bodů v registru řidičů

k § 123c odst. 3 a § 123f odst. 4 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. a č. 133/2011 Sb.

Provedeným záznamem, kterým bylo dosaženo celkového počtu 12 bodů, je ve smyslu § 123f odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, každý ze záznamů, kterými bylo v součtu dosaženo 12 bodů. Včasné podání námitek proti kterémukoliv z těchto záznamů má za následek přerušování běhu lhůt stanovených v § 123c odst. 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2015, čj. 6 As 294/2014-40)

Prejudikatura: rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 9. 1998, Malige proti Francii (stížnost č. 27812/95, Reports 1998-VII).

Věc: Mária V. proti Magistrátu hlavního města Prahy, Odboru dopravněsprávních činností, o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyni bylo dne 10. 2. 2014 doručeno oznámení ze dne 27. 1. 2014 o dosažení celkového počtu 12 bodů v bodovém hodnocení řidičů a výzva k odevzdání řidičského průkazu v důsledku pozbytí řidičského oprávnění. Dne 13. 2. 2014 doručila žalobkyně žalovanému podání označené jako „*Námitky proti provedení záznamu bodů*“, v němž mimo jiné uvedla výčet evidovaných přestupků a dodala, že uvedených přestupků si není vědoma, s výjimkou přestupku uvedeného pod bodem 1. Pod bodem 1 byl přitom uveden poslední z přestupků, které vedly k dosažení 12 bodů. Ke dni 21. 1. 2014 pak měl být v systému evidován pouze přestupek pod bodem 1, a nikoliv ostatní přestupky, přestože k jejich spáchání dle evidence došlo před tímto datem. Žalobkyně rovněž měla za to, že za jednotlivé přestupky je v evidenci uveden chybný počet bodů.

Dne 2. 3. 2014 byla žalobkyni doručena písemnost žalovaného ze dne 21. 2. 2014 nazvaná „*Vyrozumění – výzva + odevzdat řidičský průkaz*“ s tím, že dne 18. 2. 2014 pozbyla řidičské oprávnění v důsledku dosažení 12 bodů. Námitky proti provedení záznamu bodů nesměřovaly proti záznamu, kterým bylo dosaženo 12 bodů v bodovém hodnocení, a tudíž jejich podáním nemohlo

dojít k přerušování běhu lhůty k pozbytí řidičského oprávnění dle § 123f odst. 4 ve spojení s § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu. Dne 10. 3. 2014 žalobkyně svůj řidičský průkaz odevzdala, byť byla přesvědčena, že její řidičské oprávnění nezaniklo.

Dne 24. 4. 2014 podala žalobkyně u Městského soudu v Praze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, jelikož měla za to, že blokáci řidičského oprávnění, která je úkonem prováděným mimo správní řízení a nevydává se o ní žádné rozhodnutí, proti němuž by žalobkyně mohla brojit postupem podle správního řádu či podle zákona o silničním provozu, došlo k nezákonnému zásahu do jejího veřejného subjektivního práva být držitelkou řidičského oprávnění a užívat je a do práva účinně hájit existenci tohoto oprávnění. Nezákonný zásah tedy spatřuje v tom, že jí bylo v registru řidičů ke dni 18. 2. 2014 zablokováno řidičské oprávnění a že byla výzvou ze dne 21. 2. 2014 vyzvána k odevzdání řidičského průkazu.

Městský soud rozsudkem ze dne 28. 11. 2014, čj. 11 A 64/2014-51, žalobu jako nedůvodnou zamítl. Soud uvedl, že z § 123f zákona o silničním provozu je zřejmé, že námitky proti záznamu bodů lze podat proti každému takovému záznamu a správní úřad o nich

musí rozhodnout (tj. provede opravu v registru nebo námitky zamítne a záznam potvrdí). Poslední záznam bodů, tj. záznam o dosažení celkového počtu dvanácti bodů, má v zásadě shodný režim jako záznamy předcházející. Odlišnost spočívá v tom, že námitky podané v zákonem stanovené lhůtě pěti dnů mají odkladný účinek na pozbytí řídičského oprávnění, a to do doby, kdy je o námitkách pravomocně rozhodnuto. Zatímco předcházející záznamy v registru řidičů nemají bezprostředně za následek pozbytí řídičského oprávnění, poslední záznam, kterým je deklarováno dosažení hranice dvanácti bodů, takový následek má, jelikož po uplynutí zákonem stanovené lhůty dojde k pozbytí řídičského oprávnění.

Oporou pro tento závěr je znění § 123f zákona o silničním provozu, ve kterém se uvádí, že jde o „*námitky proti provedenému záznamu, kterým bylo dosaženo [...]*“, tedy o námitky proti záznamu, který byl proveden jako poslední a představuje záznam, kterým v důsledku připočtení počtu bodů, vyplývajících z předcházejících záznamů, konstatuje dosažení dvanácti bodů. Opačný výklad by popřel smysl právní úpravy umožňující řidičům podat námitky proti jednotlivým záznamům bodů, protože vše by muselo být řešeno až v rámci námitek proti poslednímu provedenému záznamu o dosažení hranice dvanácti bodů. Z obsahu námitek, které žalobkyně uplatnila, je nepochybně patrné, že projevuje nesouhlas se záznamem bodů ve vztahu k přestupkům, kterých se měla dopustit v letech 2011 až 2013, a nikoliv ve vztahu k poslednímu přestupku, kterým bylo dosaženo 12 bodů. Pouhé formální označení podání nemůže odkladný účinek způsobit, neboť by to znamenalo, že každý, kdo v zákonem stanovené lhůtě formálně námitky podá, dosáhne odkladného účinku bez ohledu na obsah takového podání. To jistě nebylo smyslem a cílem právní úpravy. S ohledem na výše uvedené nedošlo k přerušení lhůty pro pozbytí řídičského oprávnění. Výzva k odevzdání řídičského průkazu a blokáce řídičského oprávnění žalobkyně tak nebyly

úkony správního úřadu, které lze považovat za nezákonné.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž namítala, že městský soud upřednostnil formalistický jazykový výklad bez přihlídnutí k širšímu kontextu a smyslu a účelu právní úpravy. Odkladný účinek na pozbytí řídičského oprávnění má dle stěžovatelky podání námitek proti kterémukoliv z provedených záznamů.

O provedení jednotlivých záznamů bodů se dotčená osoba nevyrozumívá a oznámení o dosažení 12 bodů je první písemností, kterou v této souvislosti od správních orgánů obdrží. Nelze spravedlivě požadovat, aby každý průběžně sám sledoval stav svého bodového konta, i kdyby žádný přestupek nespáchal a body do něj byly průběžně chybně zaznamenávány. Pro podání námitek proti záznamům zákon nestanoví žádnou lhůtu, námitky bývají běžně podávány až při dosažení hranice 12 bodů a právní úprava tomu nebrání (s výjimkou překážek litispendence a *rei iudicatae*). Výklad, který zvolil městský soud, by nutil dotčené subjekty podávat formálně námitky i proti poslednímu záznamu, ačkoliv skutečné důvody námitek by směřovaly proti úplně jiným záznamům.

Dosažení celkového počtu bodů je sankcí za opakované páchaní přestupků *sui generis* za speciální recidivu. Není tedy pouze důsledkem posledního rozhodnutí o přestupku, ale důsledkem všech předchozích pravomocných rozhodnutí, která se na dosažení 12 bodů podílejí. Smysl odkladného účinku námitek zůstane zachován jen tehdy, bude-li jejich podání způsobilé alespoň dočasně zabránit ztrátě řídičského oprávnění, pokud je dotčená osoba podá bezodkladně poté, kdy se poprvé formalizovaně dozví o dosažení 12 bodů. Ani při aplikaci § 123f odst. 4 nelze jednotlivá rozhodnutí o přestupcích, na základě nichž došlo k dosažení 12 bodů, od sebe vzájemně oddělit. Pokud by kterýkoliv, třeba i dříve provedený, záznam vypadl, celkového počtu 12 bodů se nedosáhne. Musí tedy platit, že „*provedeným záznamem, kterým bylo dosaženo celkového počtu*

12 bodů“, je ve smyslu § 123f odst. 4 zákona o silničním provozu každý ze záznamů, jehož důsledky se přímo promítají do celkového počtu dosažených bodů.

Stěžovatelka závěrem uvedla, že námitkami nadto napadla všechny záznamy bodů, tedy i ten poslední. Ke stejnému závěru dospělo i Ministerstvo dopravy, které o námitkách proti záznamu bodů rozhodlo jako odvolací orgán rozhodnutím ze dne 10. 10. 2014. Na základě uvedeného rozhodnutí byl stěžovatelce posláze vrácen její řidičský průkaz do doby pravomocného rozhodnutí o námitkách. Uvedené rozhodnutí Ministerstva dopravy zaslala stěžovatelka městskému soudu, ten se jím v napadeném rozsudku vůbec nezabýval, a zatížil tak své rozhodnutí nepřezkoumatelností.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka předložila připomínky veřejné ochránčyně práv k § 123f odst. 4 zákona o silničním provozu, která se domnívá, že podle současné úpravy je nutné pro přerušeni lhůty stanovené v § 123c odst. 3 téhož zákona napadnout námitkami poslední záznam, kterým bylo dosaženo 12 bodů, a navrhuje změnu zákonné úpravy. Zároveň předložila text návrhu novely zákona, který byl dne 26. 2. 2015 projednán legislativní radou vlády a který navrhuje současně znění § 123f odst. 4: *„Podá-li řidič námitky proti provedenému záznamu, kterým bylo dosaženo celkového počtu 12 bodů, běh lhůt stanovených v § 123c odst. 3 se přerušuje“* nahradit slovy: *„Podá-li po dosažení celkového počtu 12 bodů řidič námitky proti provedenému záznamu bodů, běh lhůt stanovených v § 123c odst. 3 se přerušuje“*. Dle stěžovatelky není nutné čekat na novelizaci a i současnou právní úpravu lze vyložit v souladu s jejím logickým a spravedlivým smyslem a účelem.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že citované rozhodnutí Ministerstva dopravy od svého nadřízeného dosud neobdržel, předložila mu jej pouze stěžovatelka. Dále vyjádřil přesvědčení, že svým rozhodnutím ze dne 19. 5. 2014 nijak nepochybil a postupoval v souladu se zákonem. Ministerstvo dopravy jako odvolací orgán historicky všechna iden-

tická rozhodnutí žalovaného o námitkách proti dosažení 12 bodů bez připomínek vždy potvrdilo.

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

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti

(...) [14] Podstatou sporu je interpretace § 123f odst. 4 zákona o silničním provozu a otázka, zda k přerušeni lhůty k pozbytí řidičského oprávnění dle § 123c odst. 3 dochází toliko při podání námitky proti poslednímu záznamu, kterým došlo k dosažení 12 bodů, nebo i při podání námitky proti kterémukoliv ze záznamů, kterými bylo 12 bodů dosaženo.

[15] Zákon o silničním provozu v § 123c odst. 3 stanoví, že *„[p]říslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností při provedení záznamu bodů, kterým řidič dosáhl celkového počtu 12 bodů, neprodleně písemně nebo elektronickou cestou oznámí tuto skutečnost řidiči a vyzve jej k odevzdání řidičského průkazu a mezinárodního 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.“*

[16] Dle § 123f odst. 1 zákona o silničním provozu platí, že *„[n]esouhlasí-li řidič s provedeným záznamem bodů v registru řidičů, může podat proti provedení záznamu písemně námitky obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností příslušnému k provádění záznamu“*. Dle odstavce 4 tohoto ustanovení dále platí, že *„[p]odá-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“*.

[17] Prvotní přiblížení k právní normě představuje jazykový výklad. Nejvyšší správní soud má za to, že tato výkladová metoda nevede v posuzovaném případě k jednoznačnému závěru. Zákon hovoří o tom, že běh lhůt se přerušuje tehdy, „[p]odá-li řidič námitky proti provedenému záznamu, kterým bylo dosaženo celkového počtu 12 bodů“. Jde tedy o takový záznam, který byl proveden (*a contrario*, nikoliv o záznam, který proveden teprve bude nebo na který se hledí, jako by proveden nebyl), a zároveň platí, že tímto záznamem bylo dosaženo celkového počtu 12 bodů. Nicméně stále lze smysluplně uvažovat minimálně o dvou výkladových alternativách. Záznamem, kterým bylo dosaženo celkového počtu 12 bodů, lze rozumět poslední v řadě záznamů, kterým je dosažení stanoveného počtu bodů završeno. Zároveň však není možné ignorovat fakt, že posledním záznamem samotným nelze nikdy celkového počtu 12 bodů dosáhnout (zákon nespojuje s žádným přestupkem záznam 12 nebo více bodů). Takto izolovaný výklad by vedl k neaplikovatelnosti právní normy, jelikož přerušování lhůty by nemohlo nastat nikdy. Pro dosažení celkového počtu 12 bodů je vždy třeba součtu bodů z několika záznamů. Tato úvaha tedy naopak vede k závěru, že záznamem, kterým bylo dosaženo 12 bodů, je nutné rozumět všechny dotčené záznamy, jejichž součet vede k dosažení celkového počtu 12 bodů.

[18] Uvedená dvojí možnost výkladu nachází svůj odraz i v odborné literatuře. Stěžovatelka upozorňuje na vybranou odbornou publikaci (Bušta, P.; Kněžínek, J.; Seidl, A. *Zákon o silničním provozu s komentářem*. Praha : Venice Music Production, 2013), kde se uvádí: „Sporné může být, zda právní účinek v podobě přerušování běhu lhůty pro pozbytí řídičského oprávnění a odevzdání řídičského průkazu vyvolá pouze podání námitek proti poslednímu záznamu bodů, jímž řidič dosáhl celkového počtu 12 bodů, nebo proti kterémukoliv ze záznamů, který má spolu s dalšími záznamy na dosažení 12 bodů vliv. Jednoznačně se přikláníme k druhé z uvedených variant, tedy že běh lhůty bude přerušeno, ať už budou námitky směřovat proti

kterémukoliv ze záznamů, který dosažení celkového počtu 12 bodů ovlivňuje. Důvodem pro tento závěr je zejména skutečnost, že teprve oznámením o dosažení celkového počtu 12 bodů je dotčená osoba ze strany státní moci poprvé formálně informována o tom, že jí byly zaznamenány body, jakož i skutečnost, že právní důsledky dosažení celkového počtu 12 bodů jsou natolik zásadní, že je třeba volit výklad ve prospěch práv dotčené osoby. Navíc se tímto výkladem předejde možné obtížné napravitelné újmě na právech dotčené osoby, hrozící pro případy, že jejím námitkám bude jako důvodným vyhověno.“ Žalovaný naproti tomu v rozhodnutí o námitkách (které není předmětem tohoto řízení, je nicméně součástí spisu) cituje z odborné publikace (Leitner, M.; Vrána, J. *Zákon o provozu na pozemních komunikacích a předpisy prováděcí a související, s komentářem*. 4. vyd. Praha : Linde, 2012), jejíž autoři zastávají přesně opačný názor: „Dosáhne-li součet bodů 12 a řidič si proti tomuto záznamu podá námitky, neběží pro něj lhůty stanovené pro odevzdání řídičského průkazu a pozbytí řídičského oprávnění uvedené v § 123c odst. 3. Pokud řidič podá námitky za splnění tří podmínek, nepozbude řídičské oprávnění tak, jak předpokládá § 123c odst. 3. První podmínka je, že řidič podá námitky do 5 pracovních dnů ode dne doručení oznámení o dosažení 12 bodů. Druhá podmínka je, že je tato námitka doručena příslušnému úřadu ve lhůtě pěti pracovních dnů. V daném případě nestačí, aby bylo podání učiněno na poště, zákon výslovně stanoví, že musí být doručeno úřadu. Konečně třetí podmínka je, že námitka směřuje proti poslednímu záznamu bodů, a to buď výslovně, nebo směřuje proti všem záznamům, což znamená i proti poslednímu.“

[19] Při interpretaci uvedeného ustanovení není možné odhlédnout od smyslu a účelu právní úpravy. Podle § 123b odst. 1 zákona o silničním provozu řidiči motorového vozidla, kterému byla příslušným orgánem uložena sankce za přestupek, který spáchal jednáním zařazeným do bodového hodnocení, se zaznamená v registru řidičů

stanovený počet bodů. Body nejsou zaznamenávány ve správním řízení, a tudíž se proti jejich chybnému zaznamenání nelze bránit opravnými prostředky podle správního řádu. V zájmu zachování právní jistoty řidičů byl do zákona zaveden institut námitek, kterým je možné chybný záznam napadnout (viz důvodová zpráva k zákonu č. 411/2005 Sb.). Bodové konto řidiče se s každým bodově ohodnoceným přestupkem rozrůstá o odpovídající počet bodů. Řidič může sám průběžně aktivně sledovat svůj bodový účet a v případě nesrovnalostí uplatňovat námitky proti jednotlivým záznamům bodů. Podstatné je, že pokud je celkový stav bodů nižší než 12, nedochází k bezprostřednímu zásahu do veřejných práv dotčené osoby, a není tudíž třeba námitkám přiznávat účinek v podobě přerušení běhu výše uvedených lhůt. K zásahu do práv dochází až dosažením 12 bodů, jehož důsledkem je pro řidiče *ex lege* ztráta řidičského oprávnění. Jedná se o zásah poměrně citelný, jelikož právo řídit motorové vozidlo je velmi užitečné pro běžný život a výkon povolání (jak uvádí i Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ze dne 23. 9. 1998, *Malige proti Francii*, stížnost č. 27812/95, Reports 1998-VII, dále srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, čj. 6 As 114/2014-55). V zájmu zachování tohoto práva řidiči, který o řidičské oprávnění ze zákona přichází a současně napadá záznam bodů, stanoví § 123f odst. 4 zákona o silničním provozu přerušení lhůty pro pozbytí řidičského oprávnění. Pokud by totiž bylo následně v řízení o námitkách zjištěno pochybení v provedení záznamu bodů, nemohla by samotná *ex post* provedená oprava již zhojit újmu držitele, který by v případě nepřerušení běhu lhůty nemohl po dobu řízení o námitkách právo řídit motorové vozidlo vykonávat, ačkoliv k omezení tohoto práva by *de facto* neexistoval zákonný důvod.

