

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

3 2017 / XV. ročník / 31. 3. 2017

OBSAH

I.

JUDIKÁTY

- 3524.** Správní řízení: fikce doručení 197
- 3525.** Správní řízení: doručení 206
- 3526.** Správní řízení: účinky rozhodnutí v přezkumném řízení
Služební poměr příslušníků
bezpečnostních sborů: zvláštní
příplatek; úrok z prodlení. 210
- 3527.** Správní trestání: přestupek proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu 215
- 3528.** Řízení před soudem: žalobní námítky; důvody kasační stížnosti; přímá aplikace ústavní normy
Správní trestání: zánik
odpovědnosti za přestupek 220
- 3529.** Daň z přidané hodnoty: zrušení registrace plátce daně z přidané hodnoty; zneužití práva. 237
- 3530.** Daňové řízení: změna místní příslušnosti registrovaných daňových subjektů 240
- 3531.** Daňové řízení: prominutí daně . . . 241
- 3532.** Veřejné zakázky: námítky 246
- 3533.** Pojistné na veřejné zdravotní pojištění: pojem „zaměstnavatel“ . . . 253
- 3534.** Matriční evidence: zápis příjmení se znaky cizí abecedy 257
- 3535.** Zemědělství: nárok na poskytnutí dotace; evidence využití zemědělské půdy podle uživatelských vztahů. 278
- 3536.** Pobyt cizinců: rodinný příslušník občana EU 281
- 3537.** Mezinárodní ochrana: zvlášť závažný zločin a vážný zločin 286

I. JUDIKÁTY

3524

Správní řízení: fikce doručení

k § 24 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Na uplatnění fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu nemá vliv skutečnost, zda po uplynutí úložní doby došlo ke vhození doručované písemnosti do schránky adresáta.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, čj. 3 As 241/2014-41)

Prejudiaktura: nález Ústavního soudu č. 106/2013 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 272/13).

Věc: Petr K. proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 8. 5. 2013 zjistila hlídka Policie České republiky, že žalobce řídil vozidlo, aniž by byl držitelem řidičského oprávnění. Městský úřad Klatovy (správní orgán prvního stupně) nato rozhodnutím ze dne 19. 12. 2013 uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku dle § 125 odst. 1 písm. e) bod 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, a uložil mu pokutu 40 000 Kč a zákaz řízení motorových vozidel na dobu 18 měsíců. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 4. 2014 zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu. Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 31. 10. 2014, čj. 17 A 26/2014-32, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud přisvědčil žalobní námitce, že žalobci nebylo řádně doručeno oznámení o zahájení správního řízení o přestupku a předvolání k ústnímu jednání. Tato písemnost totiž byla žalobci doručována na adresu jeho trvalého pobytu, a protože nebyl v místě doručování zastížen, byla mu zásilka uložena na poště a žalobce o tom byl vyzvednut zásilkou. Po uplynutí úložní doby ovšem pošta zásilku nevhodila do schránky žalobce, ale vrátila ji správnímu orgánu prvního stupně. Krajský soud s odkazem

na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2011, čj. 7 As 53/2011-77, uzavřel, že vzhledem k tomu, že nebyl dodržen postup při doručování stanovený v § 23 odst. 4 správního řádu, nenastala fikce doručení a řízení před správními orgány bylo zatíženo podstatnou vadou řízení. Pokud žalovaný dovozoval, že pošta zásilku do domovní schránky nevhodila proto, že tato nebyla přístupná, resp. vůbec nebyla k dispozici, jde o pouhou spekulaci, která nemá oporu v obsahu doručky a je i v rozporu se skutečností, že další písemnosti ve správním řízení byly žalobci na stejnou adresu doručeny, včetně vhození do domovní schránky.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Podle stěžovatele je nesporné, že zásilka do vlastních rukou s předvoláním k ústnímu jednání byla doručována na adresu trvalého pobytu žalobce, který nebyl zastížen, a proto mu byla zanechána výzva a zásilka byla uložena na poště po dobu deseti dnů. Sporná je pouze otázka, zda musela být poté zásilka vložena do schránky žalobce, resp. proč se tak nestalo. Stěžovatel již ve svém rozhodnutí uvedl, že pozdější vhození uložené zásilky, která nebyla adresátem vyzvednuta v úložní době, do domovní schránky nemá vliv na to, zda byla zásilka doručena fikcí, či nikoli. Podle § 23 odst. 4 správního řádu je takový postup pou-

ze fakultativní, resp. správní orgán jej může vyloučit, což se však v posuzovaném případě nestalo. I v takovém případě se však zásilka do schránky vhadzuje pouze, „*je-li to možné*“. Pošta na zadní straně zásilky zaškrtnla možnost, že vložení do domovní schránky nebylo možné, k tomu doručovatel připsal „*neznámá*“. Stěžovatel má za to, že pošta postupovala v souladu se správním řádem, pokud za takových okolností vrátila zásilku správnímu orgánu prvního stupně a zásilka byla doručena fikcí. Opačný výklad by vedl k závěru, že osobám, které nemají domovní schránku, by nebylo možné úřední písemnosti fikcí doručit, což by bylo v rozporu se smyslem a účelem tohoto institutu.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že z průběhu událostí vyplývá, že proces doručování byl poznamenán opakovaným pochybením České pošty. Dokumenty ze spisu nevyvracejí obranu žalobce, že na adrese trvalého pobytu měl a má zřízenou domovní schránku. Protože mu po uplynutí úložní doby nebyla zásilka vložena do domovní schránky, nelze ji považovat za doručenu.

Při předběžném posouzení věci rozhodující třetí senát shledal, že krajský soud vyšel z názoru vysloveného v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 53/2011-77, který tento soud zopakoval v rozsudku ze dne 27. 3. 2014, čj. 7 As 125/2013-35. Třetí senát se však s tímto názorem neztotožnil a věc postoupil rozšířenému senátu.

Třetí senát měl za to, že následné vložení nevyzvednuté písemnosti, u níž již uběhla úložní lhůta a považuje se za doručenu, do schránky není podmínkou pro vznik tzv. fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu. Citoval z důvodové zprávy k zákonu č. 7/2009 Sb., kterou byla uzákoněna obdobná právní úprava doručování v občanském soudním řádu, správním řádu i v zákoně č. 280/2009 Sb., daňovém řádu, přičemž důvodová zpráva podporuje výklad třetího senátu. Výklad sedmého senátu je rovněž v rozporu s účelem právní úpravy, kterým je umožnění postupu v řízeních, v nichž účastníci neposkytují potřebnou součinnost při doručování úředních písemností a jedno-

značné určení okamžiku, kdy se písemnost považuje za doručenu. Tento účel je výkladem přijatým sedmým senátem relativizován, neboť nikde není stanovena lhůta, v níž má být uložena zásilka vložena do domovní schránky adresáta, a tím je vždy nejasné, zda a kdy k doručení písemnosti došlo (srov. takto vzniklé výkladové potíže, které byly řešeny v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, čj. 3 As 58/2013-46, a ze dne 30. 9. 2014, čj. 10 Ads 21/2014-25). Navíc splnění informativní funkce při vložení uložené zásilky do domovní schránky např. šestnáctý den po uplynutí úložní lhůty, tj. v době, kdy by již nebylo možno proti doručovanému rozhodnutí podat odvolání, by bylo nanejvýš problematické. Ani sedmým senátem vznesený argument, že trvání na splnění podmínky vhození do schránky pro vznik fikce doručení je nezbytné pro naplnění hlavního účelu doručování, tj. umožnění seznámit se s doručovanou písemností, neobstojí. Je totiž pouze na úvaze správního orgánu, zda vhození do schránky vyloučí, a i potom se písemnost považuje za doručenu, i když se adresát o jejím uložení nedozvěděl. Povinnost vložit zásilku po uplynutí úložní doby do domovní schránky je tak imperfektní normou, s jejímž porušením není spojen žádný negativní následek.

Třetí senát poukázal na judikaturu Nejvyššího soudu vztahující se k aplikaci obdobných ustanovení o doručování obsažených v občanském soudním řádu. V usnesení z 30. 4. 2013, sp. zn. 33 Cdo 1002/2013, Nejvyšší soud vyslovil závěr, že následné vhození zásilky do domovní schránky po uplynutí úložní doby, popř. vyvěšení oznámení o vrácení zásilky soudu, nemá vliv na to, zda byla zásilka doručena tzv. náhradním doručením. Stejný závěr vyplývá z veškeré dostupné komentářové literatury ke správnímu řádu i k daňovému řádu. Setrvání na výkladu sedmého senátu by tak vedlo k odlišné aplikaci obdobných předpisů upravujících doručování v občanském soudním řízení, soudním řízení správním a daňovém řízení na jedné straně a správním řízení na straně druhé.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozsudek Krajského soudu v Plzni zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1 Pravomoc rozšířeného senátu

[9] Rozšířený senát nejprve zvážil, zda má pravomoc rozhodnout spornou právní otázku.

[10] V citovaném rozsudku čj. 7 As 53/2011-83 Nejvyšší správní soud vyslovil tento názor: „Pro fikci doručení písemnosti správní řád v § 24 odst. 1 stanoví podmínku, že písemnost byla k vyzvednutí připravena a od tohoto dne uplynulo 10 dnů. Zároveň se musí jednat o písemnost uloženou, tedy písemnost v režimu uložení podle § 23 správního řádu. V případě řádně uložené písemnosti, a to včetně jejího vložení do domovní schránky, nastává fikce jejího doručení. Pokud všechny podmínky uložení doručovacím orgánem splněny nebyly, pak nelze k tíži adresáta dovodit, že se písemnost považuje za doručenu. Opačný závěr by vedl k situaci, kdy by se podmínka vhození písemnosti do domovní schránky stala de facto fakultativní, neboť písemnost by byla doručena bez ohledu na její splnění. Smyslem a účelem doručování je, aby se účastníci řízení seznámili s písemnostmi správního orgánu a aby měli možnost uplatnit svá práva a oprávněné zájmy při zachování efektivního fungování veřejné správy. Při výkladu právní úpravy doručování musí být tato východiska zohledněna. [...] V dané věci z obsahu správního spisu vyplývá, že písemnost obsahující příkaz o uložení pokuty za přešupek byla dne 7. 9. 2009 uložena k vyzvednutí na poště v Moravském Berouně a téhož dne byla účastníkovi řízení zanechána výzva k vyzvednutí uložené poštovní zásilky s poučením o právních důsledcích nevyzvednutí či odmítnutí převzetí. Dne 23. 9. 2009 byla jako nedoručitelná pro nevyzvednutí účastníkem řízení vrácena magistrátu. Nebyla tedy splněna podmínka pro účinné doručení fikcí uvedená v § 23 odst. 4 správ-

ního řádu, že je-li to možné a nevyloučili to správní orgán, písemnost se po uplynutí 10 dnů vloží do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo; jinak se vrátí správnímu orgánu, který ji vyhotovil. Magistrát vložení do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo nevyloučil, což není sporné. Nebylo také tvrzeno, že takový postup nebyl možný. Naopak na základě skutečnosti, že účastníkovi řízení byla později obyčejnou zásilkou ze dne 12. 10. 2009 písemnost doručena, se lze domnívat, že vložení písemnosti do schránky možné bylo. Protože si účastník řízení nevyzvedl písemnost v době od 18. do 23. 9. 2009 (tj. v době po uplynutí 10 dnů od uložení), tedy nevyužil pochybení pošty k tomu, aby se s obsahem písemnosti seznámil jiným způsobem než zákonem předvídaným, nelze dospět k závěru, že mu byla doručena přes nedodržení všech podmínek pro uložení písemnosti. Fikce doručení po uplynutí deseti dnů od uložení písemnosti k vyzvednutí se tedy uplatnit nemohla, neboť nedostatek vložení písemnosti do schránky nebyl nijak zhojen.“ Obdobný názor zopakoval sedmý senát i v rozsudku čj. 7 As 125/2013-35. Z tohoto názoru dále vycházel Nejvyšší správní soud i v rozsudcích ze dne 27. 11. 2013, čj. 3 As 58/2013-46, a ze dne 30. 9. 2014, čj. 10 As 21/2014-25.

[11] Nad rámec rekapitulace judikatury Nejvyššího správního soudu uvedené v usnesení o postoupení věci rozšířený senát uvádí, že lze nalézt i rozhodnutí založená na opačném názoru. V rozsudku ze dne 9. 10. 2014, čj. 4 As 158/2014-25, se uvádí: „Proto ani postup správního orgánu [prvního stupně] při volbě způsobu doručení s následným vhozením písemnosti do domovní schránky po uplynutí úložní doby není vadným. I to správně krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval. Ostatně s vložением do domovní schránky správní řád žádné účinky nespojuje, nýbrž byla-li zásilka, kterou se nepodařilo jejímu adresátu fyzicky předat, uložena, nastává tzv. fikce doručení posledním dnem 10denní úložní lhůty, nikoliv až vložением písemnosti do domovní schránky. Vložení má význam pouze informační

a zvyšuje se jí pravděpodobnost, že se adresát písemnosti po uplynutí úložní lhůty skutečně dozví, jaká písemnost mu byla na základě právní fikce doručena. Z hlediska účinků doručení fikcí tedy následné vložení písemnosti, po marném uplynutí úložní doby, do domovní schránky nemá jakýkoliv právní význam.“ Tento názor také zaujaly v některých případech krajské soudy (srov. např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 1. 4. 2015, čj. 52 A 58/2014-77, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2013, čj. 1 A 21/2011-50).

[12] Pro založení pravomoci rozšířeného senátu je rozhodné již to, že třetí senát v usnesení o postoupení této věci rozšířenému senátu dospěl k názoru zcela odlišnému od názoru přijatého v rozsudku čj. 7 As 53/2011-83 a v navazující judikatuře a domáhá se jeho popření. Jsou proto dány podmínky pravomoci rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s.

III.2 Posouzení věci

[13] Podle § 23 odst. 4 správního řádu, „[a]dresát se vyzve vložением oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, aby si uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů vyzvedl; současně se mu sdělí, kde, odkdy a v kterou denní dobu si lze písemnost vyzvednout. Je-li to možné a nevyloučil-li to správní orgán, písemnost se po uplynutí 10 dnů vloží do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo; jinak se vrátí správnímu orgánu, který ji vyhotovil.“

[14] Podle § 24 odst. 1 správního řádu, „[j]estliže si adresát uložené písemnosti písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenu posledním dnem této lhůty“.

[15] Rozhodná otázka, kterou se rozšířený senát musí v předložené věci zabývat, je, zda nevhazení uložené a nevyzvednuté zásilky do vlastních rukou po uplynutí úložní doby do schránky adresáta vylučuje vznik fikce náhradního doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu.

[16] Rozšířený senát se v této otázce přiklonil k názoru předkládajícího senátu.

[17] Nejprve z hlediska samotného gramatického výkladu je třeba uvést, že § 24 odst. 1 neuvádí jako podmínku fikce „náhradního doručení“ následné vhození do schránky adresáta. Toto ustanovení počítá především s tím, že zásilka má být uložena a připravena k vyzvednutí. S tím samozřejmě neodmyslitelně souvisí nutnost vyzvání adresáta, aby si zásilku vyzvedl a s tím související poučení. Další podmínkou pro náhradní doručení uvedenou výslovně v § 24 odst. 1 je uplynutí úložní doby, resp. lhůty pro její vyzvednutí, aniž by byla zásilka vyzvednuta.

[18] Předkládající senát rovněž příležitě upozornil na záměr historického zákonodárce vyjádřený v důvodové zprávě k návrhu zákona posléze přijatého a publikovaného pod č. 7/2009 Sb. V průběhu projednávání v Poslanecké sněmovně byla nová úprava doručování původně zamýšlená pouze pro občanské soudní řízení rozšířena s určitými nepodstatnými modifikacemi i na správní řízení a daňové řízení novelizací rovněž správního řádu a daňového řádu. Důvodová zpráva (sněmovní tisk č. 478/0, volební období 2006–2010, www.psp.cz) k nově zaváděnému vhození do schránky adresáta uvádí: „U písemností, které jsou doručovány do vlastních rukou, lze spatřovat rozdíl od současné právní úpravy ve sjednocení doby, po kterou je písemnost uložena v trvání 10 dní. Po uplynutí lhůty 10 dnů se písemnost považuje za doručenu. Při doručování do vlastních rukou se po uplynutí desetidenní úložní doby písemnost nevrací soudu, ale je vhozena do schránky adresáta. I když vhození do schránky nemá žádné právní účinky, zvyšuje se tím pravděpodobnost, že se účastník po uplynutí úložní doby dozví, jaká písemnost mu byla doručena. Vhození do schránky je jedním ze změkčovacích institutů ve fikci doručení. Každý má povinnost dbát o svoji poštovní schránku tak, aby byla správně označená a zabezpečená.“ Z tohoto je zřejmé, že úmyslem zákonodárce nebylo vázat vznik fikce doručení na následné vhození, nicméně toto vhození zavedl jako „změkčující“ institut zvyšující

komfort občanů, kterým bylo fikcí doručeno. Důvodová zpráva vedle toho zdůrazňuje, že prostředkem k odstranění tvrdostí v případě fikce doručení je institut neúčinnosti doručení (nyní srov. § 24 odst. 2 správního řádu).

[19] Citovaná důvodová zpráva zároveň uvádí největší slabiny předchozí právní úpravy doručování, které měly být novelou odstraněny: „*Systém doručování se zdá být největším problémem současné české justice. Soudy zejména prvního a druhého stupně tíží problémy s efektivitou a spolehlivostí doručování. Samotná úprava je příliš rozsáhlá, složitá a kazuistická a často způsobuje nižší právní jistotu v českém právním řádu. V současné právní úpravě neexistuje odpovědnost účastníka za existenci adresy pro doručování a ochranu vlastních zájmů. I v případě, že je doručováno na adresu uvedenou v centrální evidenci obyvatel, je možné účinnost doručení popřít.*“ Tato důvodová zpráva se týká původního vládního návrhu zákona, kterým měla být změněna úprava doručování pouze v občanském soudním řádu, v průběhu projednávání návrhu zákona ve sněmovně ovšem byla do návrhu doplněna shodná změna předpisů o doručování ve správním řádu, proto lze záměr zákonodárce vyjádřený v důvodové zprávě vztáhnout i na tento předpis. Pokud tedy úmyslem zákonodárce bylo zvýšit efektivitu doručování, právní jistotu zúčastněných osob a odpovědnost adresátů, výklad přijatý v rozsudku čj. 7 As 53/2011-83 míří zcela opačným směrem. I v případě doručování na správnou adresu trvalého pobytu totiž opětovně vytváří prostor pro zpochybnění účinnosti doručení dohady o existenci a přístupnosti domovní schránky, do níž bylo či nebylo možno zásilku vložit, jako tomu je v nyní posuzovaném případě. Shora citované rozsudky ve věcech sp. zn. 3 As 58/2013 a sp. zn. 10 Ads 21/2014 svědčí o tom, že lze vést donekonečna spory o tom, zda vložení do schránky po uplynutí tří dnů, popř. deseti či více dnů po uplynutí úložní doby již znamená vyloučení fikce náhradního doručení, či nikoli. Adresát, kterému po uplynutí úložní doby nebyla vhozena zásilka do schránky, by byl v nejistotě, zda zásilka byla

či nebyla doručena v závislosti na tom, zda správní orgán vložení do schránky vyloučil, či nikoli (příčemž správní orgán ohledně této otázky disponuje určitou diskrecí, kterou lze jen obtížně přezkoumat). Výklad, který takto oslabuje základní účel právní úpravy doručování písemností, je dle rozšířeného senátu třeba odmítnout.

[20] Účelem shora uváděné novelizace právní úpravy doručování zákonem č. 7/2009 Sb. bylo dále mj. sjednocení právního režimu doručování v občanském soudním řízení (resp. i soudním řízení správním) a úpravy doručování v řízení správním (srov. pozměňovací návrh ústavněprávního výboru, sněmovní tisk č. 478/2). Rozšířený senát respektuje, že výklad příslušných ustanovení občanského soudního řádu týkajících se této problematiky (tj. § 49 odst. 4) je především úkolem civilních soudů. Jejich judikatura (vedle předkládajícím senátem citovaného usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 4. 2013, sp. zn. 33 Cdo 1002/2013, lze rovněž poukázat na usnesení Vrchního soudu v Praze 12. 9. 2012, čj. 8 Cmo 299/2011-16, které je opakovaně citováno v komentářové literatuře) je vystavěna na názoru, že následné úkony doručujícího orgánu, popř. soudu, po uplynutí úložní doby a nevyzvednutí uložené zásilky, tj. poté, co nastala fikce doručení (vhození zásilky do schránky, vyvěšení sdělení o nemožnosti vložení dle § 49 odst. 4 na konci o. s. ř.) mají pouze pořádkový charakter a nejsou podmínkou pro náhradní doručení. Stejný názor zcela jednotně zastává i dostupná komentářová literatura k občanskému soudnímu řádu (Lavický, P. a kol. *Občanský soudní řád. Praktický komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2016, s. 1116; Jirsa, J. *Občanský soudní řád. Soudcovský komentář*. Praha : Havlíček Brain Team, 2013, § 49; Svoboda, K. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 190).

[21] Rozšířený senát má za to, že odlišný výklad obdobných procesních institutů ve správním řádu na jedné straně a v občanském soudním řádu na straně druhé by vedl k velmi neblahým následkům, tj. ke zvýšení

nežádoucí entropie v právu a narušení právní jistoty adresátů práva a jejich důvěry v právo.

[22] Ostatně i ve vztahu k správnímu řádu doktrína zaujala stanovisko, že vhození do schránky není podmínkou pro aplikaci fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu. Tento názor zaujal i veřejný ochránce práv ve stanovisku ze dne 25. 4. 2013, sp. zn. 4807/2012/VOP/MK: „*Adresát písemnosti tedy po uplynutí úložní doby nalezne v ideálním případě v poštovní schránce nebo na jiném vhodném místě jak oznámení o neúspěšném doručení písemnosti, tak i poučení o právních důsledcích, a samotnou doručovanou písemnost. V případě, kdy nedojde k realizaci § 23 odst. 4 věty druhé správního řádu, nalezne adresát ve schránce nebo na jiném vhodném místě jen oznámení o neúspěšném doručení písemnosti a poučení, z něž ale musí být zřejmé, kdo písemnost odesílal, včetně adresy (viz § 23 odst. 5 věta druhá). Rozdíl mezi oběma případy je tedy zřejmý a co se týče možností adresáta, pak nevložení zásilky do schránky nebo na jiné vhodné místo bez náležitých důvodů je pro něj nepochoybně méně komfortní, avšak nemá zásadně negativní dopad. Aby se adresát mohl seznámit s obsahem doručované (a v té době již formálně doručené) písemnosti, musí vynaložit určité úsilí, kontaktovat úřad, a buď jej požádat o opětovné zaslání písemnosti, nebo si ji vyzvednout osobně, nebo zvolit jiný vhodný postup. Toto nepohodlí adresáta podle mého názoru není natolik zásadní, aby bylo důvodem pro odpadnutí účinků fikce doručení. V novelizaci ustanovení § 23 odst. 4 správního řádu shledávám především zakotvení vstřícnosti úřadu vůči adresátovi, neboli formulační vyjádření principů dobré správy. [...] Rovněž považuji za vhodné zmínit, že správní řád upravuje možnost adresáta zvrátit či zmírnit účinky doručení. Jedná se o instituty upravené v § 24 odst. 2 – žádost o určení neplatnosti doručení a § 41 – žádost o navrácení v předešlý stav.“ Rovněž komentář Josefa Vedrala ke správnímu řádu (srov. citaci v usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu) zastává tento názor. (Pro pořádek lze*

zmínit i komentář Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 5. vyd. Praha : C. H. Beck, 2016, s. 143-144, který korektně uvádí obě judikatorní linie.) Rozsudek čj. 7 As 53/2011-83 byl odbornou veřejností podroben kritice (srov. Potměšil, J. *Sporné přestupkové judikáty NSS V*, publikováno na blogu Jiné právo dne 26. 1. 2012, <http://jinepravo.blogspot.cz>).

[23] Analogické ustanovení daňového řádu týkající se doručení písemností určených do vlastních rukou adresáta fikcí (tj. § 47 tohoto zákona) je rovněž vykládáno shodným způsobem jako obdobná ustanovení jiných procesních řádů. To lze opět doložit komentáři, např. Lichnovský, O. a kol. *Daňový řád. Komentář*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 182: „*Komentované ustanovení upravuje postup doručovatele u písemnosti, u nichž nastala fikce doručení podle odstavce 2, tj. doručovaná písemnost nebyla v úložní lhůtě adresátem převzata, resp. vyzvednuta. V případě, že správce daně, o jehož písemnost jde, tento postup předem nevyloučí, a pokud se na daném místě nenachází vhodná či obdobná schránka, vhodí doručovatel zásilku obsahující neprevzatou písemnost do této adresátovy schránky, bez ohledu, zda šlo o písemnost určenou k doručení do vlastních rukou. Vhození písemnosti do schránky adresáta nemá žádné právní účinky, zvyšuje se jím však pravděpodobnost, že se adresát písemnosti po uplynutí úložní doby skutečně dozví, jaká písemnost mu byla na základě fikce doručení doručena.“ Stejný názor byl vyjádřen i v dalším komentáři k daňovému řádu, který byl citován v usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu (srov. Šimek, K. K § 47 In: Baxa, J. a kol. *Daňový řád. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2011).*

[24] Rozšířený senát se tedy vzhledem k výše uvedenému přiklonil k názoru, že na uplatnění fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu nemá vliv skutečnost, zda následně došlo ke vhození uložené písemnosti do schránky adresáta. Tato povinnost má za účel určité zvýšení komfortu adresátů a vzhledem k tomu, že její realizace je vázána

na řadu podmínek, nelze při jejím nesplnění dovozovat to, že by doručení fikcí nenastalo. Rozšířený senát si je vědom toho, že právní úprava fikce doručení představuje značný zásah do práva občanů na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Toto omezení základního práva může být přípustné, pokud je to nezbytné pro ochranu důležitého veřejného zájmu a práv a svobod ostatních občanů. To je v daném případě podle názoru rozšířeného senátu naplněno, neboť fikce doručení, jejímž účelem je zabránit, „*aby účastníci řízení nemohli nepřebíráním písemností bez relevantního důvodu bránit postupu soudního řízení a prodlužovat tak jeho délku, není s principem právní jistoty v žádné kolizi*“ (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2013, sp. zn. III. ÚS 272/13, č. 106/2013 Sb. ÚS). Rozšířený senát si je rovněž vědom toho, že „*smyslem jakékoliv právní fikce je umožnit, aby se za existující považovala situace, která je zjevně v rozporu s realitou a která dovoluje, aby z ní byly vyvozeny odlišné právní důsledky než ty, které by plynuly z pouhého konstatování faktu. Z tohoto důvodu představuje nástroj výjimečný, striktně určený k dosažení právní jistoty jako jednoho z hlavních ústavních postulátů v podmínkách právního státu. Aby přitom mohla splnit svůj takto vymezený účel, musí respektovat všechny náležitosti, které s ní zákon spojuje. Jen v takovém případě je soud oprávněn její naplnění konstatovat*“ (náleze Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 883/15).

[25] Rozšířený senát má však za to, že zákonné požadavky pro vznik fikce doručení jsou splněny i v případě, že z některého důvodu k následnému vložení doručované písemnosti do schránky adresáta nedošlo. Podmínkou ústavnosti institutu doručení fikcí je rovněž prostředek zajišťující proporcionalitu zásahu do práv účastníků řízení prostřednictvím zohlednění situací, kdy si adresát uloženou zásilku bez svého zavinění nemohl vyzvednout z objektivních důvodů. Takovým prostředkem je možnost požádat o určení neplatnosti doručení dle § 24 odst. 2 správního řádu. Rozšířený senát tak dospěl k závěru, že

je přijatý výklad § 24 odst. 1 správního řádu je i v souladu s ústavním pořádkem.

III.3 Aplikace na posuzovaný případ

[26] Následně rozšířený senát přijatý výklad § 24 odst. 1 správního řádu aplikoval na konkrétní věc.

[27] Sporná zásilka byla správním orgánem prvního stupně odeslána žalobci na jeho adresu trvalého pobytu v Plzni. Dne 15. 11. 2013 nebyl žalobce na této adrese zastížen, proto mu byla zanechána výzva a poučení (byla zaškrtnuta příslušná možnost na doručence a na obálce je odtržena příslušná chlopeň s poučením) a zásilka byla uložena na příslušné poště (Plzeň 71). Žalobce si zásilku v této lhůtě nevyzvedl. (Poté byla zásilka nedopatřením zaslána na starší dosílkovou adresu a vrácena zpět poště Plzeň 71, což bylo vysvětleno sdělením pošty na základě reklamace ze dne 21. 3. 2014, které je založeno ve spise správního orgánu.) Zásilka byla následně dne 2. 12. 2013 vrácena správnímu orgánu prvního stupně s tím, že vložení do schránky nebylo možné. K tomu pracovník pošty dopsal „*Neznámý*“.

[28] Rozšířený senát uzavírá, že podmínky pro doručení předvolání ze dne 12. 11. 2013 fikcí byly naplněny (správná doručovací adresa, žalobce byl vyzván k vyzvednutí písemnosti a poučen, uplynula úložní doba a žalobce si doručovanou písemnost na příslušné poště nevyzvedl). Spekulace krajského soudu o tom, zda žalobce měl, či neměl přístupnou domovní schránku, do níž by zásilka mohla být vložena, jsou z hlediska posouzení toho, zda došlo k doručení předvolání dle § 24 odst. 1 správního řádu, nadbytečné. Zásilka byla tudíž doručena uplynutím desátého dne od uložení, tj. v pondělí 25. 11. 2013.

IV.

Závěr

[29] Rozšířený senát shrnuje, že na uplatnění fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu nemá vliv skutečnost, zda po uplynutí úložní doby došlo ke vhození doručované písemnosti do schránky adresáta.

Odlíšné stanovisko soudce Karla Šimky

Úvod

Rozhodnutí většiny považují za hajitelné, přesto však myslím, že rozšířený senát měl věc posoudit opačně. Argumenty ve prospěch závěru, že dodržení správného postupu v souvislosti s vložení písemnosti po uplynutí 10 dnů do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo je (vyjma případů, kdy tak učinit nelze nebo učiněno být z dobrých důvodů nemá) nutnou podmínkou nastání fikce doručení, jsou podle mého soudu silnější než argumenty opačné, k nimž se přiklonila většina.

Argument objektivně teleologický

Základním smyslem a účelem vložení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo bylo nepochybně zvýšení doručovacího komfortu adresáta. Jasně to plyne z důvodové zprávy k příslušnému návrhu zákona, z níž cituji i většina rozšířeného senátu. Jinak řečeno, zákonodárce se zde – kupodivu – pokoušel něco rozumného „udělat pro lidi“, a ne je, jak to jinak rád dělá, obtěžovat dalšími a dalšími zatěžujícími regulacemi. Historický zákonodárce zde vycházel ze zcela logické a myslím, že i realitě odpovídající představy, že převážná většina lidí je rozumná a zodpovědná. Takoví lidé mají domovní schránku, kterou si v rozumných intervalech, ne však nezbytně každý den, vybírají a obecně vzato se nevyhýbají přebírání písemností. Nezřídka jsou však zaměstnaní či jinak zaneprázdnění a jsou jen rádi, pokud je doručování písemností bude co nejméně obtěžovat. Stane-li se, že nebudou při doručování zastiženi, uvítají, že se mohou spolehnout, že v řádu dní po uplynutí úložní lhůty jim bude vhozena doručovaná písemnost do domovní schránky, takže nebudou muset ztrácet čas s jejím vyzvedáváním na poště. Vložení do domovní schránky dává adresátům zvýšený komfort ve volbě buď si písemnost vyzvednout na poště v úložní lhůtě, mají-li na to čas, anebo se k písemnosti dostat tak, že jim bezprostředně po uplynutí úložní lhůty bude vhozena do domovní schránky, kde ji naleznou.

Rozšířený senát tento záměr zákonodárce svým většinovým rozhodnutím fakticky vytuneloval, když připustil, že výše popsaná právní úprava sice i nadále platí a zavazuje ty, kdo doručují, nicméně bez jakýchkoli přímých sankcí. Jinak řečeno, nyní je úplně jedno, zda doručovatel bude v případě, že jsou splněny podmínky stanovené zákonem, takže písemnost by měla být do domovní schránky adresáta vložena, vskutku tak postupovat, anebo nikoli. Donucení k zákonnému postupu formou správního dozoru uvnitř veřejné správy je zde při obrovském množství doručovaných písemností iluzorní; toho si byla jistě vědoma i většina rozšířeného senátu, jen jí to zkrátka a dobře nevadilo.

Písemnost tak bude účinně doručena fikcí i v případě, že doručovatel flagrantně poruší zákon a písemnost vrátí správnímu orgánu, pro který doručuje, i když v místě doručování domovní schránka adresáta byla a ani nic jiného (např. střet zájmů majitelů domovní schránky, třeba v případě rozvádějících se manželů) nebránilo vložení písemnosti do této schránky. Většině rozšířeného senátu vyčítám, že příkloněním se k výkladu, že případné pochybení v souvislosti s vložení do domovní schránky nemá vliv na účinnost doručení fikcí, vyrobila z § 23 odst. 4 věty druhé správního řádu imperfektní normu. Takové normy právní řád zásadně nemá obsahovat, neboť tím rezignuje na to, co mu má být nejlépe – a sice že právní pravidla jsou právní proto, že zavazují, takže pokud dodržována nejsou, má to následky.

Argumenty ostatní

Mám za to, že argument objektivně teleologický měl v dané věci jasně převážit nad všemi ostatními. Nicméně i jiné argumenty podle mého soudu svědčí ve prospěch závěru, který zastávám a k němuž se většina nepřiklonila.

Systematické zařazení věty druhé v § 23 odst. 4 správního řádu podle mého svědčí vcelku jasně závěru, že stejně jako je podmínkou doručení fikcí to, co je stanoveno ve větě první uvedeného odstavce, je jeho podmínkou i to, co je stanoveno ve větě druhé.