[20] Účelem právní úpravy § 123f odst. 4 zákona o silničním provozu je tedy umožnit do doby pravomocného rozhodnutí o námitkách zachování řidičského oprávnění řidiči, který dosáhl 12 bodů, avšak má pochybnosti o tom, zda jeden nebo více záznamů bodů

bylo provedeno v souladu s podkladem pro záznam, příp. zda počet připsaných bodů odpovídá bodovému ohodnocení přestupku, který byl jeho podkladem (jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, čj. 9 As 96/2008-44, *správní orgán je v řízení o námitkách oprávněn zkoumat pouze to, zda existuje způsobilý podklad pro záznam, zda záznam v registru řidičů byl proveden zcela v souladu s tímto způsobilým podkladem a zda počet připsaných bodů odpovídá v příloze k zákonu o silničním provozu obsaženému bodovému hodnocení jednání*). S ohledem na výše uvedené není možné přijmout závěr, že účinky přerušení lhůty pro pozbytí řidičského oprávnění má pouze včasné podání námitek proti poslednímu ze záznamů, jimiž bylo dosaženo 12 bodů. Neobstojí ani poukaz městského soudu na to, že záznamy předcházející poslednímu záznamu nemají bezprostředně za následek pozbytí řidičského oprávnění. Takový následek mají pouze společně všechny záznamy, které tvoří součet 12 bodů. O tom, že řidič dosáhl 12 bodů, se přitom bez pochybností dozví až z oznámení podle § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu. V tomto případě je třeba při včasném podání námitek proti záznamu, který má dotčená osoba skutečně v úmyslu napadnout, zachovat účinky § 123f odst. 4 zákona o silničním provozu. Nemá žádný smysl nutit ji napadat také záznam, který sama považuje za správný, a to pouze proto, že jde o poslední ze záznamů, kterými bylo dosaženo 12 bodů. Lze tedy uzavřít, že „*provedeným záznamem, kterým bylo dosaženo celkového počtu 12 bodů*“, je ve smyslu § 123f odst. 4 zákona o silničním provozu každý ze záznamů, kterými bylo v součtu dosaženo 12 bodů. Včasné podání námitek proti kterémukoliv z těchto záznamů má za následek přerušení běhu lhůt stanovených v § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu. Městský soud uvedenou právní otázku neposoudil správně a napadený rozsudek je z tohoto důvodu nezákonný.

[21] Stěžovatelka dále uvádí, že námitky uplatnila proti všem záznamům, a nikoliv proti všem záznamům s výjimkou posledního

záznamu, jak se domnívá žalovaný i městský soud. I když to s ohledem na výše uvedené nemá pro věc zásadní význam, i v tomto ohledu lze dát stěžovatelce za pravdu. Každé podání je třeba hodnotit podle jeho skutečného obsahu, ze samotného nadpisu nelze usuzovat, že by námitky směřovaly proti všem záznamům, pokud z obsahu námitek vyplývá něco jiného. S městským soudem lze souhlasit, že stěžovatelka namítá, že si nebyla vědoma přestupků pod body 2.–6. a že tyto přestupky ještě ke dni 22. 1. 2014 nebyly v evidenci vedeny. Tyto námitky se tudíž nevztahují k poslednímu z přestupků, jimiž bylo dosaženo 12 bodů. Stěžovatelka však dále též namítala, že za jednotlivé přestupky je v evidenci uveden chybný počet bodů. Toto tvr-

zení se již neomezovalo pouze na přestupky, jichž si nebyla vědoma, ale na všechny přestupky vedené v evidenci.

[22] Co se týče rozhodnutí Ministerstva dopravy, které o námitkách proti záznamu bodů rozhodlo jako odvolací orgán rozhodnutím ze dne 10. 10. 2014, jež stěžovatelka zaslala městskému soudu dle vlastního vyjádření jako jeden z podpůrných podkladů, je třeba upozornit, že meritorní rozhodnutí o námitkách nebylo předmětem řízení před městským soudem. Argumentace v uvedeném rozhodnutí je nadto v podstatě identická s argumenty stěžovatelky, které městský soud v napadeném rozsudku vypořádal. Napadený rozsudek tedy nelze hodnotit jako nepřezkoumatelný z namítaných důvodů.

3341

Služební poměr: služba přesčas u příslušníků Vězeňské služby České republiky

k § 54 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění zákona č. 530/2005 Sb. (v textu jen „zákon o služebním poměru“)

Službu přesčas lze příslušníkům Vězeňské služby ČR dle § 54 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, (tedy v důležitém zájmu služby) nařídít pouze ve výjimečných a mimořádných případech. Konkrétně se jedná o situace, které není možné běžně předvídat při rozvržení doby služby na jednotlivé směny, tedy např. náhlé onemocnění příslušníka. Je přitom na správním orgánu, aby jednoznačným a nezpochybnitelným způsobem prokázal, že služba přesčas není z jeho strany využívána k jiným účelům a za jiných podmínek, nežli připouští právní úprava.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2015, čj. 1 As 183/2015-63)

Prejudikatura: č. 764/2006 Sb. NSS, č. 2823/2013 Sb. NSS a č. 2900/2013 Sb. NSS.

Věc: Ppor. Jiří B. a další proti Generálnímu řediteli Vězeňské služby České republiky o službu přesčas, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobci podali dne 10. 9. 2013 žádost o zpětné proplacení přesčasových hodin, které odsloužili v letech 2010 až 2013 jako dozorcí oddělení výkonu vazby a trestu nebo strážního oddělení vězeňské stráže ve Věznici Plzeň. Jednalo se o hodiny, které žalobci odpracovali nad rámec základní doby služby a jež nebyly žalobcům proplaceny do limitu 150 hodin v kalendářním roce. Ředitel Věznice Plzeň (správní orgán

I. stupně) tuto žádost zamítl s tím, že proplacení uvedených přesčasových hodin by bylo v rozporu s § 112 odst. 2 zákona o služebním poměru, podle něhož je příslušníkovi stanoven služební příjem s přihlédnutím k případné službě přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce. Přesčasy byly nařízeny v souladu s § 54 tohoto zákona, tedy na základě důležitého zájmu služby, kterým je plnění úkolů Vězeňské služby ČR.

Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podali žalobci odvolání, ve kterém uvedli, že zásadně nesouhlasí s praxí používání pojmu *důležitý zájem služby*, který správní orgán ztotožňoval s nedostatkem příslušníků. Podle žalobců se jedná o systémovou vadu Vězeňské služby ČR, jejíž počátek lze sledovat již v roce 2007, kdy došlo k úpravě pracovní doby příslušníků na 37,5 hodiny týdně, aniž by v této souvislosti došlo k navýšení počtu příslušníků. Byl tak zcela záměrně poddimenzován počet systemizace příslušníků všech vazebních věznic Vězeňské služby ČR, vyjma Generálního ředitelství Vězeňské služby, s cílem uspořit finanční prostředky nižším počtem služebních míst, a tedy plánovitým nařizováním přesčasových hodin s odůvodněním dle § 54 zákona o služebním poměru.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 3. 2014 odvolání žalobců zamítl jako nedůvodné. Uvedl, že zákonodárce měl pod pojmem *důležitý zájem služby* ve smyslu § 54 zákona o služebním poměru na mysli bezproblémové zajištění běžného výkonu služby bezpečnostního sboru, v případě Vězeňské služby ČR pak bezproblémové zajištění výkonu vazby a výkonu trestu odnětí svobody. Na daný případ dle žalovaného nelze použít soudní judikaturu vztahující se na přesčasy příslušníků Policie ČR, neboť se jednalo o jiný případ – soudy zde konstatovaly výrazně poddimenzovaný počet systemizovaných služebních míst. V nyní posuzovaném případě však jde o operativní zajišťování výkonu služby příslušníků Věznice Plzeň zařazených v režimu přímého výkonu služby na úseku zajištění výkonu vazby a výkonu trestu odnětí svobody, což jsou činnosti nepřetržité, resp. směnné, u nichž nelze připustit žádné výpadky či omezení. Služby přesčas je využíváno v případě náhlého onemocnění příslušníků, čerpání služebního volna, nečekaného ošetřování člena rodiny, služebního školení, výkonu veřejných funkcí, dárcovství krve apod. Nelze proto hovořit o dlouhodobém nebo trvalém plánování práce přesčas v řádu měsíců, nebo i let, jak tomu bylo u příslušníků Policie ČR

v žalobci namítaných rozsudcích správních soudů.

Žalobci podali proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Plzni. Ten svým rozhodnutím ze dne 18. 6. 2015, čj. 57 A 22/2014-211, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský soud dal žalobcům za pravdu, že žalovaný nesprávně vykládá pojem *důležitý zájem služby* dle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. Upozornil, že platná právní úprava umožňuje nařídit službu přesčas za splnění následujících podmínek: 1. důležitý zájem služby a z toho vyplývající předpoklad výjimečnosti nařizované služby přesčas, 2. odůvodnění přijetí tohoto opatření a 3. maximální rozsah 150 hodin v kalendářním roce (popř. vyhlášení krizového stavu nebo jiné výjimečné případy ve veřejném zájmu). Těmito podmínkami je dán předpoklad výjimečnosti a mimořádnosti nařízení služby přesčas. Výjimečnost a mimořádnost služeb přesčas a důležitý zájem služby pak nelze spatřovat v možném nedostatečném personálním obsazení.

Podle soudu nemohou být určující argumenty žalovaného, že je vázán vládou taxativně stanoveným počtem systemizovaných služebních míst příslušníků, jakož i taxativně stanoveným objemem prostředků určených státním rozpočtem na služební příjmy těchto příslušníků. Být žalovaný nemůže příslušné rozhodnutí vlády ovlivnit či jakkoliv změnit, nemůže být tento systémový problém řešen porušováním zákona o služebním poměru způsobem, že při nedostatečném personálním obsazení věznic se bude u jednotlivých příslušníků „automaticky“ kalkulovat s rozsahem 150 hodin služeb přesčas.

Obsah předloženého spisového materiálu nenasvědčuje tomu, že se jednalo pouze o operativní zajišťování výkonu služby příslušníků Věznice Plzeň. Soud nad rámec poznamenal, že s výkonem přesčasových služeb v rozsahu 150 hodin bylo bez dalšího u jednotlivých příslušníků dopředu počítáno a plánováno. Jejich smyslem tak nebylo kompenzovat vznik neočekávaných a mimo-

řádných situací, ale zajišťovat samotný přímý výkon služby z důvodu personálního nedostatku osob a počtu systemizovaných míst. Svou argumentaci podpořil krajský soud také citací komentářové literatury. Dále upozornil, že § 112 odst. 2 zákona o služebním poměru je možno aplikovat, pouze pokud je služba přesčas nařízena v souladu se zákonem (s § 54 odst. 1 tohoto zákona).

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž mj. specifikoval, že předmětem sporu je skutečnost, zda žalobci mají nárok na úhradu poměrné části služebního příjmu připadající na každou hodinu služby přesčas za období let 2010 až 2013. Předmětem sporu tak není a ani nemůže být skutečnost, zda byly přesčasové služby nařizovány v souladu se zákonem, a to právě z důvodu, že zákon zde vylučuje možnost řízení ve věcech služebního poměru a současně nepřipouští jiný typ řízení.

Správní orgán I. stupně postupoval jako nalézací orgán v souladu s platnou právní úpravou. Žalobci naprosto obraceli smysl informace týkající se mzdových prostředků, jež byla v rozhodnutí uvedena pouze pro dokreslení situace. Z obou textů napadených rozhodnutí totiž nevyplývalo, že by se mělo jednat o příčinu nařizování přesčasových služeb. Žalobci také účelově obrátili tvrzení, neboť z jejich výpovědí nevyplývalo, že by jim byl tvrzený postup prikazován. Tyto svědecké výpovědi navíc nebyly provedeny v souladu se zákonem, neboť se jednalo spíše o výslechy, a namísto úřední osoby kladl otázky zástupce žalobců, navíc šlo o zavádějící otázky. Stěžovatel rozporuje závěr žalobců, že jakékoliv nařizování služeb přesčas je nezákonné, neboť jím dochází k porušování zákona. Z výpovědí svědků vyplývalo, že denní rozkazy jsou vydávány zpravidla den předem, na víkendy a svátky poslední pracovní den před víkendem či svátkem. To, že je příslušník velen do služby v režimu § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru, se dozvídá ústně. Ani provedením důkazů směnovými výkazy není možné dojít k závěru, že by bylo dáno volné působení vedoucích pracovníků. Stěžovatel též upozornil, že v případě vězeňské

služby se jedná o jinou situaci nežli v případě Policie ČR, kterou zmiňuje komentář k zákonu o služebním poměru. Nařizováním služeb přesčas zde totiž není řešen nedostatek příslušníků velených na jednotlivá strážní a dozorcí pracoviště.

K samotnému nařízení služby přesčas stěžovatel uvedl, že žalobci sami potvrdili, že přesčasové hodiny byly ve všech případech nařizovány rozkazem vedoucího oddělení. Žádný z žalobců přitom postupem dle § 46 odst. 2 zákona o služebním poměru neupozornil vedoucího příslušníka, že jeho rozkaz odporuje právním předpisům. Po celé období, po které žalobci nárok uplatňují, nebyl jediný rozkaz vydán písemně, neboť v žádném jednotlivém případě nedošlo k tomu, že by některý z žalobců požádal o písemné vydání rozkazu. Veškeré ústní rozkazy byly ze strany všech žalobců v plném rozsahu akceptovány, a proto nyní nelze namítat jejich nezákonnost. Zákon navíc přezkum rozkazu, kterým se nařizuje přesčasová služba, nepřipouští.

Jedna z dalších kasačních námitek směřovala proti nesprávnému posouzení právní otázky soudem spočívající ve výkladu pojmu důležitý zájem služby. Stěžovatel zdůraznil specifičnost služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů, kterou Nejvyšší správní soud nastínil např. v rozsudcích ze dne 23. 3. 2011, čj. 3 Ads 10/2011-77, nebo ze dne 30. 10. 2003, čj. 6 As 29/2003-97, č. 415/2004 Sb. NSS.

Soud se podle stěžovatele nedostatečně vypořádal se skutečností, že službu přesčas lze nařídit dle § 54 zákona o služebním poměru nejen v důležitém zájmu služby, nýbrž také ve veřejném zájmu.

Žalobci ve svém vyjádření mj. uvedli, že stěžovateli zjevně uniká posloupnost požadovaných nároků, a to v okamžiku, kdy směnové výkazy by měly být též součástí správního spisu, a z těchto listin není možno vydedukovat, kdy každý jednotlivý pracovník v jednotlivé dny pracoval práci přesčas a kdy vykonával řádnou službu dle rozpisu směn. K vyrovnání odpracovaných hodin docházelo na základě tzv. srovnávacího období. Dle

rozhodnutí odpovědného funkcionáře došlo po několika měsících k součtu odpracovaných hodin a v porovnání s fondem pracovní doby hodiny odpracované nad rámec stanovených hodin byly zcela záměrně převedeny do rámce § 54 zákona o služebním poměru. Žádný žalobce tak neměl do poslední chvíle povědomí, až do tohoto srovnávacího období, kdy pracuje v řádné pracovní době a kdy koná práci dle § 54.