Tedy že podmínkou doručení fikcí ve smyslu § 24 odst. 1 správního řádu je a) jednak vložení oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, aby si uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů vyzvedl, b) jednak sdělení, kde, odkdy a v kterou denní dobu si lze písemnost vyzvednout, a konečně c) vložení písemnosti (neprodleně, tj. nejbližší pracovní den) po uplynutí 10 dnů úložní lhůty do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, bylo-li to možné (tj. byla-li v místě doručování domovní schránka nebo tam bylo jiné vhodné místo, kam bylo možno písemnost dát) a nevyloučil-li to (z dobrých důvodů, a jen z nich, dodávám; typicky pro již zmíněný možný střet zájmů s jinou osobou, která má přístup do dotyčné domovní schránky) správní orgán. Jinak řečeno – pokud by podmínkou doručení bylo to, co je ve větě první § 23 odst. 4 správního řádu, ale ne to, co ve větě druhé, jak bychom to poznali? Z § 24 odst. 1 správního řádu stěží – ten pouze říká, že „[j]estliže si adresát uložené písemnosti písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenu posledním dnem této lhůty“. Neříká však nic o tom, co vše musí být vedle uplynutí úložní lhůty dále splněno, aby doručení fikcí bylo účinné. Přitom je zřejmé, že takových dalších podmínek je celá řada – začínají například již tím, že je doručováno na adresu, která je podle zákona doručovací adresou adresáta. Jistě však je podmínkou účinnosti doručení fikcí i to, že při doručování se postupovalo tak, že doručovatel učinil vše zákonem předepsané, aby se adresát o doručení písemnosti pokud možno dozvěděl či dozvědět mohl, tedy především oznámil adresátu správným způsobem neúspěšné doručení. Pokud je nezbytné k účinnosti fikce doručení učinit toto oznámení, proč by nemělo být stejně tak nezbytné vložit po uplynutí úložní lhůty písemnost do domovní schránky adresáta?

Argument nutností jednotného přístupu k institutu doručování napříč jednotlivými procesními úpravami (v daném případě občanský soudní řád, soudní řád správní,

správní řád a daňový řád) je jediný, který má ve stanovisku většiny opravdu silnou váhu. V obecné rovině se s ním plně ztotožňuji. Je opravdu krajně nežádoucí, aby jeden a tentýž institut byl ve dvou různých zákonech vykládán dvěma nejvyššími obecnými soudy odlišně. V daném případě bych však většinou rozšířeného senátu doporučil podrobně analyzovat argumentaci v jí odkazovaných rozhodnutích Nejvyššího soudu a Vrchního soudu v Praze. Mám za to, že argumenty v těchto judikátech uvedené se s objektivním účelem vložení písemnosti do domovní schránky nevypořádávají dostatečně, a již vůbec v těchto rozhodnutích není provedeno vážení jednotlivých argumentů svědčících pro jednu, či druhou z výkladových variant, jež rozšířený senát posuzoval. V podstatě se v nich praví toliko to, že účinky doručení fikcí nastávají uplynutím 10 dnů od uložení a že vložení, nebo nevložení písemnosti do schránky na tomto účinku nic nemění. O tom, že vložení písemnosti do schránky nijak nesouvisí s desetidenní úložní lhůtou, přitom není a nikdy nebylo sporu. Spor je jen a pouze o to, zda nevložení písemnosti do schránky, ač vložena být měla, vede k tomu, že ač byla písemnost řádně uložena na zákonem předepsaných 10 dní, fikce doručení přesto nenastala. Mám za to, že při pečlivé analýze judikátů Nejvyššího soudu a Vrchního soudu v Praze by většina musela dojít k závěru, že jejich argumentace není dostatečně přesvědčivá.

V takovém případě by byly na místě dvě varianty dalšího postupu.

Za prvé se ve jménu jednoty a bezrozpornosti interpretace práva „*podvolit*“ právnímu názoru sice ne dost přesvědčivému, leč široce praktikovanému, a zkrátka dát přednost aplikační praxi před argumentačním ideálem. Za určitých okolností bych s tím uměl žít; jak říká klasik, *summum ius, summa iniuria*, a někdy je řešení praktické, byť nedokonalé a možná trochu nespravedlivé lepší než to, které plně odpovídá ideálu spravedlnosti, leč je nelze v reálném životě účinně naplňovat.

Anebo za druhé mohl rozšířený senát shledat, že v daném případě je třeba i za cenu

(nejspíše jen dočasného) narušení jednoty a bezrozpornosti interpretace práva dát přednost argumentům konkurujícím a třeba tím „*vyzvat*“ Nejvyšší soud k důkladnějšímu promyšlení věci a případné judikатурní polemice. Rozšířený senát se však „*podvolil*“ takřikajíc předem, aniž by uvedené střetávající se hodnoty poměřil, třebaže v jiných případech se argumentačně podloženého střetu s judikaturou Nejvyššího soudu nebál (viz bod 29 usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 11. 2010, čj. 5 Afs 86/2009-55, č. 2242/2011 Sb. NSS).

Argumentace v odborné literatuře, na kterou většina odkazuje, pak v podstatě vychází z judikatury, aniž by šla dále. Jedinou výjimkou opravdu poctivě vedené úvahy je text Jana Potměšila na blogu Jiné právo, který ovšem celou věc vidí – což je korektní, a já takový otevřený a nic neskrývající pohled vítám, jakkoli s ním nesouhlasím – z pohledu správních orgánů a jejich „*komfortu*“ při výkonu jejich pravomocí.

Konečně k argumentu záměru historického zákonodárce: Souhlasím s většinou, že historický zákonodárce nevnímá splnění podmínky ohledně vložení do domovní schránky striktně vzato jako podmínku účinnosti fikce doručení. Z důvodové zprávy nicméně podle

mého plyne především to, že institutem vložení do domovní schránky se zavádí jakýsi nadstandard oproti dosavadnímu stavu. Ani z důvodové zprávy k příslušnému návrhu zákona, ani z rozpravy při projednávání návrhu v Poslanecké sněmovně však neplyne jasně vyřčený zákaz vykládat nová ustanovení tak, že mají být součástí podmínek účinnosti fikce. Historický zákonodárce sice nezamýšlel, aby se dodržení podmínek vložení písemnosti do domovní schránky stalo součástí podmínek účinnosti fikce doručení, nicméně jeho vůle v tomto ohledu není vyjádřena natolik silně a není natolik centrálním bodem jeho zákonodárného záměru, aby ji nebylo možno překonat kombinací silného argumentu objektivně teleologického a o něco slabšího, přesto však stále velmi silného argumentu systematického, jak jsem se je oba pokusil nastínit výše. Mám za to, že přesně takto měla většina postupovat.

Závěr

Mrzí mě, že většina rozšířeného senátu nebyla na správní orgány dostatečně přísná a že po nich nepožaduje, aby zákonem přeepsaná pravidla doručování dodržovaly bezvýtku a pod účinnou sankcí neúčinnosti fikce doručení.

Správní řízení: doručení

k § 142 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

V rámci řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu nelze rozhodovat o určení, zda a kdy došlo k doručení jiného rozhodnutí téhož správního orgánu účastníku řízení (žadatel), případně zda a kdy nastala právní moc a vykonatelnost takového rozhodnutí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2017, čj. 2 Ads 140/2016-23)

Věc: Muhammed A. proti Státnímu úřadu inspekce práce o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Krajský soud usnesením ze dne 10. 12. 2012 odmítl žalobcovu dřívější žalobu, směřující proti příkazu Oblastního inspektorátu práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj („oblastní inspektorát“) ze dne 26. 6. 2012, jímž byla žalobci uložena pokuta ve výši 250 000 Kč za správní delikt umožnění výkonu nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 1 zákona č. 435/2004 Sb., o za-

městnanosti. Dle zjištění krajského soudu byl příkaz doručen žalobci na doručovací adresu fikcí. Jako důvod pro odmítnutí uvedené žaloby krajský soud označil nevyčerpání řádných opravných prostředků před podáním žaloby. Poté, co oblastní inspektorát na výzvu krajského soudu uvedl, že žalobce nepodal proti příkazu opravný prostředek, zjistil krajský soud z obsahu spisu oblastního inspektorátu, že žalobce zaslal oblastnímu inspektorátu toliko přípis označený jako „stížnost a žádost o zaslání rozhodnutí“, přičemž i v případě, že by se materiálně jednalo o odpor proti příkazu, by tento byl dle krajského soudu podán opožděně. Krajský soud uzavřel, že uvedená žaloba není přípustná ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *Obiter dictum* pak krajský soud v odmítavém usnesení konstatoval, že „[c]estou, jak je možné se domáhat autoritativního zjištění, že odpor byl i přes názor správního orgánu podán včas, je dle soudu podání žádosti o vydání deklaratorního rozhodnutí dle § 142 správního řádu o tom, že právní vztah nevznikl, neboť bylo vydáno nepravomocné rozhodnutí“.

V reakci na tuto konstataci krajského soudu požádal žalobce přípisem ze dne 7. 1. 2013 (doplněným dne 23. 1. 2013) oblastní inspektorát o vydání rozhodnutí dle § 142 správního řádu, kterým by bylo deklaratorně rozhodnuto, že příkaz není v právní moci, protože žalobci nebyl řádně doručen, a že z tohoto důvodu proti příkazu nemohl být ani podán odpor, ale pouze stížnost. Rozhodnutím ze dne 20. 2. 2013 pak oblastní inspektorát o uvedené žádosti žalobce rozhodl tak, že „[r]ozhodnutí OIP ze dne 26. 6. 2012 [...] bylo doručeno, resp. v souladu s § 24 odst. 1 správního řádu je dne 9. 7. 2012 považováno za doručené účastníkovi řízení o správním deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti Muhammed A., na jím určenou adresu pro doručování, dnem 18. 7. 2012 je pravomocné a dnem 3. 8. 2012 je vykonatelné“. V odůvodnění tohoto rozhodnutí oblastní inspektorát předně odkázal na výše citovaný názor krajského soudu stran možnosti vydání deklaratorního rozhodnutí dle § 142 správního řádu o tom, že právní vztah nevzni-

kl, neboť bylo vydáno nepravomocné rozhodnutí. Svou příslušnost k rozhodnutí o žalobcově žádosti dovodil oblastní inspektorát „ze skutečnosti, že vedl předcházející správní řízení o správním deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, k němuž byl příslušný podle § 5 odst. 1 písm. 1) bodu 1 zákona o inspekci práce, § 141 odst. 4 zákona o zaměstnanosti a § 11 odst. 1 písm. a) správního řádu a v jehož rámci byl příslušný také k vydání předmětného rozhodnutí, kterým byl založen právní vztah, o němž má být rozhodnuto“. Ohledně naplnění podmínky prokázání nezbytnosti vydání rozhodnutí o určení právního vztahu k uplatnění práv žadatele (žalobce) usoudil oblastní inspektorát kladně proto, že žalobci je třeba umožnit vyčerpání všech opravných prostředků ve smyslu § 68 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tak, aby mohl u krajského soudu přípustně podat žalobu dle § 65 s. ř. s. proti příkazu, a že je též třeba postavit najisto, zda žalobci byl příkaz řádně doručen, což je předpokladem pro podání odporu proti příkazu vůbec. Oblastní inspektorát v řízení vedeném dle § 142 provedl důkaz poštovní obálkou, ve které byl příkaz žalobci doručován. Dospěl pak k závěru, že žalobci byl příkaz doručen fikcí v souladu s § 24 odst. 1 ve spojení s § 23 odst. 4 správního řádu, jelikož bylo dostatečně prokázáno, že žalobci byla zanechána výzva k vyzvednutí uložené písemnosti (příkazu) a žalobci se nepodařilo tuto skutečnost vyvrátit.

Žalobce se proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolal. Žalovaný pak svým rozhodnutím ze dne 2. 5. 2013 zamítl žalobcovo odvolání a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u krajského soudu, který rozsudkem ze dne 23. 5. 2016, čj. 15 A 76/2013-36, rozhodl tak, že zrušil rozhodnutí stěžovatele, stejně jako jemu předcházející rozhodnutí oblastního inspektorátu ze dne 20. 2. 2013 a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.

V odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud nejdříve konstatoval, že se správní orgány zabývaly žalobcovou žádostí o určení právního vztahu správně toliko v rozsahu

prezkumu naplnění podmínek pro vydání příkazu a řádnosti doručení příkazu žalobci. Naplnění podmínek pro vydání rozhodnutí ve věci správního deliktu žalobce dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti (ke dni 26. 6. 2012, kdy byl příkaz vydán) přitom nebylo mezi stranami řízení o žalobě sporné, na rozdíl od výsledku posouzení řádnosti doručení příkazu žalobci. Dle krajského soudu správní orgány pochybily, když dospěly k závěru o řádnosti doručení příkazu žalobci i za situace, kdy poštovní obálka s doručovaným příkazem nebyla po uplynutí úložní doby vhozena do poštovní schránky žalobce. Ze správního spisu totiž dle zjištění krajského soudu nevyplývá, že by vložení doručované poštovní obálky s příkazem do schránky žalobce nebylo možné, ani že by oblastní inspektorát vložení do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo ve smyslu § 23 odst. 4 správního řádu vyloučil.

Rozhodnutí krajského soudu napadl žalovaný (stěžovatel) kasační stížností. V ní podotknul, že v otázce, zda lze, aby orgány inspekce práce v řízení dle § 142 správního řádu deklaratorně rozhodly o tom, zda právní vztah vznikl, či nevznikl, se řídil právním názorem krajského soudu, vyjádřeným ve shora citovaném usnesení ze dne 20. 12. 2012. Dle stěžovatele krajský soud v tomto ohledu vycházel z odborné literatury (Vedral, J. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha : Bova polygon, 2012, s. 1173). Stěžovatel dále uvedl, že mu není známo jakékoli soudní rozhodnutí, které by se k možnosti vydání rozhodnutí o obdobné žádosti vyjadřovalo. K tomu pak dodává, že uvedený názor krajského soudu považuje za nesprávný, poněvadž v důsledku jeho aplikace dochází k obcházení ustanovení o prominutí zmeškání úkonu dle § 41 správního řádu. Touto cestou se mohl žalobce ubírat, případně mohl rovněž dát podnět k zahájení přezkumného řízení. Stěžovatel dodal, že postupem dle § 142 správního řádu by v opačném případě bylo možné kdykoli od vydání příkazu, tedy i po mnoha letech, zpochybnit existenci povinnosti příkazem uložené, což popírá smysl a účel tohoto druhu rozhodnutí. Stěžovatel měl za to, že oblast-

ní inspektorát, stejně jako on sám, byl shora citovaným právním názorem krajského soudu vysloveným v jeho odmítavém usnesení vázán, a pouze z tohoto důvodu bylo o žalobcově žádosti o určení právního vztahu věcně rozhodnuto.

Dále pak stěžovatel uvedl, že krajský soud nesprávně posoudil otázku splnění podmínek pro možnost doručení předmětného příkazu fikcí pro marné uplynutí úložní doby.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem a rozhodnutí stěžovatele a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se v rámci posouzení důvodnosti kasační stížnosti nejdříve zabýval první z výše uvedených kasačních námitek, neboť vzhledem k její povaze by v případě její důvodnosti pozbylo posuzování dalších kasačních námitek smyslu. Podstata této kasační námítka tkví v přesvědčení stěžovatele o nesprávnosti názoru krajského soudu, dle kterého lze v řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu deklaratorně rozhodnout, zda určité rozhodnutí bylo jedinému účastníku řízení doručeno, a nabylo tak právní moci.

V nynější věci je zřejmé, že žalobce požadoval, aby oblastní inspektorát rozhodnutím deklaroval, že příkaz nenabyl právní moci. Právní moc je přitom vlastností, kterou příkaz jakožto individuální právní (správní) akt získává ze zákona, a to za stanovených podmínek (srov. zejména § 73 ve spojení s § 150 odst. 3 *in fine* správního řádu) okamžikem nastání právní skutečnosti nabytí právní moci. Žalobce tedy v podstatě žádal oblastní inspektorát nikoli o vydání rozhodnutí o určení právního vztahu, nýbrž o vydání rozhodnutí o určení právní skutečnosti.

Dle § 142 odst. 1 správního řádu platí, že „[s]právní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne **na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda**

zanikl a kdy se tak stalo“. Odstavec druhý pak uvádí, že „[p]odle odstavce 1 správní orgán nepostupuje, jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení anebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení“. Z citovaného zákonného textu vyplývá, že správní orgán žádosti vyhová a tedy určí právní vztah, je-li (krom dalších) splněna podmínka merita žádosti, tj. označení právního vztahu, který má být příslušným správním orgánem deklarován (určen). Pokud žadatel svou žádost formálně zcela jednoznačně uvede jako žádost o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu, avšak v rozporu s tímto údajem požaduje, aby správní orgán deklaroval právní skutečnost, je namístě, aby adresát žádosti v souladu s § 4 odst. 2 a § 45 odst. 2 správního řádu žadateli předestřel povahu vady, kterou jeho žádost trpí, a zároveň jej vyzval k jejímu odstranění. Pokud ani přesto žadatel nespecifikuje právní vztah, o jehož určení žádá, a trvá i nadále na určení právní skutečnosti, nezbu- de než takovou žádost zamítnout, neboť pro vyhovění žádosti nebyly splněny zákonem stanovené podmínky. Nedostatečná specifikace právního vztahu v žádosti označené jako žádost dle § 142 správního řádu přitom nemá za následek nezhájení řízení (pro neexistenci žádosti).

Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se stěžovatelem v tom, že § 142 správního řádu nelze využít k vydání takového rozhodnutí, kterým by se určovalo, zda určité jiné rozhodnutí téhož správního orgánu bylo účastníku určitého řízení doručeno, zda v důsledku doručení nabylo rozhodnutí právní moci a zda je tedy rozhodnutí vykonatelné, případně v jaký den k uvedeným skutečnos- tem mělo dojít. Pokud oblastní inspektorát takovéto rozhodnutí přesto k žádosti žalobce vydal, jedná se o rozhodnutí nezákonné, neboť pro vyhovění žádosti nebyly dány podmínky. Obdobně pak pochybil stěžovatel, když rozhodnutí oblastního inspektorátu pro rozpor s právními předpisy nezrušil a namís- to toho je přezkoumal.

Nejvyšší správní soud k tomuto považuje za vhodné poznamenat, že navzdory pře- svědčení stěžovatele tento nebyl přísně vzato vázán *obiter dictum* vysloveným názorem krajského soudu dle usnesení ze dne 10. 12. 2012, čj. 15 A 135/2012-16, neboť daný názor nebyl v rámci uvedeného usnesení názorem nosným, stěžovatel nebyl účastníkem tohoto soudního řízení správního, přičemž správní řízení nemělo v důsledku daného soudního rozhodnutí pokračovat (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Stěžovateli tedy nic nebránilo v uplatnění vlastního právního názoru, nicméně jeho postup byl logický, neboť lze předpokládat, že krajský soud by svůj *obiter dictum* vyslovený názor držel i v případě žaloby proti rozhodnutí vydanému v této věci.

Stěžovatel svým rozhodnutím potvrdil rozhodnutí oblastního inspektorátu, jež považoval za rozporné s právními předpisy, aby posléze svůj vlastní právní názor uplatnil jako kasační námitku v řízení před Nejvyšším správním soudem. Přípustnost takového postupu v nynějším případě zakládá jediné skutečnost, že krajský soud v napadeném rozsudku implicitně potvrdil v usnesení ze dne 10. 12. 2012, čj. 15 A 135/2012-16, okrajově uvedený názor o aplikovatelnosti § 142 správního řádu na případy, kdy je požadová- na deklarace skutečnosti doručení, právní moci a vykonatelnosti správního rozhodnutí. Jelikož však bylo již výše uvedeno, že takový názor shledává Nejvyšší správní soud nesprávným, nelze než konstatovat, že jeho přijetím se krajský soud dopustil nesprávného posouzení právní otázky, čímž je naplněn stěžovatelem uplatněný kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Kasační stížnost je důvodná a Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbyvá, než napadený rozsudek zrušit dle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. Dále s ohle- dem na skutečnost, že na obdobně nesprávném právním názoru je postaveno i rozhodnutí žalovaného, jsou dány podmínky pro zrušení jeho rozhodnutí dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., a k vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení bude žalova- ný vázán zde vysloveným právním názorem

[§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.].

Nejvyšší správní soud *obiter dictum* konstatuje, že v důsledku shledání důvodnosti výše vypořádané kasační námitky již nebylo namístě zabývat se další stížní argumentací stěžovatele, spočívající v rozboru důsledků nevhazení obálky písemnosti doručované na pokyn správního orgánu držitelem poštovní licence na nastání fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu. Považuje ovšem za vhodné poukázat na nedávné usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, čj. 3 As 241/2014-41,

v němž byla tato otázka rozřešena následovně: „[N]a uplatnění fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu nemá vliv skutečnost, zda následně došlo ke vhození uložené písemnosti do schránky adresáta.“

Nad rámec potřebného odůvodnění lze jen konstatovat, že posouzení, zda je rozhodnutí o pokutě v právní moci a vykonatelné, je možné v rámci výkonu rozhodnutí, neboť jen vykonatelné rozhodnutí může být exekučním titulem (§ 104 správního řádu, § 176 odst. 1 daňového řádu) a orgán provádějící výkon rozhodnutí se existencí vykonatelného rozhodnutí musí zabývat.

3526

Správní řízení: účinky rozhodnutí v přezkumném řízení Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů: zvláštní příplatek; úrok z prodlení

k § 120 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“)
k § 99 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení, kterým se ruší rozhodnutí o snížení zvláštního příplatku podle § 120 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, jako nezákonné, nastávají *ex tunc* (§ 99 správního řádu), a proto náleží příslušníku bezpečnostního sboru za dobu, kdy mu byl zvláštní příplatek vyplácen v nižší než zákonné výši, úrok z prodlení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2016, čj. 2 As 139/2016-22)

Prejudikatura: č. 1865/2009 Sb. NSS a č. 3383/2016 Sb. NSS.

Věc: Jan B. proti Policejnímu prezidentovi Policie České republiky o úrok z prodlení, o kasační stížnosti žalovaného.

Ředitel Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje (správní orgán prvního stupně) rozhodnutím ze dne 21. 6. 2010 snížil žalobci výši zvláštního příplatku podle § 120 zákona o služebním poměru na částku 3 700 Kč. Odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 12. 2010. K podnětu žalobce byla obě zmíněná rozhodnutí zrušena žalovaným v přezkumném řízení, a to rozhodnutím ze dne 9. 8. 2011, (dále jen „zrušující rozhodnutí“).

V návaznosti na toto zrušující rozhodnutí žalobce požádal o doplacení úroku z prodlení z finančních částek, které mu byly zadržovány na základě rozhodnutí prvního stupně o snížení zvláštního příplatku. Jeho žádost správní orgán prvního stupně rozhodnutím ze dne 23. 10. 2013 zamítl. Odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně následně žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 10. 2. 2014.

Proti tomuto rozhodnutí brojil žalobce žalobou, již Krajský soud v Ostravě vyhověl

a rozsudkem ze dne 21. 4. 2016, čj. 22 Ad 18/2014-30, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud předně objasnil, že právní úpravu o úrocích z prodlení dle občanského zákoníku, lze analogicky aplikovat na případy prodlení s výplatou služebního příjmu. Dále konstatoval, že ze zásady presumpce správnosti správního aktu plyne, že se akt pokládá za bezvadný do doby, než dojde k jeho zrušení či změně. Zrušení správního aktu má účinky *ex nunc*, a tedy působí pouze do budoucna. V projednávaném případě zde ke dni rozhodování žalovaného dle mínění krajského soudu nebylo žádné rozhodnutí, které by žalovaného opravňovalo nevyplatit úrok z prodlení. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí vydaná ve věci snížení výše zvláštního příplatku byla zrušena, měl žalobce nárok na zvláštní příplatek z původní výši. Splatnost služebního příjmu, a tedy i zvláštního příplatku, upravuje § 128 odst. 1 zákona o služebním poměru. Není-li doplatek vyplacen včas podle zde uvedených pravidel, ocitá se dlužník v prodlení, zatímco věřiteli počínají plynout úroky z takového prodlení. Krajský soud měl za to, že žalobci svědčilo právo na výplatu zvláštního příplatku v původně stanovené výši, na čemž nic nezměnilo to, že bylo vydáno rozhodnutí o jeho snížení, neboť zrušením správního aktu pomíjí i presumpce jeho správnosti. Krajský soud uzavřel, že žalovaný je povinen uhradit žalobci úrok z prodlení z částek odpovídajících zadržované části služebního příjmu za období od 1. 7. 2010 do 31. 12. 2010, která byla žalobci vyplacena v září 2011, a za období od 1. 1. 2011 do 30. 4. 2011, která mu byla vyplacena v listopadu 2011. Na úhradu úroků z prodlení je žalovaný povinen analogicky užít obecné zásady soukromého práva vztahující se k prodlení dlužníka.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem. Stěžovatel připomněl, že rozhodnutí o snížení zvláštního příplatku obou stupňů žalovaný zrušil rozhodnutím, které nabylo právní moci dne 1. 9. 2011. Právní mocí zrušujícího rozhodnutí byl nastolen původní stav,

který tady byl před vydáním obou rozhodnutí o snížení zvláštního příplatku, a žalobci tudíž náležel zvláštní příplatek ve výši 4 500 Kč určený předchozím rozhodnutím služebního funkcionáře. Žalobci byl nedoplatek na služebním příjmu za období od 1. 7. 2010 do 31. 12. 2010 doplacen ve služebním příjmu za měsíc září 2011 a za období od 1. 1. 2011 do 30. 4. 2011 ve služebním příjmu za měsíc listopad 2011. Stěžovatel měl za to, že v období od 1. 7. 2010 do 30. 4. 2011 nemohl být v prodlení se splatností služebního příjmu, protože v té době byl zvláštní příplatek vyplácen na základě obou rozhodnutí o snížení zvláštního příplatku, jejichž správnost byla tehdy presumována. Stěžovatel nemohl být v rozhodné době v prodlení, přestože později byla obě správní rozhodnutí o snížení zvláštního příplatku zrušena, a domníval se, že nedoplatek vznikl až právní mocí zrušujícího rozhodnutí, tedy ke dni 1. 9. 2011. Nedoplatek však byl uhrazen v nejkratší možné době, a nemohlo tedy dojít k prodlení stěžovatele s jeho splacením.

Stěžovatel dodal, že podstatou sporu není to, zda je možné použít soukromoprávní úpravu úroku z prodlení v řízeních ve věcech služebního poměru, ani to, zda ve vztahu k dlužnému služebnímu příjmu vzniká nárok na úroky z prodlení; tyto dvě otázky stěžovatel nerozporuje.

V souzené věci lze dle mínění stěžovatele analogicky vycházet z právní úpravy týkající se doplácení služebního příjmu v situaci, kdy došlo ke zrušení rozhodnutí služebního funkcionáře o propuštění ze služebního poměru (§ 44 a § 124 odst. 9 zákona o služebním poměru). V takovém případě zákon příslušníkům úroky z prodlení výslovně nepřiznává.

Závěrem stěžovatel uvedl, že úroky z prodlení mají sankční a preventivní účel a jsou namístě tam, kde nebylo v rozporu s právním stavem plněno, což však není tento případ. Uplatnění úroku z prodlení jako sankčního nástroje musí být dle názoru stěžovatele předvídatelné i pro dlužníka.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce nesouhlasil se stěžovatelem, podle něhož ne-

mohlo dojít k prodlení se splacením nedoplatku. Žalobce totiž nežádal úrok z prodlení ze splacení nedoplatku, nýbrž z výplaty části služebního příjmu, o niž byl zkrácen nezákonným rozhodnutím.

Žalobce odmítl názor stěžovatele o možnosti analogického uplatnění právní úpravy o doplacení služebního příjmu pro případ zrušení rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru. Ustanovení § 124 odst. 9 zákona o služebním poměru vychází dle žalobce z právní fikce upravené v § 44 téhož zákona, kde je uvedeno, že „[d]ojde-li ke zrušení rozhodnutí o skončení služebního poměru příslušníka, jeho služební poměr trvá se všemi nároky“. Proto je také poskytován služební příjem ve výši odpovídající průměrnému služebnímu příjmu, nikoli služební příjem stanovený v rozhodnutí o složkách služebního příjmu. Podle žalobce se zrušením nezákonného rozhodnutí obnovil jeho nárok na výši služebního příjmu v době před vydáním rozhodnutí, pro který je právními předpisy stanoven výplatní termín (konkrétně v § 128 odst. 1 zákona o služebním poměru).

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [13] Na úvod Nejvyšší správní soud shrnuje, že mezi účastníky není sporu o tom, že žalobce měl v období od 1. 7. 2010 do 30. 4. 2011, ve vztahu k němuž se domáhal zaplacení úroku z prodlení, nárok na zvláštní příplatek jako jednu ze složek služebního příjmu (§ 113 zákona o služebním poměru) ve výši 4 500 Kč. Namísto toho mu byl v předmetném období vyplácen v rámci služebního příjmu zvláštní příplatek ve výši pouze 3 700 Kč, a to podle rozhodnutí o snížení zvláštního příplatku prvního, resp. druhého stupně. Nesporné je také to, že nedoplatek na zvláštním příplatku byl žalobci uhrazen v měsících září a listopad 2011, a to v důsledku vydání zrušujícího rozhodnutí v přezkumném řízení.

[14] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 1. 2016, čj. 6 As 75/2015-17, č. 3383/2016 Sb. NSS, judikoval, že pokud bezpečnostní sbor nevyplatí služební příjem včas, ocitá se v prodlení a příslušník bezpečnostního sboru má nárok na úroky z takového prodlení. Analogicky přitom lze uplatnit soukromoprávní úpravu institutu prodlení a úroku z prodlení. Vzhledem k tomu, že stěžovatel tyto obecné závěry nepopírá, jakož i s ohledem na výše uvedené nesporné skutečnosti, je úkolem Nejvyššího správního soudu v tomto řízení o kasační stížnosti posoudit pouze to, zda se stěžovatel dostal v souvislosti s úhradou části služebního příjmu do prodlení. Klíčovou otázkou je přitom to, jaké účinky byly spojeny se zrušujícím rozhodnutím vydaným v přezkumném řízení.

[15] Podle § 99 odst. 1 správního řádu, „[ú]činky rozhodnutí v přezkumném řízení mohou nastat zpětně od právní moci nebo předběžné vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí anebo od právní moci nebo předběžné vykonatelnosti rozhodnutí v přezkumném řízení. V rozhodnutí, jímž se ruší nebo mění přezkoumávané rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, správní orgán s ohledem na obsah přezkoumávaného rozhodnutí určí, odkdy nastávají jeho účinky.“ Podle odstavců 2 a 3 citovaného ustanovení pak v zásadě platí, že pokud se v přezkumném řízení ruší nebo mění rozhodnutí, jímž byla uložena povinnost, nastávají účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení ode dne právní moci nebo předběžné vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí. Pokud se ruší nebo mění rozhodnutí, jímž bylo přiznáno právo, nastávají účinky rozhodnutí v přezkumném řízení ode dne jeho právní moci nebo předběžné vykonatelnosti. Okolnosti případu však mohou odůvodňovat jiné řešení.

[16] Ustanovením § 99 správního řádu je tedy správnímu orgánu dáno v přezkumném řízení ke zvážení, zda účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení nastanou *ex tunc*, či *ex nunc* ve vztahu k přezkoumávanému rozhodnutí. Správní orgán je přitom povinen vycházet z kritérií stanovených v odstav-

cích 2 a 3 tohoto ustanovení, s přihlédnutím ke konkrétnímu obsahu přezkoumávaného rozhodnutí a právním vztahům, které na jeho základě vznikly. Smyslem citovaného ustanovení je minimalizovat škodlivé následky nezákonného rozhodnutí. Proto je preferována ochrana nabytých práv před skutečností, že jich bylo nabyto v rozporu se zákonem, což plyne z toho, že bylo-li přezkoumávaným rozhodnutím přiznáno právo, dochází k jeho zrušení zpravidla s účinky *ex nunc* (§ 99 odst. 3 věta první správního řádu). Naopak došlo-li k nezákonnému uložení povinnosti, zpravidla se určí, že účinky spojené se zrušením přezkoumávaného rozhodnutí nastávají *ex tunc* (§ 99 odst. 2 věta první správního řádu; obdobně srov. Jemelka, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 470–471). Odborná literatura ke změně a zrušení pravomocného správního aktu v přezkumném řízení také uvádí, že nezákonné správní akty vydané k tíži adresáta je zásadně třeba revokovat s účinky *ex tunc* a nezákonné správní akty vydané ve prospěch adresáta s účinky *ex nunc*; pokud by však adresát nezákonnost aktu vydaného v jeho prospěch sám zapříčinil, resp. nejednal v dobré víře, je třeba i takový správní akt revokovat s účinky *ex tunc* (viz Hendrych, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 236).

[17] Stěžovatel, který zrušujícím rozhodnutím v přezkumném řízení zrušil rozhodnutí o snížení zvláštního příplatku obou stupňů, byl podle § 99 správního řádu povinen určit, odkdy účinky zrušujícího rozhodnutí nastávají. Zrušující rozhodnutí však takový údaj postrádá. Vzhledem k tomu, že předmětem řízení před krajským soudem nebyla zákonnost zrušujícího rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (nýbrž napadeného rozhodnutí týkajícího se nároku na úhradu úroků z prodlení), nemůže Nejvyšší správní soud v tomto řízení zrušující rozhodnutí zrušit a zavázat žalovaného k tomu, aby chybějící údaj o jeho účincích doplnil. Nejvyššímu správnímu soudu tedy nezbyvá, než si o tom, jaké účinky byly se zrušujícím rozhodnutím

spojeny, učinit úsudek sám jako o předběžné otázce.

[18] Rozhodnutí o snížení zvláštního příplatku byla dle svého obsahu správními rozhodnutími vydanými v neprospěch žalobce. Na jejich základě sice žalobce měl právo na zvláštní příplatek, bylo to však právo na zvláštní příplatek ve snížené výši. Má-li tedy výsledek přezkumného řízení směřovat k tomu, aby byly co nejvíce minimalizovány nepříznivé následky nezákonného rozhodnutí, jež bylo později zrušeno, je třeba zohlednit zvláštní okolnosti žalobcova případu, jak předpokládá § 99 odst. 3 věta první správního řádu, a vycházet z toho, že ke zrušení obou rozhodnutí o snížení zvláštního příplatku došlo s účinky *ex tunc*. Vzhledem k tomu, že podání odvolání proti rozhodnutí prvního stupně o snížení zvláštního příplatku nemělo odkladný účinek, což plyne z § 190 odst. 4 zákona o služebním poměru i z poučení obsaženého v tomto rozhodnutí, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že účinky zrušujícího rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení nastaly již od předběžné vykonatelnosti rozhodnutí prvního stupně o snížení výše zvláštního příplatku.