V souvislosti s jednotlivými rozkazy vedoucích příslušných oddělení žalobci uvedli, že ty byly jako důkaz správním orgánem odmítnuty. Zjevně tak nebyla pochopena problematika plánování a chodu Věznice Plzeň. Stěžovatel opomenul, že každým příslušným vedoucím oddělení je vydáván denní rozkaz vedoucího oddělení s rozpisem strážních a dozorcích stanovišť, na něž jsou veleni jednotliví příslušníci, tedy i žalobci. Ten se vydává s předstihem 4 až 5 dnů. Stěžovatel na jednu stranu tvrdil, že denní rozkazy nebyly pro objemnost do správního spisu zařazeny a jako důkaz byly odmítnuty, na druhou stranu uvedl, že nejsou vystavovány.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...)

V.B Posouzení souladu nařizování služeb přesčas s § 54 zákona o služebním poměru

[32] Jádrem kasační argumentace směřuje proti závěru soudu, že žalobcům byly nařizovány služby přesčas v rozporu s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. Stěžovatel se navíc domnívá, že předmětem sporu je pouze otázka nároku na proplacení poměrné části služebního příjmu, nikoliv otázka zákonnosti nařizování přesčasových hodin.

[33] Podle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru „[p]říslušníkovi lze v důležitém zájmu služby nařídit výkon služby přesčas

nejvýše v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce“. Odstavec 2 tohoto ustanovení uvádí: „Jestliže bude vyhlášen krizový stav podle zvláštního právního předpisu nebo ve výjimečných případech ve veřejném zájmu, lze příslušníkovi nařídit po dobu krizového stavu anebo po nezbytnou dobu ve veřejném zájmu službu přesčas i nad rozsah stanovený v odstavci 1.“

[34] Podle § 112 odst. 2 zákona o služebním poměru „[p]říslušníkovi je stanoven služební příjem s přihlédnutím k případné službě přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce“.

[35] Ustanovení § 125 odst. 1 zákona o služebním poměru uvádí: „Příslušník má nárok na náhradní volno za každou hodinu služby přesčas nad 150 hodin v kalendářním roce. Neposkytne-li bezpečnostní sbor příslušníkovi náhradní volno v době 3 kalendářních měsíců po výkonu služby přesčas nebo v jinak dohodnuté době, má nárok na poměrnou část přiznaného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku, který připadá na každou tuto hodinu služby bez služby přesčas v kalendářním měsíci, v němž službu koná.“

[36] Z uvedené právní úpravy je zřejmé, že podle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru může být služba přesčas v maximálním rozsahu 150 hodin v kalendářním roce (mimo případy krizového stavu nebo výjimečné případy ve veřejném zájmu dle § 54 odst. 2, kdy lze nařídit službu přesčas i nad rámec tohoto limitu) nařízena pouze v důležitém zájmu služby. V takovém případě nedochází k navýšení služebního příjmu, neboť při jeho stanovení je již s případnými přesčasovými hodinami počítáno (§ 112 odst. 2 zákona o služebním poměru). Pokud však přesčasové hodiny uvedení limit přesáhnou, má příslušník nárok buď na náhradní volno, nebo na poměrnou část příslušného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku. Na základě analogické aplikace § 125 odst. 1 zákona o služebním poměru má příslušník nárok na náhradní volno, nebo na poměrnou část přiznaného základního tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku

i za každou vykonanou hodinu služby přesčas do limitu 150 hodin v kalendářním roce, která byla nařízena v rozporu se zákonem (tento závěr dovodil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 23. 5. 2013, čj. 4 Ads 11/2013-41, č. 2900/2013 Sb. NSS).

[37] Otázka (ne)vyhovění nároku žalobců na proplacení poměrné části služebního příjmu je tedy závislá právě na zodpovězení otázky, zda jim byly přesčasové hodiny nařízeny v souladu se zákonem. Sám správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí uvedl, že žalobcům tento nárok nepřísluší z důvodu, že přesčasové hodiny jim byly nařízeny v souladu s § 54 zákona o služebním poměru. Bylo tedy namístě, aby odvolací orgán a následně v rámci soudního přezkumu také krajský soud posoudily, zda tyto přesčasy byly skutečně nařízeny v souladu se zákonem, a je tak správný závěr správního orgánu o nevyhovění nároku žalobců. Není přitom rozhodné, že proti samotnému rozkazu o nařízení služby přesčas se nevede řízení ve věcech služebního poměru. Námitka stěžovatele, že předmětem řízení není posouzení souladu nařizování služeb přesčas se zákonem, proto není důvodná.

[38] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že z § 54 zákona o služebním poměru lze dovodit následující podmínky využití institutu služby přesčas: 1. důležitý zájem služby a z toho vyplývající předpoklad výjimečnosti služby přesčas, 2. odůvodnění přijetí tohoto opatření a 3. maximální rozsah 150 hodin v kalendářním roce, popř. vyhlášení krizového stavu nebo jiné výjimečné případy ve veřejném zájmu (viz také rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 8. 2010, čj. 10 A 34/2010-28). Důležitým zájmem služby se dle § 201 tohoto zákona rozumí „zájem bezpečnostního sboru na včasné a kvalitní plnění úkolů bezpečnostního sboru“.

[39] Z judikatury zdejšího soudu vyplývá, že služba přesčas dle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru představuje výjimečné opatření, které umožňuje nařídit výkon služby nad rámec základní doby služby (která je dle § 52 odst. 1 zákona o služebním poměru

37,5 hodin týdně). Služební zákon tedy nepojímá službu přesčas jako další fond služební doby, z něhož je možné libovolně čerpat do limitu 150 hodin v kalendářním roce. Službu přesčas lze nařídit pouze v *důležitém zájmu služby*, který je dán jen ve výjimečných případech. Konkrétně se jedná o situace, jež nebylo možné předvídat při rozvržení doby služby na jednotlivé směny podle § 53 zákona o služebním poměru, jako například momentální indispozice nebo absence některého z příslušníků ze zdravotních či jiných důvodů nebo předem neočekávaný úkol bezpečnostního sboru, který může být náležitě splněn jen příslušníkem s požadovanou kvalifikací mimo rámec jeho naplánované směny. Důležitý zájem služby však nelze shledat v dlouhodobém až trvalém nedostatku příslušníků. Není tak možné připustit, aby tento personální nedostatek byl nahrazován zvýšenými nároky na stávající příslušníky nařizováním služeb přesčas s odkazem na důležitý zájem služby.

[40] Je přitom na správním orgánu, aby jednoznačným, průkazným a nezpochybnitelným způsobem prokázal, že služba přesčas není z jeho strany využívána k jiným účelům a za jiných podmínek, nežli připouští právní úprava, tj. v souladu s důležitým zájmem služby. Proto je nezbytné, aby vedoucí příslušník u každé služby přesčas uvedl konkrétní důvod, proč ji nařídil. Měl by tak důvod nařízení služby přesčas alespoň rámcově vymezit a vyhotovit o tomto důvodu stručný písemný záznam, např. v knize služeb. Jestliže to vedoucí služebník neučiní a důvod služby přesčas nelze spolehlivě dovodit ani ze spisového materiálu, není možno posoudit, zda byla služba nařízena v souladu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, čj. 6 Ads 151/2011-126, č. 2823/2013 Sb. NSS, či výše uváděný rozsudek čj. 4 Ads 11/2013-41).

[41] V posuzované věci je předmětem sporu otázka, jestli byly přesčasové služby do limitu 150 hodin v kalendářním roce ve sledovaném období nařizovány žalobcům v souladu s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru, resp. zda byl tento soulad dostateč-

ným způsobem ze strany správních orgánů prokázán. Mezi účastníky řízení je zejména sporné, zda byly tyto přesčasové hodiny nařizovány v *důležitém zájmu služby*, jak uvedené zákonné ustanovení vyžaduje. V případě záporného zodpovězení této otázky by totiž bylo nutné na základě výše uvedeného dojít k závěru, že žalobci měli nárok na náhradní volno nebo na proplacení poměrné části služebního příjmu v souladu s § 125 odst. 1 zákona o služebním poměru.

[42] Správní orgány vyložily pojem *důležitý zájem služby* tak, že jde o bezproblémové zajištění běžného výkonu služby bezpečnostního sboru, v případě vězeňské služby pak bezproblémové zajištění výkonu vazby a výkonu odnětí svobody. Konkrétně se podle stěžovatele jedná o zajištění přímého výkonu služby, tedy činností, které jsou zpravidla vykonávány ve směnném nebo nepřetržitém režimu služby. Stěžovatel v kasační stížnosti popírá, že by služby přesčas byly nařizovány z důvodu nedostatečného personálního obsazení a nedostatku finančních prostředků. Naopak uvádí, že služby přesčas byly nařizovány pouze operativně v případech náhlého onemocnění příslušníků, čerpání služebního volna, nečekaného ošetřování člena rodiny, služebního školení, výkonu veřejných funkcí, dárcovství krve apod. Tyto důvody lze podle něj považovat za důležitý zájem služby, resp. i veřejný zájem dle § 54 odst. 2 zákona o služebním poměru.

[43] S uvedeným konstatováním správních orgánů se Nejvyšší správní soud neztožnil, neboť správní orgány pouze tvrdily, že přesčasové hodiny byly nařizovány jen operativně v naléhavých případech dle § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru, ničím konkrétním to však neprokázaly. Odůvodnění napadených rozhodnutí, provedené dokazování i praxe správních orgánů při nařizování služeb přesčas naopak svědčí spíše o skutečnosti, že přesčasové hodiny byly nařizovány za účelem pokrytí nepřetržitého výkonu služeb při jakémkoliv nedostatku počtu příslušníků. Ze spisového materiálu přitom není zjistitelné, o jaké důvody nedostatečného počtu příslušníků se jednalo, zda skutečně o tvrzené

mimořádné a výjimečné situace, nebo o problém dlouhodobé „*poddimezovanosti*“ služebních míst.

[44] Správní orgány sice v odůvodnění svých rozhodnutí uvádí, že k nařizování přesčasových služeb docházelo pouze operativně, při výše zmiňovaných nenadálých skutečnostech, nicméně obě napadená rozhodnutí poukazují na skutečnost, že úkoly Vězeňské služby ČR musí být plněny a splněny s vládou taxativně stanoveným počtem služebních míst příslušníků a s vládou taxativně stanoveným objemem prostředků stanovených státním rozpočtem na příslušný rok na jejich služební příjmy. Konkrétně oba správní orgány v napadených rozhodnutích uvádí: „*Dojde-li za tohoto právního stavu k personální situaci, kdy výkon služby nelze zajistit s počtem příslušníků, kteří jsou v daném okamžiku, resp. v daném období a v dané věznicí vedoucím příslušníkům k dispozici, je třeba k zajištění plnění úkolů služby využít všech legislativních možností, na které zákon pamatuje a které připouští. Nařízení výkonu služby přesčas podle § 54 odst. 1 zákona mezi tyto zákonné možnosti nepochybně patří.*“ Byť by uvedené bylo do textu rozhodnutí zařazeno pro dokreslení situace, jak uvádí stěžovatel, lze z toho dovodit, že nařizováním přesčasových služeb byl řešen také problém nedostatku služebních míst, resp. situace, kdy s aktuálním počtem příslušníků nebylo možno obsadit všechny služby tak, aby byl zajištěn její nepřetržitý výkon. Naopak nic konkrétního nenasvědčovalo tomu, že by se jednalo pouze o mimořádné situace. Navíc je třeba zopakovat, že nařízení služby přesčas v souladu s § 54 odst. 1, tedy z důvodu důležitého zájmu služby, není možné v případě předem obecně známých, právní úpravou předpokládaných situací, jako je např. čerpání služebního volna, dovolené či účast na školeních. S takovými důvody absence příslušníků totiž musí správní orgány dopředu počítat a nemohou tuto předem předvídatelnou absenci příslušníků pokrývat pomocí přesčasových služeb s odkazem na důležitý zájem služby.

[45] Lze proto uzavřít, že odůvodnění napadených rozhodnutí služebních funkcionářů postrádá rozhodný důvod pro učiněný závěr o splnění podmínek pro nařizování služeb přesčas žalobcům v rozsahu do 150 hodin v kalendářním roce. Z rozhodnutí není zjistitelné, kdy konkrétně došlo ke vzniku neočekávané situace způsobené např. momentální indispozicí či absencí některého z příslušníků a že následně na tuto neočekávaně vzniklou situaci byla žalobcům nařízena práce přesčas. Z toho důvodu nelze postavit najisto, zda ve vztahu k žalobci docházelo ze strany stěžovatele k nařizování služby přesčas v souladu s § 54 odst. 1 služebního zákona, a nelze tak ani argumentačně vyvrátit tvrzení žalobců, že k nařizování služby přesčas docházelo v rozporu se zákonem.

[46] Také provedené dokazování, konkrétně výslechy svědků – mjr. Bc. Pavla K., vedoucího oddělení výkonu vazby a trestu (viz protokol o výslechu svědka ze dne 4. 11. 2013), a plk. Mgr. Václava C., 1. zástupce ředitele věznice (viz protokol o výslechu svědka ze dne 21. 10. 2013) – nevypovídají o tom, že by přesčasové služby byly vždy nařizovány v souladu s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru. Z výpovědi mjr. Bc. K. vyplývá, že způsob vykazování služeb přesčas byl stejným způsobem dán v celé vězeňské službě, což je svědkovi známo z celorepublikových porad pořádaných odborem výkonu vazby a trestu pro zástupce pro dozorcí radu. Důvodem nedostatku příslušníků je podle názoru tohoto svědka nenaplněnost tabulkových míst dozorců v letech 2012 i 10 chybějících dozorců. Uvedená výpověď tak spíše svědčí o nařizování přesčasových služeb z důvodu dlouhodobějšího nedostatku příslušníků, který se neprojevuje pouze ve Věznici Plzeň, ale i v dalších složkách Vězeňské služby ČR.

[47] Z výpovědi obou svědků dále vyplývá, že žalobcům byly služby přesčas nařizovány denními rozkazy většinou den předem; to, zda bude služba posouzena dle § 54 zákona o služebním poměru, se příslušník zpravidla dozvěděl ústně. Svědci však neuvedli, že by v ústním sdělení bylo žalobcům nařízeno služby přesčas konkrétně zdůvodněno. Z písem-

ně vydávaných denních rozkazů tak nebylo patrné, která služba je přesčasová.

[48] Výslechy svědků tedy potvrdily tvrzení žalobců, že praxe nařizování služeb je taková, že příslušník se o tom, že šlo o přesčasovou službu, dozví až z hromadného směnového výkazu, kde je sice jako důvod přesčasu uveden „§ 54“, nicméně není zde obsaženo konkrétní odůvodnění nařízení tohoto přesčasu. Je tak zřejmé, že nařizované služby přesčas nebyly žalobcům nijak konkrétně zdůvodněny, a nelze tak zjistit pravé důvody jejich nařizování.

[49] Stěžovatel brojil proti postupu žalobců, kteří – byť s nařizováním služeb přesčas nesouhlasili, protože měli za to, že je v rozporu se zákonem – veškeré ústní příkazy vedoucího pracovníka respektovali a nepožadovali, aby byly tyto rozkazy vydány písemně. Tento argument Nejvyšší správní soud nepovažuje za zcela logický, neboť sám stěžovatel potvrdil, že žalobcům byly služby nařizovány prostřednictvím písemných denních rozkazů, ze kterých ovšem nevyplývalo, jestli šlo o službu přesčas, či nikoliv. Není tak zcela zřejmé, kdy byly ústními rozkazy žalobcům sdělovány důvody přesčasových služeb, pokud konkrétní přehled o přesčasech žalobci získali až zpětně z hromadného výkazu odsloužených hodin. Bez ohledu na uvedené nesrovnalosti je ovšem třeba konstatovat, že skutečnost, že žalobci nepožadovali vydání rozkazu písemně, neznamená, že by dále proti postupu nařizování služeb přesčas nemohli brojit. Lhůta pro uplatnění peněžitých nároků ze služebního poměru na jednotlivá opětuující se plnění činí dle § 207 odst. 2 zákona o služebním poměru 3 roky ode dne jejich splatnosti. Jestliže tedy žalobce uplatnil nárok z nezákonně nařízené služby přesčas během této promlčecí lhůty, nelze takovému postupu nic vytýkat (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, čj. 6 Ads 16/2013-60).

[50] V souvislosti s kasační námitkou, podle které se krajský soud dostatečně nevypořádal se skutečností, že službu přesčas lze nařídit také ve veřejném zájmu, Nejvyšší správní soud poznamenává, že krajský soud ve svém rozsudku výslovně uvedl, že službu přesčas

lze podle § 54 odst. 2 zákona o služebním poměru nařídít i ve větším rozsahu nežli 150 hodin v kalendářním roce v případě vyhlášení krizového stavu nebo ve výjimečných případech veřejného zájmu. Jestliže krajský soud neshledal, že by stěžovatel dostatečně prokázal nařizování služeb přesčas v *důležitém zájmu služby*, jednoznačně z toho vyplývá, že nemohlo být prokázáno ani její nařizování *ve výjimečných případech veřejného zájmu*. Z textového i systematického výkladu zákona je totiž zřejmé, že v takových případech se bude jednat o ještě více mimořádné situace. Nadto Nejvyšší správní soud uvádí, že otázka nařizování služeb přesčas ve veřejném zájmu nebyla předmětem sporu, a proto není pochybením krajského soudu, pokud se jí podrobněji nezabýval.