[19] Úsudek Nejvyššího správního soudu o účincích zrušujícího rozhodnutí (tzn. *ex tunc*) vydaného v přezkumném řízení je ostatně zcela ve shodě s tím, jaké účinky tomuto rozhodnutí přikládaly samy správní orgány (srov. předposlední stranu dole rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebo sdělení k žádosti o proplacení úroku z prodlení ze dne 1. 12. 2011). Také stěžovatel v napadeném rozhodnutí (s. 3) i ve své kasační stížnosti konstatoval, že zrušující rozhodnutí obnovilo původní stav, který tady byl před vydáním zrušených rozhodnutí o snížení zvláštního příplatku. O tom, že se zrušujícím rozhodnutím byly spojovány účinky *ex tunc*, nepochybně svědčí i fakt, že nedoplatek na zvláštním příplatku byl žalobci zpětně uhrazen.

[20] Byly-li tedy se zrušujícím rozhodnutím spojeny účinky zrušení *ex tunc*, bylo třeba od jeho právní moci hledět na obě zrušená rozhodnutí o snížení zvláštního pří-

platku jako by nebyla vydána, resp. jako by nevyvolávala žádné právní účinky. Sám stěžovatel správně poznamenal, že se právní mocí zrušujícího rozhodnutí obnovil stav, který tady byl před vydáním rozhodnutí o snížení zvláštního příplatku. To znamená, že žalobce měl v období od 1. 7. 2010 právo na zvláštní příplatek v původní výši 4 500 Kč. Byl-li mu v tomto období vyplácen zvláštní příplatek pouze ve výši 3 700 Kč, dostal se stěžovatel (resp. správní orgán zodpovědný za výplatu služebního příjmu) do prodlení s úhradou nedoplatku ve výši 800 Kč v každém jednotlivém měsíci, kdy byl žalobci vyplácen zvláštní příplatek nižší, než na jaký měl právo.

[21] Stěžovatelova argumentace presumpcí správnosti obou rozhodnutí o snížení zvláštního příplatku nemůže obstát. S oběma těmito rozhodnutími sice byla spojena domněnka (předpoklad), že jsou správná a zákonná, presumpce správnosti však umožňovala prokázání opaku. V žalobcově případě byl tento opak prokázán v rámci přezkumného řízení, kdy byla rozhodnutí o snížení zvláštního příplatku zrušena z důvodu nezákonnosti. Na obě správní rozhodnutí o snížení zvláštního příplatku tak bylo třeba nazírat jako na bezvadná pouze do doby jejich zrušení. Jejich pravomocným zrušením v přezkumném řízení s účinky *ex tunc* došlo k prolomení presumpce správnosti. V důsledku toho je nutno pokládat postup správních orgánů, které žalobci vyplácely zvláštní příplatek v nižší výši, zpětně za nesprávný a nezákonný, třebaže v době, kdy tak činily, postupovaly v souladu s rozhodnutími, jejichž správnost byla tehdy presumována.

[22] Na základě shora uvedeného lze uzavřít, že dílčí závěr krajského soudu, že ke zrušení rozhodnutí o snížení zvláštního příplatku došlo s účinky *ex nunc*, byl nesprávný, neboť krajský soud nezohlednil právní úpravu podle § 99 správního řádu dopadající na tento případ. Z důvodů vyslovených výše proto Nejvyšší správní soud **koriguje závazný právní názor krajského soudu** tak, že ke zrušení obou rozhodnutí o snížení zvláštního příplatku došlo s účinky *ex tunc*. Celkový závěr krajského soudu, že se stěžovatel

dostal do prodlení s úhradou části zvláštního příplatku, a tudíž je povinen zaplatit žalobci úroky z prodlení vztahující se k období od 1. 7. 2010 do 30. 4. 2011 (za analogického užití soukromoprávní úpravy), nicméně je i přes zmíněnou dílčí nesprávnost správný. Nejvyšší správní soud postupoval v intencích usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS, a napadený rozsudek nezrušil. V dalším řízení bude pro stěžovatele závazný právní názor krajského soudu korigovaný názorem Nejvyššího správního soudu.

[23] Pokud jde o stěžovatelovu argumentaci povahou úroků z prodlení, k té Nejvyšší správní soud poznamenává, že úroky z prodlení neplní pouze sankčně-preventivní (či sankčně-motivační) funkci, ale jde též (a často především) o nástroj kompenzační, neboť věřiteli nahrazuje i část utrpěné újmy, která mu opožděnými platbami vzniká. V tomto smyslu jde o cenu peněz, které prodlávající dlužník protiprávně zadržuje, a tím znemožňuje věřiteli je využít či zhodnotit (viz např. Hulmák M. a kol. *Občanský zákoník V: závazkové právo : obecná část* (§ 1721–2054) : komentář. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2014, s. 1050). Podstatou souzené věci je to, že správní orgány vydaly ve věci snížení výše zvláštního příplatku nezákonná rozhodnutí, na jejichž základě žalobce po určité době dostával nižší zvláštní příplatek, než na jaký měl nárok. Jakkoli lze souhlasit se stěžovatelem v tom, že v době, kdy byl žalobci zvláštní příplatek (v rámci služebního příjmu) vyplácen, bylo postupováno v souladu s tehdy ještě závaznými rozhodnutími, nemění to nic na tom, že šlo o postup podle zrušujícího rozhodnutí nezákonných. Bylo tedy plněno v rozporu s právními předpisy, s čímž sankční povaha úroků z prodlení koresponduje. Úroky z prodlení zde navíc plní i svou kompenzační funkci, neboť jsou způsobilé nahradit žalobci do jisté míry případnou škodu související s tím, že mu v rozhodnou dobu neplynuly takové příjmy, jaké měly.

[24] Nejvyšší správní soud se zabýval také stěžovatelovým doporučením směřujícím k analogické aplikaci § 44 a § 124 odst. 9

zákonu o služebním poměru. Podle § 44 tohoto zákona platí, že „[d]ojde-li ke zrušení rozhodnutí o skončení služebního poměru příslušníka, jeho služební poměr trvá se všemi nároky“. Podle § 124 odst. 9 téhož zákona, „[p]říslušník má po zrušení rozhodnutí o skončení služebního poměru za dobu, po kterou nevykonával službu, nárok na služební příjem ve výši odpovídající průměrnému služebnímu příjmu“. Stěžovateli nelze dát za pravdu, že zákon o služebním poměru příslušníkům v těchto případech úroky z prodlení výslovně nepřiznává. Citovaná ustanove-

ní se o právu na zaplacení úroku z prodlení nezmiňují, z toho však nelze bez dalšího vyvozovat, že zde právo na jejich zaplacení nevzniká. Zda v případech, na něž dopadají citovaná ustanovení, může příslušníku právo na zaplacení úroku z prodlení svědčit, je tak rovněž otázkou výkladu. (Nejvyššímu správnímu soudu je přitom známo, že se k této otázce dosud vyjádřil pouze Městský soud v Praze v rozsudcích ze dne 28. 7. 2016, čj. 11 Ad 16/2015-38, a ze dne 28. 6. 2016, 8 Ad 11/2013-29, které byly napadeny kasačními stížnostmi, o nichž zdejší soud prozatím nerozhodl.)

3527

Správní trestání: přestupek proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu

k čl. 39 Listiny základních práv a svobod

k nařízení vlády č. 41/2014 Sb., o stanovení jiných návykových látek a jejich limitních hodnot, při jejichž dosažení v krevním vzorku řidiče se řidič považuje za ovlivněného takovou návykovou látkou

k § 5 odst. 2 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)

Není v rozporu se zásadou *nullum crimen sine lege* vyjádřenou v článku 39 Listiny základních práv a svobod, že limitní hodnoty pro množství návykové látky v krevním vzorku, při jejichž dosažení se řidič považuje za ovlivněného takovou návykovou látkou, jsou stanoveny toliko v nařízení vlády č. 41/2014 Sb., a nikoli přímo v § 5 odst. 2 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, který na toto nařízení odkazuje.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, čj. 7 As 302/2016-28)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 259/2016 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 13/12).

Věc: Rostislav S. proti Krajskému úřadu Jihočeského kraje o uložení pokuty a zákazu řízení motorových vozidel, o kasační stížnosti žalobce.

Městský úřad Písek uznal dne 1. 10. 2015 žalobce vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 125c odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu. Žalobci bylo prokázáno, že dne 12. 5. 2015 řídil v Písku nákladní automobil pod vlivem návykové látky. Orientační vyšetření testem DrugWipe 5S bylo totiž pozitivní na amfetaminy/metamfetaminy a následné lékařské vyšetření, podepřené i znaleckým posudkem, dolo-

žilo, že byl v době řízení vozidla pod vlivem metamfetaminu v nadlimitním množství 31,3 ng/ml v krevním séru, čímž porušil § 5 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu. Za to mu Městský úřad Písek uložil pokutu ve výši 7 000 Kč a zákaz řízení všech motorových vozidel na dobu 6 měsíců.

Žalobce podal proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 29. 2. 2016.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou Krajský soud v Českých Budějovicích zamítl rozsudkem ze dne 26. 10. 2016, čj. 53 A 4/2016-41.

V odůvodnění rozsudku krajský soud připomněl, že zákon jednoznačně upravuje situaci, kdy je v krvi řidiče detekováno byť i jen minimální množství návykové látky uvedené v prováděcím předpise, a to bez ohledu na subjektivní hodnocení žalobce či hodnocení jeho osoby ostatními účastníky silničního provozu, potažmo svědky. V projednávané věci byl právně konformním a odborně nezpochybnitelným způsobem prokázán nadlimitní výskyt návykové látky v krvi žalobce. Písemný znalecký posudek potvrdil užití metamfetaminu a je v něm uvedeno, že při zneužívání metamfetaminu jako návykové látky je v krevním séru běžně dosahováno hladin metamfetaminu 25–2 500 ng/ml, nejčastěji pak 100–500 ng/ml. Hodnota uvedená návykové látky zjištěná v krevním séru žalobce činila 31,3 ng/ml, odpovídala tedy znalcem stanovenému rozmezí hladiny návykové látky při jejím zneužívání, stejně tak i prováděcím předpisem stanovenému limitu, při němž je řidič považován za ovlivněného návykovou látkou.

Krajský soud neshledal ani porušení zásady *nulla poena sine lege*. Skutečnost, že zákon o silničním provozu odkazuje na podzákoný předpis upravující limitní hodnoty jiných návykových látek, nikterak neodporuje čl. 39 Listiny základních práv a svobod, neboť skutková podstata projednávaného přestupku je definována přímo zákonem, nikoli podzákonnou normou, která určuje pouze limitní hodnoty.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. V ní brojil proti názoru krajského soudu, že není rozhodná míra ovlivnění návykovou látkou. Podle § 5 odst. 2 a § 125c odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu je přestupkem pouze řízení vozidla osobou, která by po užití návykové látky ještě mohla být pod vlivem této látky. Z toho však nelze dovodit nulovou toleranci k těmto látkám, neboť vliv je třeba vnímat jako ovlivnění řidičské způsobilosti v danou dobu, tedy

vliv na řidičovu pozornost, reakce a úsudek. Opačný výklad krajského soudu a žalovaného je v rozporu se zásadou *in dubio pro libertate*. Je třeba vždy posoudit případ dle všech okolností, které budou spočívat právě zejména v chování samotného řidiče při řízení vozidla.

Podle stěžovatele navíc nelze z důvodu rozporu s článkem 39 Listiny vycházet z nařízení vlády č. 41/2014 Sb., o stanovení jiných návykových látek a jejich limitních hodnot, při jejichž dosažení v krevním vzorku řidiče se řidič považuje za ovlivněného takovou návykovou látkou. Podle tohoto podzákonného předpisu k § 5 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu se za ovlivněného považuje ten řidič, u něhož bylo zjištěno více než 25 ng/ml metamfetaminu v krvi. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu ovšem plyne, že pokud ústavní předpis stanoví, že pouze zákon může stanovit skutkové podstaty trestných činů, za něž je třeba pokládat i přestupky, nelze tento zásadní požadavek obcházet a aplikovat na stěžovatelův případ podzákonný předpis.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zopakoval argumenty, na nichž postavil své rozhodnutí, a setrval na názoru, že nebylo potřeba se při potrestání stěžovatele zabývat mírou jeho ovlivnění návykovou látkou, stačilo prokázat její přítomnost ve stěžovatelově krvi.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [17] Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s posouzením krajského soudu, který vysvětlil, že „*pro právní kvalifikaci a naplnění skutkové podstaty projednávaného přestupku není rozhodná míra ovlivnění návykovou látkou. V krvi žalobce byla nezpochybnitelnými metodami zkoumání průkazně zjištěna rozhodná hodnota aktivních forem uvedených návykových látek. Ze znaleckého posudku se podává, že metamfetamin je návyková látka se silnými stimulačními účinky na centrální nervovou soustavu [...]. K projevům akutního účinku patří eufo-*

rie, nespavosť, zvýšené sebedôvery a zvýšená výkonnosť na úkor kvality výkonu, môže sa objaviť tiež podráždenosť, psychická labilita, agresivita. Pri řízení motorového vozidla se intoxikace touto návykovou látkou může promítnout do agresivní jízdy, vysoké rychlosti, sníženého soustředění, riskantní jízdy či přečehování schopností. Není podstatné, zda uvedené následky přítomnosti návykové látky v krvi žalobce nastaly, či nikoli. Stejně irelevantní je hodnotit, zda žalobce vykazoval známky ovlivnění, či nikoli, případně předjímat míru tohoto ovlivnění. K tomu znalecký posudek uvádí, že stupeň ovlivnění řidiče alkoholem je v současné době posuzován zejména dle jeho koncentrace v krvi. Při posuzování vlivu ilegálních drog nelze analogicky postupovat tímto způsobem, neboť jejich metabolismus a účinky jsou individuální a podstatně složitější. Dle analytického principu pouhá přítomnost návykové látky či jejího metabolitu v krvi řidiče prokazuje negativní ovlivnění jeho schopnosti bezpečně ovládat motorové vozidlo. Uzavírá se, že nadlimitní nález metamfetaminu a amfetaminu v krevním séru žalobce potvrzuje negativní ovlivnění jeho schopnosti bezpečně ovládat motorové vozidlo v době odběru, resp. v době spáchání přestupku. Míru ovlivnění předmětnou návykovou látkou sice určit nelze, s ohledem na shora citované předpisy a předestřené závěry zdejšího soudu to ani není nutné. Zákon jednoznačně a nepochybnitelně stanovuje mantinely, z nichž správní orgány při posouzení dané věci nikterak nevybočily. Kdyby měl zákonodárce v úmyslu posuzovat u řidičů motorových vozidel či jiných dopravních prostředků míru jejich ovlivnění po požití návykové látky, jistě by tak zákonným ustanovením učinil. Zákon však jednoznačně deklaruje míru tolerance pro přítomnost alkoholu i jiných návykových látek.“

[18] K tomu může Nejvyšší správní soud pouze doplnit, že nynější znění § 5 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu bylo do zákona o silničním provozu vloženo zákonem č. 233/2013 Sb. V důvodové zprávě k této novele jsou popsány obtíže, k nimž

vedl dřívější postup posuzování faktického ovlivnění řidiče návykovou látkou, založený na prokazování znaleckými posudky z oboru zdravotnictví, odvětví psychiatrie, a na chemických analýzách obsahu látky v krvi za použití specifických chromatografických metod v kombinaci s hmotnostní spektrometrií. Zákonodárce v důvodové zprávě také připomněl, že „ačkoliv se navenek řidič nejeví být ve stavu vylučujícím způsobilost, jeho ovládací a rozpoznávací schopnosti zpravidla již budou takovou návykovou látkou ovlivněny“. Z důvodu komplikovanosti tohoto souběžného posuzování se zákonodárce rozhodl vyjít ze zkušeností jiných evropských zemí a zavést tzv. analytický princip, který „je založen na aktuálních poznatcích soudních lékařů a soudních toxikologů, že minimálně u některých návykových látek, včetně všech nejběžněji zneužívaných drog, lze jasně specifikovat, od kterého množství je možné na řidiče pohlížet jako na ovlivněného návykovou látkou, a to i při zohlednění možné odchylky prováděného měření. [...] Předložený návrh v návaznosti na výše uvedené vědecké poznatky předpokládá, že v právním řádu by měly být vyjmenovány látky, u nichž lze uplatnit analytický princip, a to s uvedením tzv. cut off hodnot (mezních hodnot, při jejichž dosažení je již řidič nepochybně ovlivněn na svých ovládacích a rozpoznávacích schopnostech).“

[19] Správní orgán I. stupně a žalovaný tak postupovali plně v souladu s úmyslem zákonodárce, když nezohledňovali dojem, který z možného stěžovatelova ovlivnění metamfetaminem v krvi měl v době řízení on sám a ostatní osoby v jeho okolí. Rozhodná totiž byla pouze skutečnost, že obsah metamfetaminu v krvi prokazatelně, byť mírně, překročil mezní hodnotu stanovenou nařízením vlády, při jejímž dosažení je řidič podle vědeckých poznatků ovlivněn na svých ovládacích a rozpoznávacích schopnostech, byť si to sám neuvědomuje, ani se tak nemusí navenek jevit.

[20] K totožným závěrům ostatně dospěl ve své nedávné judikatuře i Nejvyšší správní soud, když v rozsudku ze dne 16. 6. 2016, čj.

4 As 35/2016-31, uvedl: „*Pokud správní orgány provedly důkaz znaleckým posudkem znalce z oboru toxikologie, který zjistil takové hodnoty metamfetaminu v krvi žalobce překračující minimální hranici dokládající ovlivnění jeho řídicích schopností, a který obsahuje nejen závěry o hodnotách zjištěných u žalobce, ale i obecné úvahy o ovlivnění metamfetaminem v závislosti na zjištěných hodnotách této látky v krvi, a pokud zároveň odkázaly na odborné stanovisko České společnosti soudního lékařství a soudní toxikologie České lékařské společnosti J. E. Purkyně, bylo tím dostatečně prokázáno, že žalobce byl při řízení motorového vozidla v rozporu s § 5 odst. 2 písm. b) zákona [o silničním provozu] ještě pod vlivem této návykové látky. Uvedené stanovisko totiž výslovně uvádí, že v případech některých návykových látek (mezi tyto substance zařazuje metamfetamin) lze řidiče považovat za ovlivněného takovou návykovou látkou, byly-li překročeny arbitrárně dané koncentrační meze této látky v krevním vzorku řidiče, přičemž u metamfetaminu je hraniční mez stanovena na hodnotu 25 ng/ml.*“ Tento právní názor týkající se přímo posuzování přestupku řízení po užití metamfetaminu přitom na stěžovatelovu situaci dopadá mnohem přílehavěji, než stěžovatelem zmiňované starší judikáty vztahující se k řízení pod vlivem alkoholu, nebo ještě obecněji k zásadě *in dubio pro libertate*. Krajský soud tedy tuto rozhodnou právní otázku posoudil správně.

[21] V druhé námitce stěžovatel namítá, že úprava limitních hodnot návykových látek v nařízení vlády č. 41/2014 Sb. je rozporná s článkem 39 Listiny základních práv a svobod. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelovým východiskem, že zde vyjádřená zásada, podle níž „[j]en zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit“, se vztahuje i na správní trestání. Přijetím uvedeného nařízení vlády však tato zásada nebyla nijak porušena.

[22] Stěžovatel poukazuje na právní názor vyjádřený v nálezů Ústavního sou-

du ze dne 23. 7. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 13/12, č. 259/2016 Sb., v němž Ústavní soud dospěl k závěru, že § 289 odst. 2 trestního zákoníku z roku 2009 byl ve slovech „*a jaké je množství větší než malé u omamných látek, psychotropních látek, přípravků je obsahujících a jedů*“, kterými odkazoval na upravení těchto otázek nařízením vlády, v rozporu s článkem 39 Listiny základních práv a svobod ve spojení s článkem 78 Ústavy, a proto je zrušil. Obecně přitom připomněl, že „[m]ezi hledisky ústavního vymezení odvozené normotvorby exekutivy figuruje i zákaz zasahovat do věcí vyhrazených zákonu. Ústavní soud přitom v minulosti v souvislosti s právní úpravou jiné oblasti vyložil, že nelze připustit, aby se sféra ochrany základních práv a svobod dostala pod pravomoc moci výkonné, která k tomu není oprávněna. Vymezení, které jednáni je trestným činem, je podle článku 39 Listiny svěřeno toliko zákonu, k jehož vydání je kompetentní toliko Parlament. Směšování pojmů zákon a právo je tedy v podmínkách České republiky v oblasti základních práv a svobod vyloučeno. Právě s ohledem na to, že ústavodárce svěřil kompetenci k vymezení skutkové podstaty trestného činu výhradně zákonu, vyloučil tím v jiných případech možnou a žádoucí sekundární úpravu věcí nepředvídatelných v momentu přijetí zákona, podléhajících částečným změnám, podrobnostem zejména technicistního charakteru, kdy zákonný základ může obsahovat jen to nejpodstatnější. [...] Předmětné ‚zmocňovací‘ ustanovení přitom nestanoví vůbec žádná kritéria, a proto vláda na jeho základě nic nekonkretizuje, ale skutkové podstaty přímo doplňuje.“ Napadená úprava navíc nenaplnovala zásadu, podle které musí být zákon, na který odkazuje článek 39 Listiny základních práv a svobod, formulován s dostatečnou mírou určitosti pro své adresáty, neboť i tato – nakonec zrušená – úprava potřebovala následné dotvoření skrze výklad provedený mocí soudní při rozhodování o konkrétních případech.

[23] Tyto deficity ovšem Nejvyšší správní soud v případě provedení § 5 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu na-

řízením vlády č. 41/2014 Sb. neshledává. Zaprvé je třeba připomenout, že jedním z důvodů stanovení jasných mezních hodnot návykových látek v nařízení vlády, a nikoli přímo v zákoně, byla snaha reflektovat aktuální vědecký vývoj určující, při jakých hodnotách daných látek v krvi je třeba řidiče považovat za ovlivněného takovou návykovou látkou, což vyplývá i z výše citované důvodové zprávy k zákonu č. 233/2013 Sb. Stanovení těchto mezních hodnot má tedy odrážet především aktuální a proměnlivý vědecký vývoj v této oblasti, k čemuž je skutečně z povahy věci vhodnější podzákonný právní předpis, který lze rychle změnit v reakci na případný vědecký vývoj.

[24] Nedochozí zde k tomu, že by vláda prováděcím předpisem doplňovala skutkovou podstatu, která by nebyla dostatečně upravena přímo v zákoně, jako tomu bylo v případě § 289 odst. 2 trestního zákoníku. V nyní posuzovaném případě je skutková podstata stanovena jasně přímo v § 5 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu – touto skutkovou podstatou je řízení vozidla řidičem *„bezprostředně po požití alkoholického nápoje nebo užití jiné návykové látky nebo v takové době po požití alkoholického nápoje nebo užití jiné návykové látky, kdy by mohl být ještě pod vlivem alkoholu nebo jiné návykové látky“*. Nařízení vlády č. 41/2014 Sb. tedy nestanovuje arbitrárně, jaké množství návykové látky považuje vláda za přípustné či nepřípustné, nýbrž na základě vědeckého poznání upravuje v souladu se zákonným zmocněním limitní hodnoty množství návykové látky v krevním vzorku, při jejichž dosažení *„se řidič považuje za ovlivněného takovou návykovou látkou“*. Stručně řečeno, skutková podstata řízení pod vlivem návykové látky je zde stanovena přímo v zákoně o silničním provozu; nařízení vlády pouze závazně odráží vědecké poznatky ohledně množství návykové látky v krvi, při jehož dosažení je

řidiče nutno pokládat za ovlivněného návykovou látkou. Nelze tedy shledat deficit, který kritizoval Ústavní soud ve zrušené části § 289 odst. 2 trestního zákoníku, který ponechal na výkonné moci, aby arbitrárně určila, jaké množství omamných látek, psychotropních látek, přípravků je obsahujících a jedů je třeba pokládat za *„množství větší než malé“*.

[25] Krom toho zde není přítomen ani druhý deficit kritizovaný Ústavním soudem v zrušené úpravě. V nyní posuzovaném případě totiž nelze shledat, že by byla právní úprava § 5 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu ve vazbě na nařízení vlády č. 41/2014 Sb. formulována s nedostatečnou mírou určitosti pro své adresáty. Ostatně ani sám stěžovatel neupozorňuje na jakoukoli nejednotnost, která by aplikaci této úpravy provázela, a i Nejvyšší správní soud ji ve své předchozí judikatuře bez dalšího aplikoval, jak ukazuje výše citovaný rozsudek čj. 4 As 35/2016-31. Nejvyšší správní soud tedy nespátřuje, že by nařízení vlády č. 41/2014 Sb. porušovalo zásadu vymezení trestného činu a trestu jen zákonem.

[26] Pouze na okraj Nejvyšší správní soud podotýká, že si lze samozřejmě představit, že si stěžovatel opravdu nebyl vědom, že na něj droga zjištěná v jeho krvi mohla v době spáchání přestupku stále působit, ostatně patrně jen on sám může vědět, jak a kdy se do jeho krve dostala. I krajský soud připomněl, že vliv metamfetaminu na psychiku člověka a rychlost jeho odbourávání jsou velmi individuální a těžko odhadnutelné. Ovšem právě i v této neodhadnutelnosti doby a povahy účinků spočívá rizikovitost jakéhokoliv užívání přípravků obsahujících tyto zakázané substance a stěžovatel, který se v rozhodné době živil jako řidič nákladních vozidel, jak uvedl v žádosti o přiznání odkladného účinku žalobě, si těchto rizik měl být vědom.

Řízení před soudem: žalobní námítky; důvody kasační stížnosti; přímá aplikace ústavní normy

Správní trestání: zánik odpovědnosti za přešůpek

k čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (v textu jen „Listina“)

Rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, kdy zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013-46)

Prejudikatura: č. 91/2004 Sb. NSS, č. 461/2005 Sb. NSS, č. 2027/2010 Sb. NSS, č. 2288/2011 Sb. NSS, č. 2672/2012 Sb. NSS, č. 2801/2013 Sb. NSS, č. 3339/2016 Sb. NSS a č. 3348/2016 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 276/2001 Sb., č. 259/2013 Sb. a č. 110/2007 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 192/05); č. 52/2006 Sb. NS a č. 17/2007 Sb. NS; rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, Engel proti Nizozemsku (stížnost č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72), ze dne 10. 2. 1983, Albert a Le Compte proti Belgii (č. 7299/75 a 7496/76), částečné rozhodnutí ze dne 6. 7. 1999, Simon proti Německu (stížnost č. 33681/96), ze dne 12. 7. 2001, Malhous proti České republice (č. 33071/96), ze dne 19. 1. 2010, Nersesyan proti Arménii (stížnost č. 15371/07), ze dne 18. 7. 2006, Štefanec proti České republice (č. 75615/01), a částečné rozhodnutí ze dne 20. 3. 2007 Vokoun proti České republice (stížnost č. 20728/05).

Věc: Petr V. proti Ministerstvu dopravy o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný rozhodl, že žalobce jako provozovatel taxislužby dne 4. 9. 2006 porušil § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě v návaznosti na § 15 odst. 1 vyhlášky č. 478/2000 Sb. tím, že po ukončení přepravní služby nevydal cestujícím doklad o zaplacení jízdného jako výstup z tiskárny taxametru, za což mu byla uložena pokuta 50 000 Kč.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem z 27. 9. 2013, čj. 6 Ca 109/2009-47, zamítl.

Proti rozsudku Městského soudu v Praze se žalobce (stěžovatel) následně bránil podáním kasační stížnosti. Krom jiného stěžovatel upozornil na to, že v době podání kasační stížnosti uplynulo od doby údajného spáchání správního deliktu již sedm let. Za tuto dobu byla zúžena skutková podstata u správního

deliktu spočívajícího v nevydání stvrzenky cestujícím. Podle právní úpravy účinné od 1. 5. 2013 je v souladu s § 21 odst. 3 písm. i) zákona o silniční dopravě řidiči taxislužby povinen vydat cestujícímu doklad o zaplacení jízdného pořízený jako výstup z tiskárny taxametru pouze v případě, pokud o něj cestující požádá. Na stěžovatele by se tak podle jeho mínění měla vztahovat výjimka ze zásady zákazu retroaktivity práva uvedená v čl. 40 odst. 6 Listiny, podle níž se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější. V této souvislosti stěžovatel upozornil také na snížení maximální hranice ukládané pokuty. Zatímco za porušení povinnosti, jak byla stanovena původně, tedy v době spáchání správního deliktu, právní úprava umožňovala uložit pokutu až do výše

750 000 Kč, s účinností od 1. 5. 2013 lze za porušení nově vymezené povinnosti uložit pokutu s maximální výší 500 000 Kč.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný v souvislosti se změnou právní úpravy uvedl, že v rámci správních řízení, která doposud nebyla ukončena pravomocným rozhodnutím, žalovaný zohledňuje výjimku ze zásady zákazu retroaktivity práva vyjádřenou v čl. 40 odst. 6 Listiny. V posuzovaném případě však uplatnění tohoto ustanovení Listiny nepřichází v úvahu, neboť správní řízení bylo pravomocně ukončeno rozhodnutím žalovaného o uložení sankce, které nabylo právní moci dne 31. 3. 2009.

Pátý senát při svém rozhodování o kasační stížnosti dospěl k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, čj. 2 As 9/2008-77, č. 1684/2008 Sb. NSS, a ze dne 4. 12. 2008, čj. 9 As 7/2008-55, a v dalších na tyto judikáty navazujících rozhodnutích. Postoupil proto věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Pátý senát nesouhlasí s názorem vyjádřeným v rozsudku čj. 2 As 9/2008-77, potažmo čj. 9 As 7/2008-55, který právní názor vyjádřený v prve zmíněném rozsudku přejímá, že zánik trestnosti (či její zmírnění) v důsledku změny příslušného právního předpisu, která nastala až po právní moci rozhodnutí správního orgánu, má být zohledněn v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, případně v navazujícím řízení o kasační stížnosti.

Takový přístup podle pátého senátu popírá základní zásady správního soudnictví pro přezkum rozhodnutí správního orgánu, konkrétně zásadu vyjádřenou v § 75 odst. 1 s. ř. s., podle níž „*při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu*“, ale také principy uvedené v § 76 a § 78 s. ř. s. Přesněji řečeno, pátý senát, na rozdíl od zmiňovaného rozsudku druhého senátu, nesouhlasí s tím, že by „*prolomení*“ těchto principů vyžadoval imperativ ústavně konformního výkladu. Pátý senát

nepopírá, že i na oblast správního trestání je potřeba vztáhnout čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“). Nicméně druhý senát podle něj ve svém rozsudku „*nevedl žádnou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, z níž by se podávalo, že ze změny právní úpravy, ke které došlo po právní moci rozhodnutí o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, vyplývá nutnost zohlednění této skutečnosti (a tedy i retroaktivity ve prospěch obviněného) v řízení o mimořádných opravných prostředcích, potažmo v přezkumných řízeních následujících po právní moci přezkoumávaného rozhodnutí (totéž platí ve vztahu k rozhodovací praxi Výboru OSN pro lidská práva, ačkoli druhý senát argumentuje rovněž čl. 15 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech)*“.

Z článku 6 odst. 1 Úmluvy nelze podle pátého senátu dovodit, že by v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (resp. v řízení o kasační stížnosti) měla být zohledněna změna právní úpravy, ke které došlo po právní moci příslušného správního rozhodnutí. Podle pátého senátu „*[t]ím, že je rozhodnutí správním soudem přezkoumáno v řízení o žalobě, je účastníku správního řízení zaručen jak přístup k soudu, tak přezkum oprávněnosti trestního obvinění, aniž by tento princip implikoval nutnost prolomení právní moci napadeného rozhodnutí správního orgánu v důsledku pozdější novelizace dotčeného právního předpisu*“. Pátý senát nepovažuje za přesvědčivý ani argument druhého senátu, který považuje za chybné oddělování „*dvou světů*“: rozhodování správního orgánu a rozhodování správního soudu. Pátý senát připomíná, že judikaturou Nejvyššího správního soudu je naopak opakovaně zdůrazňováno, že „*soudní řízení správní není pokračováním správního řízení*“ (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, čj. 9 As 99/2014-17).

Potřeba zohlednit pozdější změnu právní úpravy nevyplývá podle pátého senátu ani z moderačního práva soudu (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). To může jednak krajský soud využít

pouze tehdy, navrhne-li tak žalobce, a navíc ani užití tohoto oprávnění soudy v otázce uložení sankce a její výše nic nemění na přezkumné (nikoli nalézací) podobě soudního řízení správního, pokud jde o hodnocení jednotlivých žalobních námitek, ať už směřujících do výroku o vině nebo do výroku o sankci, neboť tyto námitky je v každém případě nutno posoudit a vypořádat „*v přezkumném režimu*“, a teprve v případě jejich nedůvodnosti se soud může zabývat právě návrhem na moderaci sankce.

Za vyhovující zásadám soudního přezkumu správních rozhodnutí a za nerozporný s Listinou, resp. s mezinárodními smlouvami o lidských právech považuje pátý senát závěr, který byl v rozsudku druhého senátu odmítnut, že pozdějšího příznivějšího zákona je naopak namísto užít v případě, že rozhodnutí správního orgánu bylo správním soudem zrušeno z jiného důvodu, než je zánik či zmírnění trestnosti.

Pro podpoření svých argumentů pátý senát odkazuje na četnou judikaturu jak Ústavního soudu, tak Nejvyššího soudu. Oba soudy umožňují zohlednit zásadu použití příznivější pozdější právní úpravy ve prospěch pachatele pouze do okamžiku pravomocného rozhodnutí o věci. Výjimku z tohoto pravidla představuje pouze situace, kdy by byl podán mimořádný opravný prostředek z jiného důvodu než pro změnu právní úpravy a trestní řízení by bylo znovu otevřeno. Tyto závěry potvrzuje také trestněprávní nauka.

Za zlomový okamžik, který rozhoduje o tom, zda se zásada vtělená do čl. 40 odst. 6 Listiny v řízení ještě zohlední, je podle pátého senátu nutno považovat okamžik právní moci rozhodnutí o správním deliktu. Pokud druhý senát tuto hranici neuznává, vyvolává tím zároveň řadu dalších otázek (např. zda by měla být tato zásada zohledněna také ve vykonávacím řízení, v řízení o ústavní stížnosti, zda by tato zásada byla důvodem pro uplatnění mimořádných opravných prostředků, resp. dokonce prostředků dozorcích). Podle pátého senátu by pak bylo kvůli častým změnám v právní úpravě velmi obtížné určité řízení vůbec uzavřít.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, kdy zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější.