[51] V souvislosti s výkladem pojmu *důležitý zájem služby* dále stěžovatel zdůraznil specifičnost služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů, který Nejvyšší správní soud nastínil např. v shora citovaném rozsudku čj. 3 Ads 10/2011-77 nebo v rozsudku ze dne 22. 9. 2005, čj. 6 As 26/2003-97, č. 764/2006 Sb. NSS. Stěžovatel však nijak nekonkretizoval, co ze specifické povahy služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů vyplývá pro výklad pojmu *důležitý zájem služby*. Nelze tak více než obecně konstatovat, že zdejší soud si je této specifičnosti vědom a výklad tohoto pojmu pojímá z hlediska uvedeného kontextu.

[52] Nedůvodnou je také kasační námitka spočívající v tom, že judikatura týkající se proplácení služeb přesčas u Policie ČR není aplikovatelná na Vězeňskou službu ČR, neboť se jedná o odlišný bezpečnostní sbor, ve kterém se projevuje systémový problém „*poddimenzovanosti*“ služebních míst. Je samozřejmostí, že správní soudy při rozhodování plně zohlední aktuální situaci příslušného bezpečnostního sboru, nicméně pokud zde najde určité podobnosti, je namístě, aby aplikoval judikaturu týkající se jiného bezpečnostního sboru. Tak tomu bylo i v projednávané věci, kdy krajský soud dospěl k závěru, že správní orgány pomocí nařizování služeb přesčas spíše řešily problém nedostatku služebních míst než aktuální nutnost zajištění důležitého zájmu služby. Aplikoval proto judikatorní závěr, že nařizováním služeb přesčas dle § 54 zákona o služebním poměru nelze řešit systémový problém nedostatku příslušníků, přičemž soulad nařizování přesčasových služeb ze zákona musí prokázat stěžovatel. V dalším řízení tedy bude na stěžovateli, aby případně prokázal, že tomu tak nebylo.

[53] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že stěžovateli se nepodařilo prokázat, že služba přesčas byla žalobcům nařizována v souladu s § 54 odst. 1 zákona o služebním poměru v důležitém zájmu služby. Rozhodnutí správních orgánů tak nemají dostatečnou oporu ve spisovém materiálu. (...)

3342

Myslivost: ustanovení mysliveckého hospodáře; podmínka bezúhonnosti

k § 35 odst. 1 písm. c) a § 12 odst. 4 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění zákonů č. 59/2003 Sb. a č. 124/2008 Sb.

k § 69 trestního zákona (č. 140/1961 Sb.)^{*)}

k § 105 trestního zákoníku (č. 40/2009 Sb.)^{**)}

Pravomocně odsouzený pachatel úmyslného trestného činu navržený na ustanovení mysliveckým hospodářem splňuje podmínku bezúhonnosti podle § 35 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 12 odst. 4 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, jestliže jeho odsouzení bylo zahlazeno podle § 69 trestního zákona z roku 1961, resp. podle § 105 trestního zákoníku z roku 2009.

^{*)} S účinností od 1. 1. 2010 nahrazen trestním zákoníkem z roku 2009.

^{**)} S účinností od 1. 6. 2015 změněn zákonem č. 86/2015 Sb.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2015, čj. 46 A 73/2013-37)

Věc: a) Zemědělské družstvo Bavoryně a b) Josef M. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje o neustanovení mysliveckého hospodáře.

Žalobce a) podal u Městského úřadu Hořovice (správní orgán prvního stupně) žádost o ustavení žalobce b) mysliveckým hospodářem honitby. Správní orgán I. stupně si vyžádal opis z evidence Rejstříku trestů, v němž bylo vedeno odsouzení žalobce b) rozsudkem Okresního soudu v Berouně s poznámkou, že odsouzení bylo zahlazeno dne 23. 4. 1991.

Rozhodnutím ze dne 6. 5. 2013 správní orgán I. stupně zamítl návrh na ustanovení žalobce b) mysliveckým hospodářem v honitbě. Rozhodnutí odůvodnil tím, že žalobce b) nespĺňuje podmínku bezúhonnosti dle § 35 odst. 1 písm. c) zákona o myslivosti.

Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci odvolání, které žalovaný dne 16. 7. 2013 zamítl a potvrdil rozhodnutí I. stupně. V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaný uvedl, že § 35 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 12 odst. 4 zákona o myslivosti nestanoví žádné časové omezení, po kterém by již spáchaný trestný čin nebyl zohledňován. Dále poukázal na § 35 odst. 2 zákona o myslivosti, podle kterého si k ověření bezúhonnosti vyžádá správní orgán opis z Rejstříku trestů, nikoliv pouze výpis. Pokud tedy opis z Rejstříku trestů obsahuje záznam, že dotyčná osoba spáchala úmyslný trestný čin, pak nemůže být ustanovena mysliveckým hospodářem, neboť nespĺňuje podmínku bezúhonnosti.

Proti rozhodnutí žalovaného brojili žalobci u Krajského soudu v Praze. Žalobci nesouhlasili s tím, že správní orgány zamítl návrh uživatele honitby na ustanovení žalobce b) mysliveckým hospodářem, protože nespĺňuje podmínku bezúhonnosti. Správní orgány dle žalobců nesprávně dovodily, že mají-li právo při posuzování bezúhonnosti mysliveckého hospodáře vyžádat si dle § 35 odst. 2 zákona o myslivosti opis z jeho Rejstříku trestů, pak je tím myšleno uplatnění stejného pravidla při posuzování bezúhonnosti jako u myslivecké stráže dle § 12 odst. 5 citovaného zákona.

Žalobci připomněli, že odsouzení žalobce b) bylo zahlazeno, proto se na něj ve smyslu § 106 trestního zákoníku z roku 2009 hledí, jako by odsouzen nebyl. K zahlazení v jeho případě došlo uplynutím doby, a jestliže nespáchal žádné přestupky na úseku myslivosti, je ve smyslu § 35 odst. 1 písm. c) zákona o myslivosti osobou bezúhonnou. Pokud správní orgán I. stupně a žalovaný k zahlazení odsouzení nepřihlíželi, překročili zákon, neboť na žalobce b) měli hledět jako na kandidáta bezúhonného ve smyslu § 35 odst. 1 písm. c) zákona o myslivosti. Toto ustanovení přímo odkazuje na § 12 odst. 4 téhož zákona, vztahující se k podmínkám pro ustanovení myslivecké stráže. Přitom podmínky bezúhonnosti u myslivecké stráže jsou zpřísněny § 12 odst. 5 zákona o myslivosti, kde je pro mysliveckou stráž stanoveno, že k zahlazení odsouzení dle trestního zákona se nepřihlíží. Pokud by podle tohoto ustanovení mělo být postupováno i v případě mysliveckého hospodáře, zákon by tak stanovil. Žalobci také odkázali na důvodovou zprávu k novele zákona o myslivosti č. 59/2003 Sb., podle níž myslivecký hospodář není oproti myslivecké stráži veřejným činitelem, a proto je nesprávné, pokud by pro něj byla uplatňována stejná kritéria. Navíc Policie ČR provádí šetření zejména spolehlivosti a bezúhonnosti uchazečů o zbrojní průkaz ve smyslu zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu, není dán důvod, aby byl myslivecký hospodář stejně proceduře podroben dvakrát.

V písemném vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že pro mysliveckého hospodáře platí stejná kritéria bezúhonnosti jako pro mysliveckou stráž a k zahlazení odsouzení se nepřihlíží, jak plyne ostatně i ze skutečnosti, že bezúhonnost se dokládá opisem z Rejstříku trestů, ve kterém jsou uváděna i zahlazená odsouzení.

Krajský soud v Praze zrušil rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) Podle § 35 odst. 1 písm. c) zákona o myslivosti ve znění zákona č. 124/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů¹⁾, účinného od 1. 7. 2008, je mimo jiné předpokladem pro zastávání funkce mysliveckého hospodáře bezúhonnost osoby s odkazem na § 12 odst. 4 (jedná se o ustanovení, které se vztahuje k ustanovení myslivecké stráže a podle něhož „[z]a **bezúhonného se pro účely tohoto zákona nepovažuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin nebo uznán vinným ze spáchání přestupku na úseku myslivosti nebo komu byla pravomocně uložena pokuta podle tohoto zákona**“), s dovětkem, že „k uloženým pokutám za přestupky na úseku myslivosti a k pokutám za přestupky uložené podle tohoto zákona se nepřihlíží, pokud od právní moci rozhodnutí o jejich uložení uplynuly 2 roky“). Podle § 35 odst. 2 zákona o myslivosti „[o]rgán státní správy myslivosti, který rozhoduje o ustanovení mysliveckého hospodáře, si k ověření bezúhonnosti podle odstavce 1 písm. c) vyžádá podle zvláštního právního předpisu **opis z evidence Rejstříku trestů**“ (v elektronické podobě).

„Ke splnění podmínky bezúhonnosti je také třeba předložení čestného prohlášení, jímž fyzická osoba prokáže, že na úseku myslivosti jí nebyla pravomocně uložena sankce za spáchání přestupku podle zákona [č. 200/1990 Sb.,] o přestupcích, ani jí nebyla pravomocně uložena pokuta podle tohoto zákona s tím, že k uloženým sankcím za přestupky na úseku myslivosti a k pokutám za přestupky uložené podle tohoto zákona se nepřihlíží, pokud od právní moci rozhodnutí o jejich uložení uplynuly 2 roky.“

Bezúhonnost jako podmínka pro ustanovení do funkce mysliveckého hospodáře je tedy definována odkazem na bezúhonnost stanovenou pro mysliveckou stráž. I pro ověření podmínky bezúhonnosti je správní orgán rozhodující o ustanovení myslivecké stráže oprávněn podle § 12 odst. 5 citované-

ho zákona vyžádat si **opis** z evidence Rejstříku trestů (rovněž v elektronické podobě). Přitom je v § 12 odst. 5 větě druhé citovaného zákona výslovně stanoveno, že „[p]ři **posuzování bezúhonnosti se nepřihlíží k zahlázení odsouzení podle zvláštního zákona**“ (s odkazem na § 69 trestního zákona z roku 1961).

Pro úplnost soud uvádí, že bezúhonnost osoby je rovněž posuzována pro účely vydání loveckého lístku. Bezúhonnost podle § 47 odst. 3 písm. d) zákona o myslivosti je také definována s odkazem na § 12 odst. 4, ovšem s tím rozdílem, že podle § 47 odst. 4 zákona o myslivosti „[o]rgán státní správy myslivosti, který vydává lovecké lístky, si k ověření bezúhonnosti podle odstavce 3 písm. d) vyžádá podle zvláštního právního předpisu **výpis z evidence Rejstříku trestů**“. Dále je shodně jako v § 35 odst. 2 zákona o myslivosti stanoveno, že „[k]e splnění podmínky bezúhonnosti je také třeba předložení čestného prohlášení, jímž fyzická osoba prokáže, že na úseku myslivosti jí nebyla pravomocně uložena sankce za spáchání přestupku podle zákona o přestupcích ani jí nebyla pravomocně uložena pokuta podle tohoto zákona s tím, že k uloženým sankcím za přestupky na úseku myslivosti a k pokutám za přestupky uložené podle tohoto zákona se nepřihlíží, pokud od právní moci rozhodnutí o jejich uložení uplynuly 2 roky“.

Předchozí právní úprava zákonných předpokladů pro ustanovení do funkce mysliveckého hospodáře účinná do 30. 6. 2008 byla poněkud odlišná. Zákonem č. 59/2003 Sb. byla s účinností od 28. 2. 2003 novelizována i ustanovení týkající se mysliveckého hospodáře. Nejenže bylo nově stanoveno, že k prokázání bezúhonnosti se dle § 35 odst. 1 písm. c) zákona o myslivosti předloží pouze výpis z evidence Rejstříku trestů (tedy nikoli opis, jako dosud dle § 12 odst. 5, ve spojení s § 35 odst. 6 zákona o myslivosti, ve znění účinném do 27. 2. 2003, a jako následně dle § 35 odst. 2 zákona o myslivosti, ve znění účinném od 1. 7. 2008), zároveň bylo v § 35

¹⁾ S účinností od 1. 1. 2014 zrušen zákonem č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky.

odst. 6 zákona o myslivosti zakotveno, že pro ustanovení mysliveckého hospodáře platí obdobně § 12 odst. 3, tedy nikoli i § 12 odst. 4 až 6, jako tomu bylo do 27. 2. 2003. K této novelizaci byla vydána právě ta důvodová zpráva, na kterou žalobce odkazuje a která hovořila o tom, že myslivecký hospodář není veřejným činitelem jako myslivecká stráž, a je proto nesprávné, aby byla uplatňována stejná kritéria při jejich výběru.

Tento úmysl zákonodárce odlišit podmínky pro ustanovení do funkce mysliveckého hospodáře a do funkce myslivecké stráže již v důvodové zprávě k další novelizaci § 35 zákona o myslivosti vyjádřen nebyl. Důvodová zpráva k zákonu č. 124/2008 Sb., v části týkající se novelizace některých ustanovení zákona o myslivosti zmiňovala legislativně technickou úpravu (zjevně související s možností předávání žádostí i výstupů z evidence Rejstříků trestů v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový přístup) ve vztahu k novelizovaným § 35 a § 47 zákona o myslivosti, pouze zmínila povinnost orgánu rozhodujícího dle § 35 zákona o myslivosti vyžádat si **opis** z evidence Rejstříku trestů pro prověření bezúhonnosti ve vztahu k funkci mysliveckého hospodáře, zatímco pro posouzení podmínky bezúhonnosti pro vydání loveckého lístku hovořila o povinnosti vyžádat si **výpis** z evidence Rejstříku trestů. Ustanovení § 35 odst. 1 písm. c) zákona o myslivosti (tedy včetně odkazu na § 12 odst. 4 téhož zákona) novelizací nikterak dotčeno nebylo.

Podle § 35 odst. 1 písm. c) zákona o myslivosti je „[u]živatel honitby povinen navrhnout orgánu státní správy myslivosti ustanovení mysliveckého hospodáře. Předpokladem pro zastávání této funkce je, že navržená osoba je bezúhonná, (§ 12 odst. 4); k uloženým pokutám za přestupky na úseku myslivosti a k pokutám za přestupky uložené podle tohoto zákona se nepřihlíží, pokud od právní moci rozhodnutí o jejich uložení uplynuly 2 roky.“ Podle § 35 odst. 2 zákona o myslivosti „[o]rgán státní správy myslivosti, který rozhoduje o ustanovení mysliveckého hospodáře, si k ověření bezúhonnosti podle odstavce 1 písm. c) vyžá-

dá podle zvláštního právního předpisu opis z evidence Rejstříku trestů“. Podle § 12 odst. 4 zákona o myslivosti „[z]a bezúhonného se podle tohoto zákona nepovažuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin nebo uznán vinným ze spáchání přestupku na úseku myslivosti nebo komu byla pravomocně uložena pokuta podle tohoto zákona“.

Z výše uvedeného je jasné patrné, že zákon o myslivosti se po novelizaci provedené zákonem č. 124/2008 Sb. stal v otázce bezúhonnosti mysliveckého hospodáře nekonzistentním, jelikož na jednu stranu obsahuje v § 35 odst. 1 písm. c) odkaz pouze na § 12 odst. 4 (a nikoli rovněž na § 12 odst. 5, který výslovně uvádí, že se k zahlazení odsouzení nepřihlíží), ale na stranu druhou nahradil požadavek na výpis z Rejstříku trestů požadavkem na opis z Rejstříku trestů, který se napříč právním řádem používá jen tehdy, je-li posuzována bezúhonnost bez ohledu na případné zahlazení odsouzení (jako např. u myslivecké stráže). V této souvislosti soud připomíná, že právě uvádění zahlazených odsouzení je informace, která především odlišuje opis z Rejstříku trestů od výpisu z něj.

V projednávané věci se tak střetávají dvě interpretace této inkonzistence zákona. Žalobce zastává názor, že z pouhého nahrazení výpisu z Rejstříku trestů opisem nelze dovodit, že by se podmínka stanovená pro mysliveckou stráž v § 12 odst. 5 zákona o myslivosti nově vztahovala i na mysliveckého hospodáře přes absenci výslovného odkazu na toto ustanovení v § 35 téhož zákona. K tomu žalobce rovněž poukázal na skutečnost, že předmětná novela byla pouze technickou novelou vycházející ze změny zákona o Rejstříku trestů. Nahrazení výpisu opisem by tak z pohledu žalobce (byť takto výslovně neargumentuje) představovalo spíše nedopatření, ze kterého není možné vyvozovat dalekosáhlé závěry. Žalovaný naproti tomu opírá svou argumentaci právě o skutečnost, že se bezúhonnost nově dokládá opisem z Rejstříku trestů, který by nemělo smysl vyžadovat, pokud by se i nadále mělo přihlížet k zahlazení odsouzení.

Soud po zvážení výše uvedeného argumentace a legislativního vývoje právní úpravy

zákona o myslivosti dospěl k závěru, že argumentace žalovaného neobstojí. Podle § 12 odst. 4 zákona o myslivosti, který skrze odkaz v § 35 odst. 1 písm. c) téhož zákona platí i pro mysliveckého hospodáře, se za bezúhonného podle tohoto zákona nepovažuje (mimo jiné) ten, kdo byl pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin. Podle § 70 odst. 1 trestního zákona z roku 1961 „[b]ylo-li odsouzení zhlazeno, hledí se na pachatele, jako by nebyl odsouzen“. Toto ustanovení představuje obecné pravidlo, které je nutné použít u všech ostatních právních předpisů požadujících bezúhonnost, leda by tyto předpisy výslovně stanovily jinak. V případě zákona o myslivosti tak výslovně stanoví § 12 odst. 5 u myslivecké stráže. Jedná se tedy o výjimku z obecného pravidla, která musí být (jako každá výjimka) vykládána restriktivně. V případě § 35 je v souvislosti s bezúhonností odkazováno pouze na § 12 odst. 4, a nikoliv rovněž na § 12 odst. 5, a tato skutečnost je pro soud rozhodující. Pokud by totiž zákonodárce měl v úmyslu vrátit úpravu bezúhonnosti mysliveckého hospodáře zpět před rok 2003, mohl tak nepochybně učinit např. tím, že by do § 35 odst. 1 písm. c) zákona o myslivosti doplnil vedle odkazu na § 12 odst. 4 rovněž odkaz na § 12 odst. 5 téhož zákona, což se však nestalo.

Žalovaný dovozuje zpřísnění podmínky bezúhonnosti pouze z požadavku na opis z trestního rejstříku (§ 35 odst. 2 zákona o myslivosti), zavedeného novelizací zákona o myslivosti v roce 2008, což soud nepokládá za správné. Je nezbytné připomenout, že zákonem č. 124/2008 Sb. došlo primárně ke změně úpravy zákona o Rejstříku trestů, jejímž cílem bylo zjednodušení procesu získávání údajů z Rejstříku trestů, což ostatně výslovně deklaroval zástupce předkladatele, ministr spravedlnosti, při projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně, když uvedl, že „[t]ato novela přináší sice drobnou, ale hodně důležitou skutečnost, kdy ve chvíli, kdy občan je účastníkem správního řízení a je povinen předložit výpis z Rejstříku trestů, dnes musí podstoupit ono martyrium a výpis z Rejstříku trestů získat, opatřit

a pak jej předložit příslušnému správnímu orgánu. Naším cílem je, jak jsem řekl, vytvořit přívětivý Rejstřík trestů a toto odstranit. Do budoucnosti tak, pokud tuto novelu přijmeme, již občané nebudou muset žádat o výpis z Rejstříku trestů, aby jej opatřovali pro jiný správní orgán, pro jinou složku státu, ale Rejstřík trestů bude povinen sám zaslat výpis z Rejstříku trestů příslušnému správnímu orgánu na základě žádosti tohoto správního orgánu. Jinými slovy, chceme tím zkomfortnit vztah občan-stát a nenutit občana, aby do budoucnosti při správním řízení dokládal dokumenty, které si správní orgán sám může opatřit, protože si je opatřuje pouze od jiné organizační složky státu.“ Tomuto záměru pak odpovídala novelizace několika desítek zvláštních předpisů, která dala správním orgánům možnost a povinnost si příslušné výpisy či opisy opatřovat z vlastní iniciativy. V důvodové zprávě k návrhu zákona ani ve stenografických záznamech z jednání Poslanecké sněmovny nelze nalézt jedinou zmínku o tom, že by zákonodárce zamýšlel změnit (zprísnil) podmínku bezúhonnosti pro myslivecké hospodáře (ve vztahu k zákonu o myslivosti se při projednávání návrhu diskuse nevedla – ostatně návrh byl projednáván pouze ve výboru ústavněprávním, a nikoliv např. ve výboru zemědělském, kam problematika myslivosti obecně spadá). Dovození zpřísnění úpravy bezúhonnosti touto novelou tak postrádá dostatečnou oporu nejen v samotném textu zákona (jak bylo uvedeno výše), ale nemá ani žádné opory v okolnostech přijetí zákona č. 124/2008 Sb. Skutečnost, že zákonodárce stanovil pro mysliveckého hospodáře nově povinnost správního orgánu vyžádat si opis z Rejstříku trestů, je tak spíše nedopatřením, které však nebrání řádnému fungování zákona, jelikož i „běžnou“ bezúhonnost je z opisu z Rejstříku trestů možné zjistit.

Vzhledem k výše uvedenému soud uzavírá, že pravomocně odsouzený pachatel úmyslného trestného činu navržený na ustanovení mysliveckým hospodářem splňuje podmínku bezúhonnosti podle § 35 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 12 odst. 4 zákona o my-

slivosti, jestliže jeho odsouzení bylo zahlazeno podle § 69 trestního zákona z roku 1961, resp. podle § 105 trestního zákoníku z roku 2009. Ustanovení § 12 odst. 5 věty druhé zákona o myslivosti se na mysliveckého hospo-

dáře nevztahuje. Správní orgány obou stupňů tak v projednávané věci pochybily, když nezohlednily zahlazení odsouzení žalobce b), a jejich závěr, že žalobce b) nespĺňuje podmínku bezúhonnosti, tak nemůže obstát.

3343

Ochrana přírody a krajiny: výjimka ze zákazu u zvláště chráněných rostlin a živočichů

k § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákonů č. 16/1997 Sb. a č. 349/2009 Sb.

I. Jestliže není zřejmé, proč byla určitá varianta záměru vyloučena z posuzování vlivů na životní prostředí (EIA), ačkoliv jde o variantu reálnou a uskutečnitelnou, a zároveň je věrohodně doloženo, že daná varianta může představovat menší zásah do přirozeného vývoje těch druhů rostlin a živočichů, které jsou chráněny podle práva Evropské unie, nezbyvá, než aby ji plnohodnotně posoudil orgán ochrany přírody v řízení o výjimce ze zákazu škodlivě zasahovat do vývoje zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů (§ 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). Neexistence jiného uspokojivého řešení je totiž v případě druhů chráněných evropským právem nezbytnou podmínkou pro vydání výjimky.

II. Další z podmínek pro vydání výjimky ze zákazu škodlivě zasahovat do vývoje zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, které jsou chráněny právem Evropské unie, je prokázání, že bude dosažen či udržen příznivý stav jednotlivých druhů z hlediska jejich ochrany (§ 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). Splnění této podmínky nelze věrohodně ověřit, jestliže žadatel nenavrhne konkrétní zmírňující a kompenzační opatření směřující k zachování příznivého stavu jednotlivých ohrožených druhů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, čj. 6 As 73/2015-40)

Prejudikatura: rozsudky Soudního dvora ze dne 6. 11. 2003, Komise proti Spojenému království (C-434/01, Recueil, s. I-13239), ze dne 10. 5. 2007, Komise proti Rakousku (C-508/04, Sb. rozh., s. I-3787), a ze dne 14. 6. 2007, Komise proti Finsku (C-342/05, Sb. rozh., s. I-4713).

Věc: Pobočný spolek Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu proti Ministerstvu životního prostředí, za účasti 1) Ředitelství vodních cest České republiky, 2) města Přelouč, 3) spolku „Karlínsko-Libeňské kaskády“, o udělení výjimky z ochranných podmínek zvláště chráněných živočichů, o kasační stížnosti žalobce.

Předmětem správního řízení byla žádost osoby zúčastněné na řízení 1) o udělení výjimky ze zákazu ničit nebo jinak rušit ve vývoji jeden silně ohrožený druh rostliny a ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje 39 kriticky ohrožených druhů a rodů živočichů. Zásah měl spočívat v realizaci stavby souhrnně označované jako „Nový plavební stupeň Přelouč“, konkrétně její pozměněné varianty po-

dle dokumentace „*Stupeň Přelouč II, úprava technického řešení na Slavíkových ostrovech*“ ze září 2009. Stavba má sestávat z plavebního kanálu s novou plavební komorou o délce cca 3,2 km, její součástí má být dále výstavba mostů přes koryto řeky Labe a nový plavební kanál, přeložky komunikací, vodotečí, odvodňovacích drénů a příkopů, přeložky rozvodů inženýrských sítí, terénní úpravy a další vyvo-

lané investice. Celá stavba má být umístěna na pravém břehu řeky Labe, kde se nachází přírodně cenná lokalita Slavíkových ostrovů a Lohenického ramene, přičemž na tomto území roste a žije oněch 40 druhů ohrožených rostlin a živočichů, jichž se týká žádost o výjimku z ochranných podmínek. Pro nyní posuzovaný případ lze z těchto druhů jmenovat zejména modráska bahenního a modráska očkovaného, žábřonožku, páchníka hnědého a lesáka rumělkového. Krajský úřad Pardubického kraje rozhodnutím I. stupně ze dne 30. 6. 2010 požadovanou výjimku udělil, a to na základě § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Současně stanovil 19 podmínek týkajících se monitoringu území dotčeného stavbou a kompenzačních opatření.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 12. 2010 změnil na základě odvolání žalobce rozhodnutí I. stupně tak, že zpřesnil formulaci některých stanovených podmínek (konkrétně podmínek č. 1, 3, 5, 7 a 11); v ostatním žalobci nevyhověl a ponechal rozhodnutí I. stupně v platnosti.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného správní žalobou u Městského soudu v Praze. V ní žádal zrušení nejen rozhodnutí o výjimce z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů, ale i zrušení dřívějšího stanoviska žalovaného o hodnocení vlivů záměru na životní prostředí ze dne 29. 9. 2000 (dále jen „stanovisko EIA“). Městský soud svým rozhodnutím ze dne 19. 12. 2014, čj. 3 A 27/2011-232, žalobu zamítl. Svůj náhled na věc v závěru rozsudku stručně shrnul následujícím způsobem: „V obecné rovině lze považovat rozhodnutí [I. stupně] za dostatečné, resp. dostatečně argumentačně zdůvodněné. Zabývalo se všemi podmínkami plynoucími z § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, dokonce odůvodnilo i odlišný závěr oproti předchozím rozhodnutím (změnou právní úpravy). Žalovanému lze dát do určité míry za pravdu, že není předmětem řízení hodnotit ekonomickou výhodnost lodní dopravy, ale v situaci, kdy orgán ochrany přírody má formulovat „vyšší (váhu) veřejného zájmu na lodní dopravě (stavbě kanálu) a poměřit ji se zájmem na ochraně kriticky ohrožených druhů, jsou tyto úvahy do určité míry relevantní. Pokud

jde o zkoumání, nemožnosti jiného vhodného řešení; krajský úřad vycházel z posudku EIA, který určil nejuhodnější řešení, tudíž, jiná neexistují. Žalovaný zopakoval, byl stručněji, totéž. To odpovídá závěrem rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2010, čj. 1 As 91/2009-83, z něhož plyne, že obsah stanoviska je závazný pro všechny orgány při veškerém rozhodování o daném záměru.“

Pokud jde o návrh na zrušení stanoviska EIA, městský soud připustil, že jakožto povinný podklad pro napadené správní rozhodnutí přezkoumatelné je, návrh však zamítl s poukazem na neunesení břemene tvrzení, resp. pro nedostatek „procesně právního důvodu, který by znamenal, že stanoviskem EIA byl žalobce jakkoli zkrácen na svých právech (procesních)“.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. V jednotlivých kasačních námitkách opakovaně poukázal na historii případu, zejména na to, jakým způsobem orgány ochrany přírody rozhodovaly o předchozích žádostech osoby zúčastněné na řízení 1) o udělení výjimky z ochranných podmínek různých skupin těchto druhů zvláště chráněných živočichů, jichž se týká i toto řízení. Z kasační stížnosti a jejich příloh vyplývá, že první žádost osoby zúčastněné na řízení 1) zamítl žalovaný v roce 2003. Ministr životního prostředí Libor Ambrozek však téhož roku vyhověl podanému rozkladu a změnil rozhodnutí ministerstva týkající se řady nyní řešených druhů (např. žábřonožka, velevrub malířský či páchník hnědý) tak, že výjimku povolil. Jeho rozhodnutí ovšem zrušil městský soud rozhodnutím ze dne 28. 2. 2006, čj. 7 Ca 25/2004-34 [kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení 1) zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 27. 3. 2008, čj. 6 As 48/2006-118]. Původní zamítavé rozhodnutí žalovaného potvrdil v novém rozkladovém řízení ministr životního prostředí Martin Bursík v roce 2007. Jelikož působnost k vydání předmětného povolení se mezitím změnila, rozhodovala o další podané žádosti osoby zúčastněné na řízení 1) Správa chráněné krajinné oblasti Kokořínsko, která ji zamítila v roce 2007 [potvrzeno žalovaným v tomtéž roce, žaloba osoby zúčastněné na ří-

zení 1) zamítnuta městským soudem rozhodnutím ze dne 4. 6. 2010, čj. 9 Ca 360/2007-170, kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení 1) zamítnuta Nejvyšším správním soudem rozsudkem ze dne 27. 10. 2011, čj. 6 As 17/2011-232]. Ani další žádost osoby zúčastněné na řízení 1) o výjimku nebyla úspěšná. Zamítla ji v roce 2008 Správa Chráněné krajinné oblasti Železné hory [potvrzeno žalovaným v tomtéž roce, žaloba osoby zúčastněné na řízení 1) zamítnuta městským soudem rozsudkem ze dne 27. 6. 2011, čj. 11 Ca 463/2008-176, kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení 1) zamítnuta Nejvyšším správním soudem rozsudkem ze dne 23. 8. 2012, čj. 9 As 30/2012-88]. Teprve poté, co příslušnost k vydávání výjimek z ochranných podmínek zvláště chráněných živočichů přešla od 1. 12. 2009 na krajské úřady, docílila osoba zúčastněná na řízení 1) kladného rozhodnutí, neboť Krajský úřad Pardubického kraje v roce 2010 výjimku povolil a žalovaný jeho rozhodnutí – byť v mírně pozměněné podobě – ve věci samé potvrdil. Podle stěžovatele „žalovaný opakovaně výjimky pro stejné technické řešení záměru stavby plavebního kanálu přes Slavíkovy ostrovy nepovoloval jednak z důvodu absence doložení převahy veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody a z důvodu absence účinných eliminačních a kompenzačních opatření ve vztahu ke škodlivému zásahu do biotopů desítek zvláště chráněných druhů organismů“. V jednotlivých námitkách proto stěžovatel opakovaně poukázal na to, že žalovaný neodůvodnil dostatečně přesvědčivě svůj nynější názorový obrat oproti předchozím rozhodnutím v téže věci, což činí jeho rozhodnutí nepřezkoumatelným, a že městský soud nepřikládal této vadě napadeného správního rozhodnutí odpovídající význam.

První kasační námitka formulovaná stěžovatelem se týkala toho, že osoba zúčastněná na řízení 1) doplnila v rámci odvolacího řízení do spisu dva nové podklady, které měly prokázat, že veřejný zájem na výstavbě labské vodní cesty nadále trvá. Jednalo se o dopis ministra dopravy z prosince 2010, kterým ministr zasílá do meziresortního připomínkového řízení materiál „*Prověření potřebnosti průplavního spojení Dunaj–Odra–Labe*“, a dále o dopis ná-

městka ministra dopravy ze dne 30. 11. 2010 adresovaný náměstkovi ministra životního prostředí a obsahující žádost o podporu stavby Plavebního stupně Přelouč II. Žalovaný nezaslal stěžovateli tyto podklady k vyjádření, ačkoliv z nich v odvolacím rozhodnutí vycházel. Městský soud nicméně usoudil, že tyto nové podklady nepřinesly nijak převratné informace, nýbrž pouze potvrdily trvající veřejný zájem na lodní dopravě na Labi a s ní související zájem na stavbě, a že tudíž neměly zásadní vliv na rozhodování odvolacího orgánu. Proto tato vada řízení nebyla natolik závažná, aby odůvodnila zrušení napadeného rozhodnutí. Městský soud se přitom opřel o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2011, čj. 2 As 60/2011-101. Stěžovatel tento závěr označil za nezákonný a zčásti za nepřezkoumatelný. Tvrdil, že doplněné podklady měly naopak zásadní význam pro rozhodnutí žalovaného, přičemž cituje ze s. 11 napadeného rozhodnutí, kde žalovaný na oba tyto nové podklady odkázal a zároveň upozornil na jejich význam pro doložení veřejného zájmu na nákladní lodní dopravě na Labi a na jeho převaze. Podle stěžovatele žalovaný mimo jiné i na základě těchto podkladů dovodil nově převahu veřejného zájmu na realizaci záměru ve variantě přes Slavíkovy ostrovy, ačkoliv v předchozích řízeních hodnotil věc opačně. Nadto stěžovatel upozornil, že pouze účastník řízení může posoudit, zda určitý podklad rozhodnutí považuje za významný, či nikoliv. Pokud správní orgán neumožní účastníkovi řízení vyjádřit se ke všem podkladům obsaženým ve spisu, jedná se o zásadní vadu řízení, a to bez ohledu na to, jaké konkrétní podklady byly do spisu doplněny či nakořím významné byly tyto doklady z pohledu správního orgánu.