Rozšířený senát vrátil věc k projednání a rozhodnutí pátému senátu.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

(...)

III.2 Sporná právní otázka

[16] Rozšířenému senátu přísluší posoudit, zda má správní soud v rámci řízení o žalobě, případně kasační stížnosti, zohlednit změnu právní úpravy, která nabyla účinnosti až po právní moci rozhodnutí o správním deliktu a která je zároveň pro pachatele správního deliktu příznivější než právní úprava účinná v době spáchání správního deliktu, resp. účinná do pravomocného rozhodnutí správního orgánu, a tedy zda se i v soudním řízení správním v rámci přezkumu rozhodnutí ve věcech správního trestání má použít zásada vyplývající z čl. 40 odst. 6 Listiny, která ukládá aplikovat pozdější právní úpravu, pokud je pro pachatele příznivější.

[17] Tato zásada je zakotvena ve větě druhé zmiňovaného ustanovení Listiny. 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.*“ V nyní posuzovaném případě vyvstal spor o její použití, a to nikoli v řízení o správním deliktu před správními orgány, ale až v soudním řízení správním, v rámci něhož je rozhodnutí správních orgánů přezkoumáváno.

[18] To, že se uvedená zásada uplatní v rámci rozhodování správních orgánů o správním deliktu, tedy není v uvedené věci sporné, ačkoli byla tato zásada původně formulována pro oblast (soudního) trestního práva, tedy pro řízení o trestných činech (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 6 A 126/2002-27, č. 461/2005 Sb. NSS, náleží Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05, č. 110/2007 Sb. ÚS, usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 9. 2015, čj. 6 As 114/2014.55, č. 3339/2016 Sb. NSS).

[19] Nyní je úlohou rozšířeného senátu posoudit, jak bude tato zásada zohledněna v rámci soudního řízení správního. Pro odpověď na tuto otázku je nejprve třeba zabývat se: a) postavením a úlohou správního soudu, a to nejenom obecně, ale zejména v oblasti správního trestání, a b) povahou aplikované zásady, podle níž je třeba použít pozdější právní úpravu, jestliže je to pro pachatele příznivější.

III.2.a Postavení a úloha správního soudu v oblasti správního trestání

[20] O vině a trestu za správní delikty rozhodují správní orgány ve správním řízení. Jejich rozhodnutí pak na základě žaloby mohou přezkoumat soudy rozhodující ve správním soudnictví. Činí tak zpětně, jak vyplývá z § 75 odst. 1 s. ř. s., podle něhož: „*Při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.*“ Dospěje-li soud k závěru, že žaloba je důvodná, napadené rozhodnutí zruší a věc vrátí k dalšímu řízení správnímu orgánu (§ 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.).

[21] Uvedené ustanovení spoluutváří model fungování českého správního soudnictví založený na principu retrospektivního přezkumu a na principu kasačním. Rozšířený senát ovšem zároveň zdůrazňuje, že se jedná o model obecný, z něhož lze v odůvodněném případě učinit výjimku. Bude tomu tak v případech, jejichž právní posouzení se dotkne více právních systémů a k jejich vyřešení nepostačí aplikace tzv. jednoduchého vnitrostátního práva, nýbrž je třeba je konfrontovat

s příslušnými ustanoveními ústavního, mezinárodního či unijního práva a při zjištění jejich vzájemného konfliktu zvolit obvyklou aplikační či interpretační prioritu.

[22] Jednu z možných výjimek představuje již dnes běžně uznávaná povinnost správního soudu zohlednit i v rámci soudního řízení při přezkumu rozhodnutí o mezinárodní ochraně zásadu *non-refoulement* (srovnej čl. 33 odst. 1 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951, č. 208/1993 Sb.). Krajský soud je tak za určitých podmínek povinen odchytil se od § 75 odst. 1 s. ř. s. a přihlížet i ke skutečnostem relevantním z hlediska mezinárodní ochrany, které vyšly najevo až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, čj. 5 Azs 15/2010-76, k tomu dále zaznělo:

„Niméně, otázkou možného odchýlení se od procesní normy obsažené v § 75 odst. 1 s. ř. s. se již zdejší soud zabýval. Například v rozsudku ze dne 19. 9. 2007, čj. 1 Azs 40/2007-129, dospěl k závěru, že z tohoto kogentního ustanovení [§ 75 odst. 1 s. ř. s.] však existují výjimky: vedle aplikace § 52 odst. 2 s. ř. s. způsobem prolomujícím uvedenou zásadu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2007, čj. 4 As 58/2006-94) a nutnosti odhlédnutí od tohoto pravidla vzhledem ke specifčnosti věci (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 605/03, a ze dne 28. 6. 2007, sp. zn. I. ÚS 712/05), je to i příkaz právní normy, která má před § 75 odst. 1 s. ř. s. aplikační přednost. Posledně uvedený případ tedy dopadá na situace, kdy je kogentní procesní pravidlo prolomeno jinou normou, která požívá aplikační přednosti. Ve vztahu k § 75 odst. 1 s. ř. s. takovou normou jistě budou ve světle článku 10 současného znění Ústavy i články 2 a 3 Úmluvy, které je třeba pod úhlem mezinárodněprávní zásady ‚non-refoulement‘ vykládat tak, že stanoví závazek České republiky nevystavit žádnou osobu, jež podléhá její jurisdikci, újmě, která by spočívala v ohrožení života či vystavení mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, a to např. tím, že bude

vyhoštěna či v důsledku jiných okolností donucena vycestovat do země, kde by jí taková újma hrozila (k aplikační přednosti zásady „non-refoulement“ dále srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 Azs 343/2004-56, č. 721/2005 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2006, čj. 2 Azs 75/2005-75, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2007, čj. 9 Azs 23/2007-64, č. 1336/2007 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2010, čj. 2 Azs 8/2010-75).“

[23] Tyto závěry potvrdil i rozšířený senát v usnesení ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS, a obdobně dospěl ze stejných důvodů k závěru o možnosti prolomení i pravidla obsaženého v § 75 odst. 2 s. ř. s., na základě něhož soud přezkoumává napadené správní rozhodnutí v mezích žalobních bodů (srovnej aktuálně též nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. I. ÚS 425/16).

[24] Rozšířený senát má za to, že výjimku z obecného modelu českého správního soudnictví představuje rovněž přezkum správních rozhodnutí, jimiž bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt. Tato výjimka je zakotvena dokonce v zákoně, konkrétně v § 78 odst. 2 s. ř. s. Na základě tohoto ustanovení není správní soud odkázán pouze na retrospektivní přezkum správních rozhodnutí a pouze na možnost zrušení správního rozhodnutí, ale na základě tzv. moderačního oprávnění může dokonce sám rozhodnout o trestu za správní delikt, případě upustit od potrestání, jsou-li pro to splněny zákonem stanovené podmínky.

[25] Smyslem a účelem moderace není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelně představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, čj. 7 As 22/2012-23, č. 2672/2012 Sb. NSS).

[26] Z důvodové zprávy k soudnímu řádu správnímu (Poslanecká sněmovna PČR, 2002, sněmovní tisk 1080/0) vyplývá, že zakotvením moderačního práva soudy v § 78 odst. 2 s. ř. s. měl být posílen princip „plné jurisdikce“, který bylo třeba zabezpečit s ohledem na povinnosti států plynoucí z Úmluvy a judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

[27] Specifickou roli správních soudů v případech přezkumu správních rozhodnutí o vině a trestu za správní delikt je tak třeba dovozovat přímo z požadavků zakotvených v Úmluvě. Sám Evropský soud zdůrazňuje rozdíl mezi situacemi, kdy o „trestním obvinění“, jak jeho význam autonomně v kontextu Úmluvy vymezil (viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, *Engel proti Nizozemsku*, stížnost č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72), rozhodují nezávislé a nestranné soudy, a kdy správní orgány.

[28] Rozdíl mezi soudem a správním orgánem spočívá především v míře zajištění jejich nezávislosti. Nezávislost je hlavní zásadou činnosti soudů (čl. 81 Ústavy, § 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, dále jen „zákon o soudech a soudcích“). Nezávislost soudců zaručují instituty zakotvené přímo v Ústavě: soudce nelze proti jeho vůli odvolat nebo přeložit k jinému soudu, funkce soudce je neslučitelná s jinými funkcemi (článek 82 Ústavy). Správní orgány jsou naopak vzájemně provázány vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Rozdílné postavení orgánů souvisí také s povahou právních aktů, které jsou pro ten který orgán závazné. Soudce je při své rozhodovací činnosti vázán pouze zákony (čl. 95 odst. 1 Ústavy, § 79 odst. 1 zákona o soudech a soudcích). Správní orgány jsou pak nadto při své činnosti vázány rovněž podzákonnými právními akty. K výkladu rozdílu mezi soudem a správním orgánem srovnej též rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 27. 11. 2012, čj. 1 As 19/2010-106, č. 2801/2013 Sb. NSS (body [34] a násl.).

[29] Správní orgány nejsou orgány, jež by naplňovaly požadavky čl. 6 Úmluvy. Jejich rozhodnutí o trestním obvinění tudíž musí být podrobena následné kontrole ze strany soudního orgánu, který má úplnou jurisdikci neboli přezkumnou pravomoc (může tedy rozhodnutí přezkoumávat plně po stránce skutkové i právní) a který poskytuje záruky obsažené v uvedeném článku Úmluvy (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 2. 1983, *Albert a Le Compte proti Belgii*, č. 7299/75 a 7496/76, bod 29, nebo ze dne 18. 7. 2006, *Štefanec proti České republice*, č. 75615/01).

[30] Ačkoli Evropský soud pro lidská práva připouští, aby soudy správní rozhodnutí přezkoumávaly zpětně, byl i přesto na úrovni českého vnitrostátního práva princip ochrany práv jednotlivce posílen právě skrze moderační právo soudu zakotvené v § 78 odst. 2 s. ř. s. Tím vznikla situace jinak zcela netypická pro systém soudního přezkumu, neboť správní soud zruší v rozhodnutí správního orgánu výrok o trestu, nevrací však obvyklým způsobem věc správnímu orgánu k dalšímu řízení, nýbrž konstitutivně rozhoduje o individuálních právech a povinnostech tím, že sám nahradí zrušený výrok výrokem soudním. Stane-li se tak, je v podstatě rozhodnutí o vině a trestu za správní delikt „složeno“ z rozhodnutí správního orgánu o vině na jedné straně a z rozhodnutí soudu o trestu na straně druhé. Meritorní rozhodnutí je výsledkem uplatnění pravomoci různých orgánů veřejné moci vykonané podle rozdílných procesních pravidel.

[31] Z jiné perspektivy viděno, podle Úmluvy je to soud s plnou jurisdikcí, na jehož rozhodnutí má dle čl. 6 odst. 1 právo každý, kdo má být trestán ve věci proti němu vzneseného trestního obvinění. Je pravdou, že Evropský soud pro lidská práva akceptoval retrospektivní model správního soudnictví i ve věcech „trestních“ ve smyslu Úmluvy, jediné však za předpokladu, že soud přezkoumávající rozhodnutí správního orgánu má *možnost zkoumat otázky skutkové i právní*. Pokud tento soud tedy přezkoumává výrok správního orgánu, je povinen aplikovat veškeré

záruky, které Úmluva obviněnému přiznává. Soud pak musí mít možnost jak zopakovat důkazy provedené již správním orgánem, tak i provést jakékoli další důkazy, které uzná za potřebné. Nelze např. dovozovat, že by se nemuselo již u soudu konat veřejné jednání, pokud se ústní jednání konalo v řízení před správním orgánem (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. 7. 2001, *Malhous proti České republice*, č. 33071/96). Správní orgán postupuje při svém rozhodování sice zcela samostatně a originálně, nicméně jak ve správním řízení o deliktu, tak i v rozhodnutí o něm není nic, co by nemohlo být předmětem soudního přezkumu s možným výsledkem závazného pokynu k doplnění řízení v otázkách skutkových, zopakování procesních úkonů pro jejich zjištěnou vadnost a vyslovení závazného právního názoru v otázkách hmotného i procesního práva.

III.2.b Zásada použití pozdější příznivější právní úpravy

[32] Jak již zaznělo výše, uvedená zásada je zakotvena na ústavní úrovni v českém právu v čl. 40 odst. 6 větě druhé Listiny. Na úrovni mezinárodního práva v čl. 15 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a v čl. 49 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie. Dovožována je rovněž z článku 7 Úmluvy, byť tak bylo učiněno teprve rozsudkem velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. 9. 2009, *Scoppola proti Itálii* (č. 2), č. 10249/03. Lze ještě doplnit, že na úrovni zákona je pak uvedená zásada provedena § 7 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, příp. § 2 odst. 1 již platného zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, jenž nabude účinnosti dne 1. 7. 2017.

[33] Ve zmíněné věci *Scoppola* se Evropský soud pro lidská práva mimo jiné vyjádřil rovněž k úloze soudů při výkladu zákonů a zdůraznil, že v případě nejasného znění zákona, což je v podstatě vlastnost každého právního předpisu, neboť ty nikdy z povahy věci ani nemohou být zcela vyčerpávající a absolutně přesné, je v trestním právu třeba cítit zásadu *in dubio mitius*. Soud se v tomto rozhodnutí dále zabýval kromě výkladu člán-

ku 7 v konkrétních souvislostech daného případu také obecně možnosti vývoje jeho výkladu, stejně jako připustil vývoj samotné ochrany lidských práv. Konkrétně v rozhodnutí zaznělo:

„100. Právě z důvodu své obecné povahy nemohou být zákony formulovány s absolutní přesností. Jednou z běžně užívaných technik je tak využívání obecných kategorií spíše než taxativních výčtů. Mnoho zákonů rovněž obsahuje více či méně nejasné formulace a jejich výklad a použití závisí na praxi (výše uvedené rozsudky *Cantoni*, bod 31, a *Kokkinakis*, bod 40). Z toho důvodu, ať je formulace zákonných ustanovení, včetně ustanovení trestního práva, sebejasnější, v kterémkoli právním systému nevyhnutelně existuje i soudní výklad. Vždy bude třeba vyjasňovat problematické otázky a přizpůsobovat se změnám situace. Krom toho jistota, která je jinak žádoucí, může někdy vést k přílišné nepružnosti; právo však musí mít schopnost přizpůsobit se změnám situace.

101. Účelem rozhodovací funkce svěřené soudům je právě rozptýlit případné pochybnosti při výkladu norem (výše uvedený rozsudek *Kafkaris*, bod 141). V právních tradicích smluvních států Úmluvy je ostatně již dlouhodobě a pevně zakotveno, že judikatura jakožto pramen práva nezbytně přispívá k postupnému vývoji trestního práva (*Kruslin* proti Francii, bod 29). Článek 7 Úmluvy nelze chápat v tom smyslu, že vylučuje postupné vyjasňování pravidel pro trestněprávní odpovědnost soudním výkladem případ od případu, pokud výsledek odpovídá skutkové podstatě trestného činu a je dostatečně předvídatelný (*Streletz, Kessler* a *Krenz* proti Německu, bod 50). [...]

104. Aniž by Soud měl formální povinnost řídit se svými dřívějšími rozhodnutími, neměl by se v zájmu právní jistoty, předvídatelnosti a rovnosti před zákonem bezdůvodně odklonit od svých vlastních precedentů (viz např. *Chapman* proti Spojenému království, bod 70). Jelikož však Úmluva představuje především mechanismus ochrany lidských práv, Soud musí brát v potaz i vývoj v žalovaném státě a ve smluvních státech

obecně a reagovat například na případně vzniklý konsenzus o úrovni ochrany, které je třeba docílit (viz mimo jiné *Cossey* proti Spojenému království, bod 35, a *Stafford* proti Spojenému království, body 67–68). Je zcela zásadní, aby Úmluva byla vykládána a uplatňována takovým způsobem, který zajistí ochranu konkrétních a účinných práv, a nikoli práv teoretických a iluzorních. Pokud by Soud nepostupoval dynamicky a v souladu s neustálým vývojem, mohl by takový postoj bránit jakékoli změně či zlepšení (výše uvedený rozsudek *Stafford*, bod 68, a *Christine Goodwin* proti Spojenému království, bod 74).“

[34] Ačkoli se zdá, že Evropský soud pro lidská práva se doposud přímo k nyní řešené právní otázce nevyjádřil, nezbyvá než podotknout, že i v případech, že by výklad uvedené zásady přijatý nyní rozšířeným senátem šel za hranice obecného standardu ochrany lidských práv vymezeného Úmluvou a judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, je taková situace v souladu s požadavky Úmluvy. Ve smyslu článku 53 Úmluvy mohou totiž vnitrostátní orgány poskytnout vyšší standard ochrany, než jaký zajišťuje Úmluva (částečné rozhodnutí ze dne 20. 3. 2007, *Vokoun proti České republice*, stížnost č. 20728/05, částečné rozhodnutí ze dne 6. 7. 1999, *Simon proti Německu*, stížnost č. 33681/96, rozhodnutí ze dne 19. 1. 2010, *Nersesyan proti Arménii*, stížnost č. 15371/07). K obdobnému závěru o možném poskytnutí vyššího standardu ochrany dospěl i Ústavní soud v nálezu pléna ze dne 23. 7. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 13/12, č. 259/2013 Sb., v bodu 26: „Ústavní soud ovšem i při vázanosti Úmluvou je povinen dávat přednost úpravě základních práv a svobod v jejich tuzemském pojetí, pakliže poskytují vyšší standard ochrany.“

III.2.c Zohlednění zásady použití pozdější příznivější právní úpravy v řízení před správními soudy

[35] Bude-li se vzájemně poměřovat procesní pravidlo zakotvené v § 75 odst. 1 s. ř. s., které skutkový i právní stav, z něhož správní soud vychází, konzervuje k okamžiku rozhodování správního orgánu, a ústavní zásada

vyjádřená v čl. 40 odst. 6 Listiny, resp. čl. 7 Úmluvy, nelze než dospět k závěru o zvláštním postavení ustanovení ústavního pořádku, které je nutné vztáhnout na danou věc přednostně. Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy musí soud postupovat v souladu se zákonem, a to i (ve významu především) zákonem ústavním. Soud je tak povinen právní předpisy vykládat ústavně konformně, případně předložit věc Ústavnímu soudu s návrhem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Posledně uvedený postup zde nepřichází v úvahu, neboť § 75 odst. 1 s. ř. s. je běžným procesním pravidlem upravujícím řízení před správními soudy, v úvahu přichází pouze jeho ústavně konformní výklad, a tedy jeho prolomení za účelem zohlednění uvedené zásady ve správním soudnictví v případě nesouladu zákonné a ústavní úpravy v konkrétním případě.