Ve druhé kasační námitce stěžovatel poukázal na to, že k dalšímu podkladu, který v odvolacím řízení doplnila do spisu osoba zúčastněná na řízení 1), se sice vyjádřit mohl, avšak žalovaný mu k tomu stanovil nepřiměřeně krátkou lhůtu sedmi dnů. Přitom se jednalo o zásadní nový odborný podklad pro rozhodování – sdělení Mgr. Vladimíra V., Ph.D., který popisuje svá odborná pozorování motýlů modrásků provedená v srpnu 2010. Uvedl, že obje-

vil na levém (přeloučském) břehu Labe novou populaci obou chráněných druhů modrásků, která je podle jeho odhadů početnější než populace na pravém břehu, kde leží Slavíkovy ostrovy. Zároveň tento odborník zaznamenal přelet tří označených modrásků přes Labe, z čehož dovodil, že lokality na obou březích Labe spolu vzájemně komunikují a mohou se geneticky mísit. Městský soud shledal lhůtu k vyjádření přiměřenou, neboť sdělení Mgr. V. má pouze jednu stranu a žalovaný jednal správně, jestliže nechtěl zbytečně protahovat odvolací řízení. Nadto nejde podle městského soudu o nikterak převratný podklad, jelikož otázka existence náhradních lokalit pro modrásky na protějším břehu Labe není pro současné řízení podstatná. Stěžovatel bude moci své případné námitky proti neplnění podmínek rozhodnutí o výjimce (nezajištění funkčních náhradních lokalit, neprovedení záchranných přenosů) uplatnit v rámci následných řízení o povolení stavby. Stěžovatel v kasační stížnosti označil tuto argumentaci městského soudu za „nepřijatelnou bagatelizaci jednoho ze zásadních problémů celého povolovacího procesu pro plavební kanál u Přelouče“. Podle stěžovatele osoba zúčastněná na řízení 1) od roku 2003 (kdy byla vydána první dvě zamítavá rozhodnutí o výjimce z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů živočichů) věděla, že bez doložení reálných náhradních lokalit pro modrásky nemůže výjimku získat. Přesto v dubnu 2010 podala u krajského úřadu další žádost o výjimku pro 40 druhů rostlin a živočichů, včetně obou druhů modrásků, aniž by náhradní lokality byly zajištěny a popsány v žádosti nebo jejích přílohách. Předložený projekt se nijak významně nezměnil a v řízení před krajským úřadem nebyly předloženy oproti předchozím řízením v téže věci ani žádné nové podklady prokazující udržení příznivého stavu populace modrásků. Krajský úřad proto formuloval podmínky k zachování ohrožených biotopů zcela obecně namísto toho, aby stanovil opatření konkrétní, reálná a časově i věcně kontrolovatelná. Žalovaný se pokusil tyto vady řízení I. stupně zhojit mimo jiné i odkazem na nově doplněné sdělení Mgr. V. Městský soud opomenul, že závažnost uvedeného podkladu není dána jeho délkou, ale významem, který

mu sám žalovaný přisoudil a na jehož základě zcela změnil svůj dosavadní přístup k přípustnosti záměru plavebního kanálu v předmětné lokalitě. Stěžovatel podotkl, že ve lhůtě 7 dní nebylo pro něj možné vlastními prostředky předloženému vyjádření odborně oponovat. Proto navrhoval, aby bylo ve věci svoláno nové místní šetření v létě 2011, případně aby byla pozorování Mgr. V. ověřena dalším odborníkem, ale žalovaný jeho návrhy zamítl.

Ve třetí kasační námitce stěžovatel vytkl městskému soudu, že přistoupil na způsob, jakým se krajský úřad a žalovaný správní orgán vypořádaly s podklady rozhodnutí. Podle stěžovatele správní orgány bez vysvětlení zcela pominuly obsah jím předložených písemností. Jednalo se zejména o „Odborný posudek Agentury ochrany přírody a krajiny na znalecký posudek č. 7/2010 k výběru varianty labské vodní cesty v k. ú. Přelouč a Břehy“ z května 2010 (dále jen „posudek AOPK“), dále o „Znalecký posudek z oboru ochrana přírody, odvětví zoologie, ke znaleckému posudku firmy A-Consult plus, s. r. o., o variantách vodního díla Přelouč“ z roku 2010, zpracovaný RNDr. Mojmírem Vlašínem (dále jen „posudek RNDr. Vlašína“), a konečně o dvě zprávy z kontrolních akcí Nejvyššího kontrolního úřadu, jež se týkaly investic do rozvoje vodních cest a přístavů, a to závěr č. 01/15 z roku 2001 a závěr č. 08/19 z roku 2008. Tyto dokumenty vypracely fundovaným způsobem informace obsažené v podkladech doložených osobou zúčastněnou na řízení 1), přesto je správní orgány vyhodnotily jako irelevantní, nepřesné, zastaralé, laické apod. Konkrétně posudek AOPK si od Agentury ochrany přírody a krajiny vyžádal sám krajský úřad, přesto z něj nakonec vůbec nevycházel (byť jej formálně označil za jeden z podkladů svého rozhodnutí), a to s tvrzením, že se posudek AOPK zabývá jen hodnocením obsahu znaleckého posudku č. 7/2010 společnosti A-Consult plus. Podle stěžovatele však posudek AOPK obsahuje řadu dalších informací a hodnotí pečlivě jak otázku vhodnosti jednotlivých variant vedení trasy plavebního kanálu z hlediska zájmů ochrany přírody, tak i uskutečnitelnost a účinnost v úvahu připadajících eliminačních a kompenzačních opatření

k zachování populací zvláště chráněných druhů, pro něž je výjimka požadována. Městský soud vystavěl zamítnutí žaloby v tomto bodu jednak na tom, že využití určitého podkladu správním orgánem nespadá do oblasti procesních práv stěžovatele, jednak na tom, že otázku použití posudku AOPK krajský úřad přesvědčivě objasnil na s. 5, 9 10 a 12 svého rozhodnutí. Stěžovatel k tomu uvedl, že jako účastník řízení má podle § 68 odst. 3 ve vztahu k § 3 správního řádu právo na přesvědčivé odůvodnění rozhodnutí (mj.) i ve vztahu k otázce, které z předložených podkladů a navržených důkazů vzal správní orgán v potaz při vydání svého rozhodnutí a proč. Správní orgány své povinnosti v tomto ohledu nedostály, a to ani v částech rozhodnutí krajského úřadu citovaných městským soudem, ani v rozhodnutí žalovaného, který bez relevantní argumentace zpochybňuje odbornou úroveň posudku AOPK. Toto pochybení vnímal stěžovatel jako o to závažnější, že výjimka byla povolena i z ochrany druhů, které jsou předmětem ochrany podle práva Evropské unie, konkrétně podle směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen „směrnice o stanovištích“); jde o biotopy lesáka rumělkového, páchníka hnědého, modráska bahenního a modráska očkovaného. Proto nemohla být tato výjimka v souladu s právem povolena, pokud existuje jiné uspokojivé řešení či povolovaná činnost negativně ovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany.

Čtvrtá kasační námitka už představuje jen opakování dříve řečeného. Městský soud se podle stěžovatele spokojil se zcela nedostatečným zdůvodněním toho, proč se žalovaný radikálně odchýlil od svého dřívějšího rozhodování v téže věci. Škodlivý vliv stavby přitom zůstal stejně závažný a osoba zúčastněná na řízení 1) neoznačila žádné konkrétní (tudíž ani jakékoliv nové) náhradní lokality pro kterýkoliv z ohrožených druhů, pro něž je výjimka požadována.

Osoba zúčastněná na řízení 1) k prvnímu bodu kasační stížnosti uvedla, že jí předložené dopisy vrcholných politických představitelů nepřinesly žádné nové informace ani podstat-

nou změnu skutkového stavu, proto nebylo nutno je stěžovateli předkládat k vyjádření. Existenci veřejného zájmu na realizaci záměru „*Plavební stupeň Přelouč*“ dovedl totiž správně již krajský úřad na základě podkladů shromážděných v řízení na prvním stupni. Předložené dopisy vznikly až po vydání rozhodnutí I. stupně a veřejný zájem pouze deklarují, nikoliv konstituují. Nemohly tudíž změnit posouzení věci odvolacím orgánem oproti rozhodnutí I. stupně. Navíc stěžovatel proti nim až dosud nevzněl, a ostatně ani nemohl vznést, žádné relevantní námítky, tudíž jeho případné vyjádření nemohlo nijak ovlivnit výsledek odvolacího řízení. Pochybení žalovaného tak nemohlo mít vliv na zákonnost jím vydaného rozhodnutí. Osoba zúčastněná na řízení 1) dále upozornila na chybnou interpretaci některých rozsudků Nejvyššího správního soudu stěžovatelem, pokud jde o vadu řízení spočívající v odepření možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.

Ke druhé kasační námitce se osoba zúčastněná na řízení 1) vyjádřila v tom smyslu, že přiměřenost lhůty stanovené pro vyjádření k podkladům rozhodnutí je třeba vždy hodnotit podle individuálních okolností případu. To městský soud v případě sporného podkladu (sdělení Mgr. V.) učinil, neboť vyšel zejména z jeho novosti a obsáhlosti. Stěžovatel ostatně svého práva využil a k podkladu se ve stanovené lhůtě vyjádřil. Nadto žádný jiný účastník řízení nepřiměřenou krátkost dané lhůty nenamítal. Stěžovatel není podle osoby zúčastněné na řízení 1) oprávněn vznášet další, věcné námítky k obsahu sdělení Mgr. V., nicméně osoba zúčastněná na řízení 1) v této souvislosti upozornila, že krajský úřad shledal podmínky pro udělení výjimky za splnění i v situaci, kdy migraci modrásků přes řeku nepředpokládal, a žalovaný jeho rozhodnutí v podstatě potvrdil. Sdělení Mgr. V. tak pouze ukazuje, že podmínky pro realizaci kompenzačních opatření budou ještě příznivější, než předpokládal krajský úřad.

Třetí kasační námitku týkající se selektivního nakládání s podklady rozhodnutí označila osoba zúčastněná na řízení 1) za nepřipustnou. Poukázala na to, že uvedená námitka nebyla v této podobě obsažena v žalobě, jelikož

stěžovatel namítal pouze nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí ve vztahu k vypořádání svých odvolacích námitek. Dále uvedla, že stěžovatel se touto námitkou pokoušel dosáhnout věcného přezkumu napadeného rozhodnutí, což překračuje rozsah jeho aktivní žalobní legitimace. Soudní přezkum rozhodnutí o výjimce nesmí zasáhnout do správního uvážení (tj. diskreční pravomoci) orgánů ochrany přírody. Soud může posuzovat pouze zákonnost přijatého rozhodnutí, nikoliv účelnost či vhodnost zvolených mechanismů ochrany přírody.

Také čtvrtá kasační námitka představovala podle osoby zúčastněné na řízení 1) pokus dosáhnout hmotněprávního přezkoumání střetu veřejných zájmů soudem. O překvapivé rozhodnutí se v dané věci podle osoby zúčastněné na řízení 1) nejednalo, neboť o tom by bylo možno hovořit pouze v rámci jednoho probíhajícího správního řízení. V daném případě se však jednalo o různá správní řízení, která navíc nebyla skutkově obdobná, neboť v důsledku běhu času došlo ke změně zákonných ustanovení, posunu právního vědomí a především žadatel předložil odlišné podklady.

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

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [21] Nejvyšší správní soud nejprve považuje za vhodné shrnout právní úpravu, která na daný případ dopadá a jejímuž výkladu se bude v následujících částech tohoto rozsudku věnovat. Obecný zákaz škodlivě zasahovat do vývoje zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů a do jejich biotopů obsahuje zákon o ochraně přírody a krajiny v § 49 a § 50. Výjimku je možno povolit podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, a to buď v zájmu ochrany přírody, nebo v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody. Jestliže se jedná o rostlinný či živočišný druh, který je předmětem ochrany podle práva Evropské unie (což je v daném

případě u několika druhů splněno), lze výjimku „povolit jen tehdy, pokud je dán některý z důvodů uvedených [v § 56 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny], neexistuje jiné uspokojivé řešení a povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany“. V nyní posuzovaném případě shledal žalovaný, že je dán důvod podle § 56 odst. 2 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny, tj. že výjimku lze ospravedlnit jinými (tj. v předchozích písmenech neuvedenými) naléhavými důvody převažujícího veřejného zájmu, přičemž zákon uvádí, že může jít i o důvody sociálního a ekonomického charakteru a důvody s příznivými důsledky nesporného významu pro životní prostředí. Citovaná právní úprava týkající se druhů chráněných na evropské úrovni vychází ze směrnice o stanovištích. Lze tedy shrnout, že správní orgány měly za úkol zkoumat v řízení o povolení výjimky naplnění celkem čtyř podmínek: 1. existence naléhavých důvodů veřejného zájmu, 2. převaha tohoto veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody, 3. neexistence jiného uspokojivého řešení a 4. dosažení či udržení příznivého stavu jednotlivých druhů z hlediska jejich ochrany (srov. k tomu obdobně Miko, L.; Borovičková, H. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 252). Jako vodítko pro interpretaci § 56 odst. 1 a odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, jež do našeho právního řádu transponují čl. 16 odst. 1 a odst. 2 směrnice o stanovištích, lze citovat též rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 6. 2007, *Komise proti Finsku*, C-342/05, Sb. rozh., s. I-4713, který uvádí: „[25] [P]osledně uvedené ustanovení stanoví režim výjimek, která musí být vykládána striktně a ukládat, pro každou výjimku, orgánu, který o ní rozhoduje, důkazní břemeno, že požadované podmínky existují [...] [29] Udělení takových výjimek by bylo tedy výjimečně možné, pokud je náležitě prokázáno, že nemohou zhoršit nepříznivý stav uvedených populací z hlediska jejich ochrany nebo zabránit jejich navrácení do příznivého stavu.“ (...)

[29] Nejprve je třeba pro účely dalšího posuzování stručně shrnout procesní postup,

který měly v daném případě správní orgány dodržet. Obecně platí, že odpovědnost za zjištění skutkového stavu leží na správním orgánu, který řízení vede (§ 3 správního řádu). Tudíž je to správní orgán, kdo opatřuje podklady pro rozhodnutí (§ 50 odst. 2 správního řádu) a po dotčených osobách vyžaduje předložení podkladů jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis (§ 6 odst. 2 správního řádu). Avšak Nejvyšší správní soud již dříve dovodil, že v řízení o povolení výjimky ze zákonných zákazů podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny leží důkazní břemeno na žadateli, a ten tedy musí předložit přesvědčivé podklady prokazující splnění výše vyjmenovaných podmínek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2012, čj. 9 As 30/2012-88), což potvrzují i odborná literatura (srov. Prchalová, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000: úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. 2. vyd. Praha: Linde, 2010, s. 184). Ostatní účastníci řízení mají po celou dobu řízení právo se k žádosti i k předloženým podkladům vyjádřit (§ 36 odst. 2 správního řádu) a podávat návrhy, včetně návrhů na provedení dalších důkazů (§ 36 odst. 1 správního řádu). Klíčový pro posouzení případu je § 36 odst. 3 věta před středníkem správního řádu, který zní: „*Nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí*“. Správní orgán není sice návrhy účastníků vznesenými během řízení vázán (§ 52 správního řádu), avšak musí se v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádat s jejich vyjádřeními, návrhy a námitkami a musí také popsat úvahy, kterými se řídil při hodnocení shromážděných podkladů (§ 68 odst. 3 správního řádu). Má přitom pečlivě přihlížet ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci (§ 50 odst. 4 správního řádu). Lze tedy shrnout, že správní orgány obou stupňů měly v řízení následující pro věc relevantní procesní povinnosti: 1. umožnit účastníkům, aby se před vydáním rozhodnutí vyjádřili k jeho podkladům (v odvolacím řízení pouze k těm, které byly opatřeny nově), 2. zhodnotit v odůvodnění svých rozhodnutí shromážděné podklady a vyrovnat

se přitom i s vyjádřeními jednotlivých účastníků a s navrženými či předloženými důkazy. (...)

[39] Jak Nejvyšší správní soud vymezil výše (viz bod [21] tohoto rozsudku), jednou z nezbytných podmínek pro vydání výjimky ze zákazu škodlivě zasahovat do vývoje zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů a do jejich biotopů (§ 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny) byla v daném případě, kdy se jednalo též o druhy chráněné právem Evropské unie, neexistence jiného uspokojivého řešení. S touto otázkou se krajský úřad, žalovaný správní orgán a nakonec i městský soud vypořádaly lakonicky, neboť svorně poukázaly na hodnocení vlivů záměru na životní prostředí (EIA), které bylo ukončeno stanoviskem ze dne 29. 9. 2000.

[40] V obecné rovině je takový náhled jistě správný. Nejvyšší správní soud již dříve konstatoval, že „*v řízení dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny není prostor pro zkoumání jiných variant trasy, neboť [...] námitky ve vztahu k výsledkům procesu EIA [...] mají své místo v územním řízení, resp. v žalobě proti vydanému územnímu rozhodnutí*“ (srov. rozsudek ze dne 20. 2. 2015, čj. 5 As 54/2013-78, a tam citovaná judikatura). Nejvyšší správní soud tento svůj závěr odůvodnil tím, že zkoumáním dalších možných variant v rámci řízení o výjimce by se „*popírala logická návaznost jednotlivých kroků a procesy SEA a EIA by ztrácely smysl, pokud by jejich výsledek neměl být závazný pro další postupy. Tyto úvahy by se též odehrávaly zcela mimo předmět příslušného správního řízení, který je vymežován žadatelem, odvíjí se od plánovaného umístění konkrétní stavby. V daném řízení chybí jakýkoli prostor pro zvažování jiných variant stavby (v daném případě jiné trasy dálnice). Na tom nic nemění ani podmínka uvedená v § 56 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny spočívající v neexistenci jiného uspokojivého řešení. Tím měl zákonodárce na mysli řešení (včetně konkrétních opatření k minimalizaci zásahů dotčení zvláště chráněných druhů), které je v době rozhodování správních orgánů skutečně reálné, nikoliv hypotetické, tedy takové, které již bylo v předcházejících zmiňovaných procesech jakožto*

možná alternativa posuzovaného záměru vyloučeno.“

[41] Pod zorným úhlem nyní posuzovaného případu je Nejvyšší správní soud nucen své výše citované závěry rozvinout a doplnit. K tomu, aby stanovisko EIA skutečně představovalo překážku pro zkoumání jiných možných podob záměru v rámci řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, musí být v rámci procesu EIA posouzeny ty varianty záměru, které reálně připadají v úvahu. Jestliže posuzování vlivů na životní prostředí pomine některou variantu, která by mohla představovat menší zásah do předmětu ochrany zákona o ochraně přírody a krajiny, nezbytvá, než aby ji plnohodnotně posoudil orgán ochrany přírody v řízení o výjimce ze zákazu škodlivě zasahovat do vývoje zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. V takovém případě totiž stanovisko EIA neposkytuje dostatečnou oporu pro závěr, že „*neexistuje jiné uspokojivé řešení*“. Pokud by ani v rámci řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny nedošlo ke zkoumání této otázky, tak by hrozilo, že Česká republika poruší své závazky vůči Evropské unii vyplývající z čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích (srov. též čl. 16 odst. 3 směrnice o stanovištích, podle něhož by měla Česká republika ve zprávě o odchylkách od článků 12–15 podávané každé dva roky Evropské komisi odkázat na odmítnuté alternativy). Nyní předestřený výklad je tak výkladem eurokonformním, při němž Nejvyšší správní soud využil směrnici o stanovištích jako výkladovou pomůcku pro interpretaci vzájemného vztahu zákona o ochraně přírody a krajiny a zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). Podpůrně zde lze poukázat na rozsudek ze dne 25. 11. 2009, čj. 3 Ao 1/2007-210, kde sice Nejvyšší správní soud vystačil s odkazem na zákonnou úpravu, nicméně k otázce variant řešení zde uvedl: „*Zatímco požadavek na zpracování variant řešení se v režimu zákona [o posuzování vlivů na životní prostředí] odvíjí od výsledků zjišťovacího řízení – a je tedy na úvaze příslušného orgánu, zákon [o ochraně přírody a krajiny] vyžaduje variant-*

ní zpracování a posouzení vždy, dojde-li orgán ochrany přírody k závěru, že nelze vyloučit negativní vliv územně plánovací dokumentace na evropsky významné lokality nebo ptáčích oblastí. Lze tedy konstatovat, že pokud jde o evropsky významné lokality a ptáčích oblastí, je zájem na variantním zpracování a posouzení koncepce ještě o poznání naléhavější.“ Provedenou úvahu lze podpořit i odkazem na případ Soudního dvora ze dne 6. 11. 2003, *Komise proti Spojenému království*, C-434/01, Recueil, s. I-13239. Zde se vláda Spojeného království úspěšně bránila žalobě podané Evropskou komisí kvůli údajné nedostatečné transpozici směrnice o stanovištích poukazem na to, že i když místní úřad územního plánování nemá jednoznačně danou povinnost hodnotit při povolování záměru veškerá kritéria požadovaná v čl. 16 odst. 1 citované směrnice, toto hodnocení následně v plném rozsahu a nezávisle na již uděleném povolení provádí ústřední úřad, který vydává pro záměr výjimku ze zákonných zákazů zasahovat do vývoje druhů chráněných právem Evropských společenství. V jiném rozsudku ze dne 10. 5. 2007, *Komise proti Rakousku*, C-508/04, Sb. rozh., s. I-3787, Soudní dvůr v bodu 111 zdůraznil, že „*podle čl. 16 odst. 1 směrnice musí každé opatření přijaté na vnitrostátní úrovni, které se odchyluje od zákazů stanovených směrnicí, podléhat podmínce, že neexistuje jiné uspokojivé řešení*“.

[42] Nejvyšší správní soud doplňuje, že výše předestřené úvahy nemají být branou k bezbřehé revizi procesů posuzování vlivů na životní prostředí v následných správních řízeních. Týkají se – s ohledem na uvedenou argumentaci – jen řízení podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, a to pouze v rozsahu, kdy předmětem žádosti je též výjimka pro rostlinný či živočišný druh, který je předmětem ochrany podle práva Evropské unie. Dále pak musí jít o situaci, kdy není zřejmé, proč byla určitá varianta vyloučena z posuzování v rámci EIA, ačkoliv jde o variantu reálnou a uskutečnitelnou, a zároveň je věrohodně doloženo, že daná varianta může představovat menší zásah do přirozeného vývoje těch druhů rostlin a živočichů, které jsou chráněny

podle práva Evropské unie. Žalovaný se touto otázkou nezabýval, proto není zřejmé, zda tyto podmínky jsou v daném případě splněny. Prozatím lze říci pouze tolik, že krajský úřad sám (na s. 16 rozhodnutí I. stupně) uvádí, že v rámci procesu EIA byly posouzeny pouze dvě varianty trasy vedoucí přes Slavíkovy ostrovy (tzv. varianty A1 a A2) a varianta „nulová“. Žadatel tedy zřejmě v rámci procesu EIA nepředložil ani variantu vybudování části kanálu na protějším, tj. levém břehu Labe (tzv. varianty řady B), ani variantu vedení plavební trasy přímo korytem řeky (tzv. varianty řady C), byť ve své žádosti o výjimku (na s. 43 a násl.) tvrdí, že v iniciační části procesu EIA byly tyto varianty předmětem veřejné diskuse. Krajský úřad dále tvrdí, že předmětem posouzení EIA byly pouze „technicky uskutečnitelné“ varianty (s. 17 rozhodnutí I. stupně), avšak toto tvrzení zřejmě vychází jen z vyjádření samotného žadatele (s. 47 žádosti o výjimku), není v rozhodnutí podloženo žádným důkazem a ani žalovaný, ani městský soud s ním dále nepracovali. Naopak posudek AOPK tvrdí, že varianty řady B i C jsou uskutečnitelné, a kvalifikovaně polemizuje s údajnými komplikacemi, jež s nimi mají být spojeny. Varianta C1, tj. vedení trasy korytem řeky, je dokonce podle posudku AOPK z hlediska ochrany přírody nevhodnější (být samozřejmě i tato varianta v sobě obsahuje některé zatím neřešené územní střety, např. s památkovou ochranou jezu u Přelouče, technickou památkou z roku 1927).

[43] Za těchto okolností nezbývá než konstatovat, že ani z hlediska neexistence jiného uspokojivého řešení se správní orgány obou stupňů nevypořádaly dostatečně s posudkem AOPK, a zatížily tak svá rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Městský soud toto jejich pochybení pomínil s odůvodněním, že posudek EIA určil nejvhodnější řešení, tudíž „jiná neexistují“. To však s ohledem na výše uvedenou argumentaci neshledal Nejvyšší správní soud přesvědčivým. Orgány ochrany přírody měly naopak posoudit, zda stanovisko EIA z roku 2000 představuje dostatečný podklad pro vydané rozhodnutí z hlediska nevhodnosti jiné varianty záměru, a v případě, že nikoliv, jelikož určitá uskutečni-

tejná a z hlediska ochrany přírody perspektivní varianta nebyla předmětem posouzení EIA, tak měly otázku existence jiného uspokojivého řešení posoudit autonomně v řízení o výjimce.

[44] Poslední podmínkou pro vydání výjimky ze zákazu škodlivě zasahovat do vývoje zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů chráněných právem Evropské unie (§ 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny) je prokázání, že bude dosažen či udržen příznivý stav jednotlivých druhů z hlediska jejich ochrany (srov. bod [21] tohoto rozsudku). Doklady o tom musí předložit žadatel (srov. bod [29] tohoto rozsudku). Přitom podle výše citovaného rozsudku *Komise proti Rakousku*: „[115] [P]odle čl. 16 odst. 1 směrnice je [...] příznivý stav uvedených populací z hlediska jejich ochrany v jejich přirozeném areálu rozšíření nezbytnou podmínkou pro udělení výjimky, které stanoví.“ Nejvyšší správní soud má za to, že splnění této podmínky nelze věrohodně ověřit, jestliže žadatel nenavrhne konkrétní zmírňující a kompenzační opatření směřující k zachování příznivého stavu jednotlivých ohrožených druhů, a to včetně rozvržení stavebních prací do vhodných ročních období a času a způsobu provedení případných zachranných přenosů jedinců zvláště chráněných druhů, u nichž je to možné. V kontextu nyní posuzovaného případu nutno dodat, že konkrétnost opatření musí spočívat mimo jiné i v navržení lokalit, jež mají nahradit ty biotopy zvláště chráněných druhů, do nichž plánuje žadatel o výjimku svým záměrem zasáhnout. Jedině tak může orgán ochrany přírody vyhodnotit, nakolik jsou navržená opatření reálná a dostačující. Bez navržení konkrétních opatření včetně náhradních lokalit by bylo posouzení splnění této podmínky ze strany orgánu ochrany přírody zcela iluzorní a hypotetické a stejně tak by právo účastníků vyjádřit se k dané otázce v rámci řízení o udělení výjimky bylo degradováno na pouhé spekulace bez jakéhokoliv podkladu. V tomto ohledu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s rozsudkem ze dne 28. 2. 2006, čj. 7 Ca 25/2004-34, jímž městský soud zrušil rozhodnutí ministra Ambrozka, který vyhověl v rozkladovém řízení první žádosti osoby zúčastněné na řízení 1) o udělení výjimky, a kde

městský soud konstatoval: „*Podmínky, které žalovaný stanovil spolu s udělením výjimky [...] měly být obsahem záměru odpovídajícím jinému veřejnému zájmu, ke kterému potom mají účastníci právo se vyjádřit.*“ Tyto závěry nejsou nikterak skutkově vázány na specifické okolnosti dané kauzy, jak tvrdil ve svém rozhodnutí žalovaný, nýbrž platí obecně.

[45] V nyní posuzovaném případě osoba zúčastněná na řízení 1) jako žadatelka uvedla v žádosti (na s. 30), že ochrana chráněných druhů bude zahrnuta do „*Metodiky výzkumných prací*“ České zemědělské univerzity (jí prováděný základní průzkum lokality byl v době podání žádosti dočasně pozastaven), že probíhá příprava moderní metodiky mapování a základní péče o ohrožené druhy a že budou v budoucnu připravena optimální kompenzační opatření a zpracovány záchranné programy. K žádosti byl předložen na CD-R výkres s názvem „*Situace neregionálního biokoridoru*“, chybí však výkres „*Situace doprovodné zeleně*“ (z těchto dvou výkresů vychází ekologické hodnocení Ing. D. „*Posouzení ekologické újmy a ekologických přínosů Plavebního stupně Přelouč II.*“ z března 2007, o něž se do značné míry opřely správní orgány při svém rozhodování). Je tedy zřejmé, že osoba zúčastněná na řízení 1) hodlala záchranné programy a kompenzační opatření, včetně náhradních lokalit, konkretizovat teprve po získání výjimky. Fragmenty uvažovaných opatření lze nalézt rozptýleny v jiných přílohách žádosti, kromě výkresu biokoridoru zejména v „*Metodice výzkumných prací pro rok 2006 upravené podle některých připomínek [žalovaného]*“ (týká se však jen modrásků) a v přírodovědné části znaleckého posudku č. 7/2010 společnosti A-Consult plus (ten však správní orgány jako podklad svého rozhodování pro jeho značné obsahové nedostatky nepoužily).

[46] Krajský úřad v odpovědi na výhrady stěžovatele týkající se udržení příznivého stavu jednotlivých druhů z hlediska jejich ochrany odkázal v odůvodnění svého rozhodnutí na podmínky, jež ve výroku stanovil, zejména na podmínky 4 až 6 (s. 17 rozhodnutí I. stupně). Tyto podmínky jsou však formulovány dosti obecně – žadateli se zde ukládá například

realizovat „*ve vhodných lokalitách opatření vedoucí ke vzniku náhradních stanovišť pro život druhů, jejichž biotopy budou stavbou zničeny*“, přičemž „*náhradní stanoviště musí respektovat veškeré ekologické nároky přemísťovaných druhů, musí mít odpovídající rozlohu*“, a po zajištění stabilních poměrů v náhradních lokalitách má žadatel nejprve „*ve vhodnou dobu – z hlediska vývojových stadií živočichů – přikročit k přenesení částí populací zvláště chráněných živočichů z lokality původní do lokality náhradní*“, a to v takovém množství, „*aby neohrozil původní populaci*“. Poté, co odborně způsobilá osoba stanovená žadatelem stvrdí, že se tyto populace v náhradních lokalitách úspěšně rozvíjejí, má žadatel před zahájením stavebních prací přenést zbytky populací ze stavbou dotčených lokalit na lokality náhradní. Podle Nejvyššího správního soudu nelze vzhledem k výše uvedeným úvahám přistoupit na logiku správních orgánů, kterou převzal do svého rozsudku i městský soud, že takto obecně formulovanými podmínkami bylo udržení příznivého stavu jednotlivých druhů dostatečně zajištěno. Namísto uložení povinnosti realizovat konkrétní opatření na základě předloženého projektu se totiž správní orgány spokojily s obecnými floskulemi, které v zásadě jen rozvádí zákonný postulát, že musí být dosažen či udržen příznivý stav jednotlivých druhů z hlediska jejich ochrany. Nejvyšší správní soud však nepovažuje odkaz na podmínky vydaného rozhodnutí za dostatečný též proto, že zcela zjevně není zajištěna účinná kontrola jejich plnění, neboť posouzení dostatečnosti přijatých opatření ve všech fázích má ve všech fázích realizace provádět pouze odborně způsobilá osoba ustanovená investorem stavby. Nejvyšší správní soud musí v této souvislosti opět poukázat na čl. 16 odst. 3 směrnice o stanovištích, podle níž bude muset Česká republika ve své pravidelné zprávě o udělených výjimkách mimo jiné Evropské komisi sdělit, které orgány jsou oprávněny kontrolovat, zda byly stanovené podmínky dodrženy a jaká byla použita kontrolní opatření. Je s podivem, že těmto požadavkům by lépe vyhovělo starší rozhodnutí krajského úřadu z roku 2003, jímž krajský úřad vydal výjimku pro některé (v nyní posuzovaném případě ne-

řešené) ohrožené druhy živočichů dotčené zá-
měrem „*Nového plavebního stupně Přelouč*“.
V něm se sice také předpokládá zpracování
odborného projektu po vydání rozhodnutí,
nicméně ten má být (stejně jako jednotlivé
fáze jeho realizace) posouzen společně Agen-
turou ochrany přírody a krajiny, Muzeem vý-
chodních Čech v Hradci Králové a krajským
úřadem. Navíc podmínky tohoto rozhodnutí
jsou znatelně konkrétnější, včetně závazku re-
alizovat přesně stanovený počet tůní a remízů
o předepsané minimální ploše apod. V nepo-
slední řadě obsahuje rozhodnutí též rozvazují-
cí podmínky, podle nichž jeho platnost zanik-
ne např. tehdy, jestliže odborníci nenaleznou
vhodnou náhradní lokalitu pro některý chrá-
něný druh živočicha.

[47] Z hlediska posouzení kasační stížnosti
je nicméně podstatné, že i přes nekonkrétnost
podané žádosti se stěžovatel pokusil v řízení
před krajským úřadem s účinností některých
zvažovaných kompenzačních opatření pole-
mizovat. Jako hlavní podklad v tomto směru
označil posudek AOPK. Z něj vyplývá, že do-
sud navržená opatření jsou již principiálně
nedostatečná, a u některých ohrožených dru-
hů dokonce ani žádná účinná opatření navrh-
nout nelze, což potvrzuje i další stěžovatelem
dodaný podklad, totiž posudek RNDr. Vlašína.
Tyto odborné názory krajský úřad prakticky
ignoroval. Ohledně udržení stavu modrásků
odkázal na „*Souhrnnou odbornou zprávu
o výsledcích biologického průzkumu na Slaví-
kových ostrovech u Přelouče za sezónu 2008*“,
jejíž závěry jsou však předmětem kritiky v po-
sudku AOPK (s. 7 posudku AOPK). Ohledně
žabronožky se odvolal na článek zveřejněný
v odborném tisku v roce 2005, aniž by vysvětlil,
proč mu dává přednost před pozdějšími po-
sudky AOPK (státní instituce) a RNDr. Vlašína
(soudního znalce). Konečně v otázce xylobiot-
ních druhů, tj. hmyzu vázaného na odumírající
dřevní hmotu, označuje plánovaná opatření
(ponechání smýcených stromů na místě) za
dostatečná pro zachování jejich populací bez
ohledu na to, že oba citované posudky tvrdí
opak. Žalovaný tuto argumentaci nikterak ne-
rozvinul (srov. s. 5–6 odvolacího rozhodnutí).
U xylobiotních druhů se taktéž spokojil s ho-

lým konstatováním, že podmínky rozhodnutí
považuje za dostatečnou záruku zachování
jejich příznivého stavu. Ohledně žabronožek
nic nového nedodal. Ve výsledku tak hodnotí
Nejvyšší správní soud napažené správní roz-
hodnutí jako nepřezkoumatelné, neboť se ne-
vyrovnalo s odbornými podklady dodanými
stěžovatelem (posudkem AOPK, vyžádaným
též krajským úřadem, a posudkem RNDr. Vla-
šína). Nelze tudíž souhlasit s posouzením věci
městským soudem, který odůvodnění přede-
střená správními orgány shledal dostatečnými.

[48] Jedinou souvislejší novou argu-
mentaci v rozhodnutí žalovaného předsta-
vuje vyhodnocení problematiky modrásků.
Zde žalovaný jednak poukazuje na podpůr-
ný management prováděný na Slavíkových
ostrovech v letech 2006–2009 Českou ze-
mědělskou univerzitou, jehož úspěšnost
ovšem označuje za diskutabilní posudek
AOPK, a dále se opakovaně odvolává na
sdělení Mgr. V., které podle něj představuje
„*zásadní průlom do dosavadního tvrzení
o možnosti poškození jedinečné popula-
ce modrásků v lokalitě*“ (s. 10 odvolacího
rozhodnutí). Nejvyšší správní soud k tomu
uvádí, že obecně samozřejmě nelze nová
skutková zjištění uplatňená až v odvolacím
řízení vyloučit. Je ale nutno k nim vést řád-
né dokazování a umožnit účastníkům, aby
se k nim vyjádřili způsobem, který odpovídá
jejich významu pro posouzení věci. Z toho-
to pohledu je možno sedmidenní lhůtu, kte-
rou žalovaný stěžovateli poskytl k tomu, aby
se vyjádřil ke sdělení Mgr. V., hodnotit jako
dostatečnou toliko k povšechnému vyjád-
ření, jaké ostatně stěžovatel učinil. Nejvyšší
správní soud musí dát nicméně stěžovateli
za pravdu v tom, že jakkoliv jde o podklad
nepříliš rozsáhlý, je zároveň podkladem
zásadním (tento význam mu přisoudil sám
žalovaný). Nadto má-li mít tento podklad
atribut odbornosti, nelze upřít stěžovateli
možnost takovým novým odborným zjiště-
ním oponovat, resp. ověřovat je, a to – ze-
jména k panujícímu ročnímu období (zima)
a v kontextu dosavadních zjištění a mnoha-
letých pozorování v dané lokalitě – možné
nebylo. Proto má Nejvyšší správní soud za

to, že možnost poskytnutá stěžovateli vyjádřit se k uvedenému podkladu v odvolacím řízení v sedmidenní lhůtě byla pouze formální. Platí to tím spíše, že žalovaný ani věrohodně nevyšvětlil, proč odmítl poža-

davky stěžovatele, který v reakci na zaslání sdělení Mgr. V. požadoval ověřit jeho nová zjištění místním šetřením v ročním období, které by to umožňovalo, nebo oponentním odborným vyjádřením.

3299

Pobyt cizinců: zrušení povolení k trvalému pobytu

k § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 161/2006 Sb. a č. 274/2008 Sb. (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

Zákonem tolerovaná doba pobytu nepřetržitých dvanácti měsíců mimo území států EU podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, neběží po dobu vzniku a trvání závažného důvodu v podobě závažného onemocnění, které brání cizinci v návratu. O dobu trvání tohoto závažného důvodu se tolerovaná doba dvanácti měsíců prodlužuje.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. 8. 2015, čj. 10 A 31/2015-38)

Věc: Tan Phong N. proti Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců o zrušení povolení k trvalému pobytu.

Nezletilý žalobce pobýval u prarodičů ve Vietnamu od 28. 2. 2011 do 19. 9. 2013. Dne 26. 3. 2014 Ministerstvo vnitra (správní orgán I. stupně) zrušil žalobci platnost povolení k trvalému pobytu na území České republiky kvůli jeho pobytu mimo území států Evropské unie nepřetržitě po dobu delší než 12 měsíců bez odůvodnění závažnými důvody. Žalobci byla stanovena lhůta pro vycestování v délce 30 dnů od právní moci rozhodnutí.

V odvolání žalobce namítal, že ve Vietnamu onemocněl tuberkulózou, což vyžadovalo časově náročnou hospitalizaci a následnou ambulantní léčbu. Žalovaná odvolání zamítla dne 23. 1. 2015.

Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Českých Budějovicích. Mimo jiné namítal, že správní orgány nesprávně posoudily, zda jeho nepřítomnost na území České republiky přesahující 12 měsíců byla odůvodněna závažnými důvody. Mezi závažné důvody podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců patří i vážné onemocnění. Žalobce přitom doložil, že v době, kdy se nacházel ve Vietnamu, one-

mocněl tuberkulózou, že musel být hospitalizován a že následně podstoupil ambulantní léčbu, která trvala dva roky. Správní orgán však toto onemocnění odmítl jako závažný důvod nepřítomnosti a konstatoval, že po propuštění z nemocnice žalobci nic nebránilo v návratu do České republiky. S takovým výkladem však nelze souhlasit. Léčbu tuberkulózy jako celek je nutno podle žalobce považovat za dostatečně závažný důvod jeho nepřítomnosti. Žalobce dále podrobně vyšvětlil, co je to tuberkulóza, jak se projevuje a jak se léčí.

Žalobce dále namítal, že žalovaná nesprávně vypořádala jeho námitku stran nutnosti vážít přiměřenost správního rozhodnutí. Ačkoliv § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců tuto povinnost výslovně nezmiňuje, vyplývá z § 2 odst. 3 správního řádu. Podle žalobce je třeba dbát principu proporcionality. I kdyby neexistovaly prokazatelné zákonné důvody pro zachování pobytového oprávnění žalobce, již sama zásada proporcionality by správním orgánům při znalosti okolností případu velela rozhodnout ve prospěch účastníka řízení. Smysl dané právní úpravy

směřuje k tomu, aby bylo odebráno pobytové oprávnění cizinci, který na území České republiky evidentně nepobývá a ani nechce pobývat a může zde být obava, že svého pobytového oprávnění zneužije. Žalobce se však ptá, jaký má smysl rušit pobytové oprávnění dítěti, které se mimo území České republiky léčilo z velice vážné choroby a setrvalo mimo území i z toho důvodu, aby nebylo zdrojem nákazy pro občany České republiky.

Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě uvedla, že měla za prokázané, že žalobce byl ve Vietnamu léčen pro tuberkulózu a byl hospitalizován od 13. 6. 2011 do 10. 7. 2011 a že poté docházel k lékaři na kontrolu jednou za tři měsíce. Pobyt žalobce ve Vietnamu od 28. 2. 2012, tj. od doby, kdy mu uplynula zákonem tolerovaná doba dvanácti měsíců pobytu mimo státy Evropské unie, nebyl odůvodněn závažnými důvody, a to právě s ohledem na jeho propuštění z nemocnice již dne 10. 7. 2011 a na to, že jeho zdravotní stav od té doby nebylo možné hodnotit jako závažný. Závažnost zdravotního stavu žalobce nevyplývala podle žalované ani z propustky z nemocnice, v níž se uvádí, že šlo o tuberkulózu ve formě primárního komplexu, způsob léčení s použitím bylinek, kontrola jednou za tři měsíce. Žalobce zpět na území České republiky přicestoval až poté, co s ním bylo zahájeno správní řízení o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu.

Krajský soud v Českých Budějovicích zrušil rozhodnutí žalované i rozhodnutí I. stupně a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) Z obsahu správního spisu bylo nepochybně zjištěno, že žalobce se nacházel mimo území států Evropské unie od 28. 2. 2011 do 19. 9. 2013. Tuto skutečnost žalobce nerozporuje ani v žalobě. Žalobce však tvrdí, že správní orgány nesprávně posoudily existenci závažných důvodů v podobě závažného onemocnění, které mu znemožnilo se vrátit na území států Evropské unie. Z obsahu napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaná nikterak nezpochybnila skutečnost, že žalobce tuberkulózou onemocněl,

že byl hospitalizován (viz překlad propustky z nemocnice) a že docházel na kontroly k lékaři, přičemž poslední kontrola se uskutečnila dne 23. 7. 2013. To vše měla žalovaná za prokázané i na základě předložené špatně čitelné kopie lékařské knížky ve vietnamštině; žalovaná konstatovala, že je nadbytečné opatřovat překlad této listiny. Těmito závěry žalovaná odmítla přístup správního orgánu I. stupně, který považoval tvrzení matky žalobce za účelová.

Zjištěné skutkové okolnosti případu žalovaná podřadila pod danou právní úpravu a konstatovala, že hospitalizace žalobce proběhla v období od 13. 6. 2011 do 10. 7. 2011, tj. v době, kdy ještě neuplynula zákonem tolerovaná doba dvanácti měsíců možného pobytu mimo území států Evropské unie. Doba dvanácti měsíců měla podle žalované žalobci uplynout dne 28. 2. 2012; přitom podle žalované pobyt žalobce po tomto datu mimo území států Evropské unie nebyl odůvodněn žádným závažným důvodem a objektivně žalobci nic nebránilo v tom se do České republiky vrátit.

Krajský soud s popsáním náhledem na věc nesouhlasí. Ze zjištěných skutkových okolností případu je krajský soud jednoznačně přesvědčen o tom, že onemocnění tuberkulózou a s tím související hospitalizace a následná ambulantní léčba představovaly pro žalobce závažný důvod, který mu znemožňoval navrácení se na území států Evropské unie. Ovšem správní orgány neprovedly dostatečné dokazování v tom směru, aby jednoznačně postavily najisto, jak dlouho závažné onemocnění žalobce trvalo jako překážka jeho návratu a zároveň jako závažný důvod podle shora citovaného ustanovení, po dobu kterého daná dvanáctiměsíční doba neběží, a nemůže tedy uplynout (viz níže). Správní orgány závažný důvod spojovaly pouze s dobou hospitalizace. Krajský soud má však za to, že závažné onemocnění žalobce mohlo trvat delší dobu, neboť žalobce podle propustky z nemocnice zjevně následně užíval léky podle receptů a docházel na pravidelné prohlídky po třech měsících. Tvrzení žalované, že na propustce z nemocnice se neuvádí, že

by byl žalobce nějak omezen, např. klidovým režimem či zákazem cestovat, nelze v této souvislosti vůbec považovat za případné. Je totiž možné, že dané skutečnosti o určeném léčebném režimu žalobce vyplývají z předložené lékařské knížky. Za účelem řádného zjištění skutkového stavu věci bude nutno opatřit překlady těchto listin předložených žalobcem. K objasnění obsahu lékařské knížky či dalších skutečností bude možné též provést důkaz opakovaným výsledkem matky žalobce.

V daných souvislostech nelze přehlédnout též žalobní tvrzení žalobce, že setrval ve Vietnamu i z toho důvodu, aby se řádně doléčil a nemohl představovat ohrožení veřejného zdraví. Tuberkulóza dýchacího ústrojí v aktivním stadiu nebo s tendencí rozvinutí je přitom onemocněním, které podle vyhlášky č. 274/2004 Sb., kterou se stanoví seznam nemocí, které by mohly ohrozit veřejné zdraví, a seznam nemocí a postižení, které by mohly závažným způsobem ohrozit veřejný pořádek, představuje nemoc, která by mohla ohrozit veřejné zdraví (§ 182a zákona o pobytu cizinců). Ač se z propustky z nemocnice podává, že žalobce trpěl tuberkulózou v latentním stadiu (forma primárního komplexu), nelze bez odborného lékařského závěru vyloučit, že by při zanedbání léčby nebo při vystavení žalobce určitým situacím nemohlo dojít ke zhoršení stavu či k rozvinutí aktivního stadia nemoci. S ohledem na uvedené je krajský soud přesvědčen, že bude třeba do spisu doplnit odborné stanovisko či znalecký posudek lékaře specialisty, který se vyjádří k tomu, jak probíhá tuberkulóza, jak může dojít k přechodu nemoci z latentní fáze do fáze aktivní, jak probíhá ambulantní léčba tuberkulózy, jak dlouho trvá, jaká jsou doporučení pro pacienty a jaká je míra nakažlivosti a přenosu daného onemocnění, a to i s přihlédnutím k věku žalobce a ke vhodnosti jeho cestování letadlem na vzdálenost Vietnam – Česká republika. Bude dále na správních orgánech, jaké další důkazy si opatří, aby řádně zjistily skutkový stav věci. Teprve jakmile správní orgány řádně zjistí skutkový stav věci, budou

moci stanovit období, od kterého u žalobce trval závažný důvod, který mu objektivně znemožnil návrat na území států Evropské unie, a kdy trvání tohoto důvodu pominulo. Tento časový úsek je třeba stanovit zcela přesně, a to z následujících důvodů.

Krajský soud se totiž nemůže ztotožnit se závěrem žalované, že zákonem tolerovaná doba dvanácti měsíců pobytu mimo území států Evropské unie žalobci uplynula dne 28. 2. 2012 a poté u něj neexistoval žádný závažný důvod bránící mu v návratu na území. Jestliže totiž závažný důvod bránící žalobci v návratu na území vznikl v průběhu zákonem tolerované dvanáctiměsíční doby, musela mít tato skutečnost nějaký vliv na její běh. Správní orgány však tento aspekt věci zcela pominuly a vůbec se jím nezabývaly. Dopady vzniku závažného důvodu v průběhu zákonem tolerované dvanáctiměsíční doby musí mít na její běh minimálně ten vliv, že daná doba neběží a nemůže uplynout po dobu trvání závažného důvodu v podobě závažného onemocnění. Tento výklad považuje krajský soud za jediný logicky možný, tak aby nedocházelo k zásahu do právního postavení a právní jistoty cizinců. Lze si totiž např. představit situaci, kdy by cizinec závažně onemocněl na několik měsíců, přičemž k pominutí tohoto závažného důvodu by došlo několik dnů před uplynutím doby dvanácti měsíců. Bylo by zjevně neoprávněným požadavek, aby byl cizinec povinen okamžitě se vrátit na území států Evropské unie, aby nepřišel o povolení k trvalému pobytu. Závažné onemocnění je třeba považovat za skutečnost, která má vliv na běh dvanáctiměsíční doby. Po dobu trvání závažného onemocnění proto daná doba neběží, nemůže uplynout a o dobu trvání závažného onemocnění se dvanáctiměsíční doba prodlužuje.

Až bude přesně stanoveno období, po které u žalobce trval závažný důvod bránící mu v návratu, tak bude moci být konstatováno, že po tuto dobu mu dvanáctiměsíční doba neplynula, a nemohla tudíž skončit; o tuto dobu se zákonem tolerovaná dvanáctiměsíční doba podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců prodloužila. (...)