[36] Nabízí se jistě možnost, že tato zásada by mohla být správními soudy zohledněna v souladu s obecným modelem správního soudnictví. To by ovšem v praxi znamenalo, že správní soudy pouze přezkoumají, vzali-li tuto zásadu v potaz v rámci probíhajícího správního řízení správní orgán. K tomu ostatně již rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu v nedávné době dospěla v případě povahy záznamu stanoveného počtu bodů v registru řidičů podle § 123b odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, a v případě povahy daňového penále dle § 37b zákona č. 37/1992 Sb., o správě daní a poplatků, resp. § 251 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu. V obou věcech shledala, že uvedené instituty je nutno považovat za „*trest*“ ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny a článku 7 Úmluvy (srovnej rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 30. 9. 2015, čj. 6 As 114/2014-55, č. 3339/2016 Sb. NSS a rozhodnutí téhož senátu ze dne 24. 11. 2015, čj. 4 Afs 210/2014-57, č. 3348/2016 Sb. NSS). Správní soudy by také mohly k příznivější právní úpravě, která nabyla účinnosti až po právní moci rozhodnutí správního orgánu, přihlížet v rámci moderace podle § 78 odst. 2 s. ř. s.

[37] Výše uvedené však stále ještě neodpovídá požadavku na obsah a výklad „*jednoduchého práva*“, který vyplývá z čl. 40 odst. 6

Listiny. Ten zakotvuje povinnost státu uplatnit retroaktivně pro pachatele příznivější pozdější úpravu, je-li po spáchání trestného činu taková úprava zákonodárcem přijata. Smysl a účel uvedeného ustanovení Listiny je zřejmý – trestní právo je *ultima ratio*, tedy tím posledním, nejrazantnějším prostředkem, který stát používá k dosažení harmonie v určité oblasti společenských vztahů. Jde-li o prostředek nejrazantnější, z povahy věci přísný a represivní, je třeba jej užívat „*jako šafrán*“ a ustát s jeho užíváním ihned, jakmile jej přestane být třeba, a vůči všem případům, u nichž ještě může být dekriminalizace rozumně uskutečněna. Jinak řečeno, důsledná, široká a včasná dekriminalizace, včetně dekriminalizace rozumně zpětně působící, je jednou ze základních ústavních povinností běžného zákonodávce, přestane-li být trestnosti určitých typů jednání potřeba. Stejně tak je povinností orgánů aplikujících sankční zákony vykládat je s ohledem na tuto zásadu.

[38] Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, jak byla výše podrobně rozebrána, plyne, že pojem trestu a trestního obvinění má mít význam zásadně nezávislý na konkrétních danostech vnitrostátních právních řádů členských států Úmluvy; v podmínkách České republiky sem tedy mají spadat nejen trestné činy ve smyslu českého trestního práva kodifikované v trestním zákoníku z roku 2009, nýbrž i ty další veřejnoprávní delikty (v praxi zejména delikty správní), které naplňují kritéria tzv. Engelova testu. Pro všechna tato trestní obvinění ve světle Úmluvy platí povinnost retroaktivního použití pozdějšího mírnějšího zákona (viz výše výklad k rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva k věci *Scoppola*). Historická provázanost vnitrostátního ústavního práva a práva Úmluvy v oblasti sankčního práva (Úmluva byla pro historického ústavodávce tvořícího Listinu nepochybně klíčovým inspiračním zdrojem a stejně tak se judikatura Ústavního soudu i obecných soudů dlouhodobě a důsledně řídí judikaturou Evropského soudu pro lidská práva) je důvodem pro to, aby co do základních principů bylo činěno pokud možno co nejméně rozdílů mezi pravidly trestání

podle trestního práva v úzkém slova smyslu a pravidly trestního práva správního.

[39] Takové rozdíly se proto pokud možno nemají vyskytovat ani ohledně otázky, k jakému rozhodnému okamžiku se ještě má u konkrétního správního deliktu přihlížet k pozdější pro pachatele příznivější právní úpravě. Ostatně i záměr historického zákonodárce vyjádřený v § 78 odst. 2 s. ř. s., který krajskému soudu ve správním soudnictví dává pravomoc moderovat správním orgánem uloženou sankci, stěžejší může být chápán jako zmocnění k ukládání trestu podle zákona přísnějšího a již neplatného za situace, kdy v době rozhodování soudu platí nově zákon jiný, méně přísný. Zákonodárce by zřejmě nemohl také zvláštním způsobem chtít naplnit požadavky plynoucí z čl. 40 odst. 6 Listiny. Jinak řečeno, zavedl-li zákonodárce u správních deliktů moderační právo krajského soudu, nutně tím naznačuje, že správní trestání je z pohledu pravidel, jimiž se řídí řízení před správními soudy, zvláštní oblastí správního práva.

[40] Ve správním trestání se právě s ohledem na požadavek subsidiarity trestní represe a z něho odvozené zásady důslednosti uplatnění dekriminalizace může pravidlo zpětnosti soudního přezkumu rozhodnutí správního orgánu zakotvené v § 75 odst. 2 s. ř. s. uplatnit toliko modifikovaně. Rozhodně se nesmí uplatnit, pokud zákonodárce v době mezi vydáním správního rozhodnutí a vydáním rozhodnutí soudu přistoupí k dekriminalizaci. Má-li být úprava v § 78 odst. 2 s. ř. s. vnímána v souladu s logikou trestního práva, pak nutně nelze sankci (a její případnou moderaci soudem) časově připínat k jinému okamžiku, než k jakému je připínáno to, co je „příčinou“ sankce, a sice jednání, za které má být sankce uložena.

[41] Podpůrně lze argumentovat i požadavky, které na novou úpravu správního soudnictví kladl Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, č. 276/2001 Sb. (zvýraznění provedl rozšířený senát):

„Samostatný problém představuje tzv. správní trestání, kde sice Ústavní soud nálezem ze 17. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/2000, č. 52/2001 Sb., o zrušení § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, které vylučovalo ze soudního přezkumu rozhodnutí, kterými byly postihovány nejméně závažné přestupky, posunul věci poněkud dopředu, přesto však tato oblast není v souladu s Úmluvou, neboť ‚trestním obviněním‘ ve smyslu čl. 6 odst. 1 jsou podle judikatury ESLP prakticky řízeny i o veškerých sankcích ukládaných správními úřady fyzickým osobám za přestupek nebo jiný správní delikt, jakož i o sankcích ukládaných v řízení disciplinárním nebo kárném (státním zaměstnancům, vojákům, policistům), resp. ukládaných v obdobných řízeních členům komor s nuceným členstvím. Soud pak musí být nadán pravomocí zvážit nejen zákonnost sankce, ale i její přiměřenost.

Tyto uvedené výhrady pak, spolu se skutečností, že naše správní soudy mají proces svého rozhodování upraven způsobem dle části páté o. s. ř., opravňují konstatovat, že současné správní soudnictví v České republice, pokud jde o proces a kompetence, sice obecně odpovídá Ústavě a Listině, neodpovídá však čl. 6 odst. 1 Úmluvy, když konvence jednoznačně vyžaduje, aby o právu (tedy o věci samé a nikoli jen o zákonnosti předchozího správního aktu) rozhodl soud nebo soudu podobný orgán. V naší úpravě tedy soud může odstranit pouze rozhodnutí nezákonné, nikoli však věcně vadné. Jinak řečeno, tč. nelze správní uvážením závislého orgánu nahradit nezávislým soudcovským uvážením. Je-li tomu tak ve věcech ‚občanských práv a závazků‘ a ‚správního trestání‘ ve smyslu Úmluvy, je tento stav neústavní, v jiných věcech obstojí.

Z uvedeného rozboru současného stavu vyplývá, že lze přisvědčit těm navrhovatelům, kteří uvádějí, že o. s. ř. již tím, že ve své části páté upravující správní soudnictví, se bez ohledu na konkrétní povahu věci spojuje s pouhou kontrolou zákonnosti a ve

svých ustanoveních blíže upravuje pouze tuto kontrolu, je v rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy a obecně tedy i s ústavním pořádkem České republiky. Tento deficit nelze podle názoru Ústavního soudu řešit jinak, nežli zásadní změnou koncepce správního soudnictví, přičemž bude věcí zákonodárce, aby zejména s přihlédnutím k bohaté judikatuře ESLP zajistil plnou soudní kontrolu ve všech oblastech, které jsou touto judikaturou považovány ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy za „občanská práva či závazky“, resp. jsou řazena pod pojem „jakékoli trestní obvinění“.

[42] Jakkoli citované pasáže nálezu neobsahují výslovný požadavek, aby správní soudy posuzovaly správní delikty podle právního stavu ke dni svého rozhodnutí, důraz, který je v nálezu kladen na to, aby správní soud první instance byl vskutku plnohodnotnou nalézací instancí, je z něj více než patrný. Plnohodnotnou nalézací instancí by správní soud stěží byl za situace, kdyby měl povinnost ignorovat, že v době, kdy vydává své rozhodnutí, již skutek, u něhož zkoumá, zda v době jeho spáchání byl správním deliktem, již skutkem správně trestným není (resp. je trestný, avšak mírněji).

[43] Tam, kde správní soud posuzuje právní stránku věci, proto musí mít podle rozšířeného senátu stejný právní prostor či rámec, jaký (by) měl správní orgán. Nelze přece připustit, aby existoval významný rozdíl mezi kognicí správního orgánu v běžícím řízení, soudu přezkoumávajícího jeho výsledek (meritorní rozhodnutí o vině a trestu) a posléze zase správního orgánu, který pokračuje v řízení poté, co mu soud jeho rozhodnutí (z jiných důvodů) zrušil. Je-li soud nadán úplnou kasační pravomocí nejen z hlediska nezákonnosti správního rozhodnutí, vadného řízení, ale i nedostatečnosti skutkových zjištění, je zřejmé, že i hmotněprávní posouzení věci musí odpovídat aktuálnímu právnímu stavu v době jeho rozhodování. Plná jurisdikce se tedy uplatní jak co do jejího obsahu, tak co do času. Na tom nic nemění fakt, že by soud nenahrazoval svým výrokem správní rozhodnutí (s výjimkou moderace),

ale na příznivější změnu zákona by reagoval prostým kasačním výrokem bez stopy výtky vůči správnímu orgánu I. a II. stupně, ovšem se závazným právním názorem k aplikaci a interpretaci hmotného práva na skutkový stav správně zjištěný správním orgánem (či doplněný soudem). Důležité ovšem je, aby soud měl povinnost zkoumat, zda nedošlo ke změně zákona, bez ohledu, jestli to žalobce učiní předmětem svých žalobních námitek.

[44] Obecnou povinnost „státních orgánů“ přihlédnout k zániku trestnosti zdůrazňoval již rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2003, čj. 28 Ca 151/2002-34, č. 91/2004 Sb. NSS: „*Pokud nová právní úprava již původní skutkovou podstatu předmětného deliktu nepřevzala, zanikla, trestnost, tj. v terminologii správního trestání – povinnost státního orgánu sankcionovat jednání, které původně bylo porušením povinnosti (postížitelnost jednání), a k vyvození odpovědnosti a uložení sankce již nemůže dojít.*“

[45] Podobně se vyjádřil i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 6 A 126/2002-27, č. 461/2005 Sb. NSS. Dovolil, že povinnost použít pozdější pro pachatele příznivější právní úpravu mají v souladu s čl. 40 odst. 6 Listiny jak správní orgány, tak soudy:

„To, že žalobce se podle zjištění správních orgánů dopustil deliktu za účinnosti starého práva, ještě eo ipso neznamená, že mu také za tyto delikty podle starého práva může být bez dalšího uložena sankce. Takový názor by ve svých důsledcích znamenal, že tu může dojít k uložení trestu za něco, co nové právo vůbec nesankcionuje, a tedy i k přímému porušení zásady vyslovené v čl. 40 odst. 6 in fine Listiny základních práv a svobod.

Také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu. Je totiž zřejmé, že rozhranění mezi trestnými (a tedy soudně postížitelnými) delikty, a delikty, které stíhají orgány exekutivy, je výrazem vůle suverénního zákonodárce.

dárce; není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu [...]

Pro české právo to pak znamená, že i ústavní záruka článku 40 odst. 6 Listiny o tom, že je nutno použít pozdějšího práva, je-li to pro pachatele výhodnější, platí jak v řízení soudním, tak v řízení správním.

Přijetí tohoto principu znamená, že nelze trestat podle práva starého v době účinnosti práva nového, jestliže nová právní úprava konkrétní skutkovou podstatu nepřevzala; analogicky to platí i tehdy, jestliže nová úprava stanoví mírnější sankce za stejné jednání.“

[46] Správní soudy, resp. soudy rozhodující ve správním soudnictví v I. stupni, tak mají sice roli retrospektivně přezkumnou, ale vlivem zvýšeného důrazu na naplnění všech stránek spravedlivého procesu o trestním obvinění plní spíše úlohu jakési „kvazi-odvolací“ instance, která musí mít možnost sama napravit nepřipustný zásah do práv, byť takovýto zásah nebyl vůbec způsoben vadným postupem správního orgánu. Formální oddělení správního řízení a správního soudnictví traktované často myšlenkou, že správní soudnictví není pokračováním správního řízení, která je jinak vůdčím principem poměru obou procesů a rozdílných pravomocí správních orgánů a správních soudů, zde ustupuje požadavku ústavně souladného výkladu § 75 odst. 1 s. ř. s. s ústavními a mezinárodními předpisy aplikovanými ve věcech správního trestání splňujících charakteristiky trestního obvinění. Omezit nápravu křivd způsobených nepřihlédnutím k příznivější právní úpravě v těchto věcech pouze na případy, kdy se sám žalobce bude dožadovat moderace trestu, případně soud zruší rozhodnutí správního orgánu z jiného důvodu, by bylo nutné považovat za *denegatio iustitiae* ve zbylých případech. Rozšíření senát považuje svůj právní závěr za souladný s účelem a smyslem soudního řádu správního, a tedy existencí správního soudnictví, neboť jediným cílem správního soudnictví je poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.).

Ostatně ochrana základních práv a svobod je úkolem všech soudů (čl. 4 Ústavy).

[47] Sluší se rovněž připomenout, že trestní právo je právem *ultima ratio*, z čehož vyplývá, že je zakázáno neúměrně rozšiřovat trestní represí (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2006, sp. zn. I. ÚS 69/06, a ze dne 5. 8. 2010, sp. zn. III. ÚS 2278/07). Aplikace a interpretace trestněprávních norem v tomto duchu je společným úkolem všech orgánů veřejné moci nadanými pravomocí objasňovat, vyšetřovat, stíhat, žalovat, soudit, trestat, atd., bez ohledu na to, v jaké „větví“ státní moci se organizačně, kompetenčně či procesně nacházejí. Potvrzením této myšlenky je již výše popsáná „sdílená“ či „navazující“ pravomoc exekutivních orgánů a soudů, která byť vypadá jako „koláž“ nesourodých prvků, vytváří navenek jediné rozhodnutí v materiálním smyslu použitelné jen jako celek. Je nepochybné, že soudní výrok o trestu není možno učinit bez existujícího pravomocného výroku o vině vysloveného správním orgánem. Trest se ukládá za spáchaný skutek, který naplňuje konkrétní ustanovení hmotného práva, typicky znaky skutkové podstaty deliktu a další podmínky nutné pro vznik deliktovní odpovědnosti. Na tom nic nemění ani fakt, že jednotlivé „části“ rozhodnutí vydaly různé orgány, mezi nimiž není typická ani organizační, ani procesní nadřízenost a podřízenost, každý ve vlastní pravomoci, s odděleným momentem nabytí právní moci, tedy jejich závaznosti a nezměnitelnosti. Zdůrazňuje se již rovněž shora řečené, totiž, že soud rozhodující o trestu musí mít stejný právní rámec jako správní orgán v době rozhodování, tedy je povinen zaznamenat i jeho případný „pohyb“ příznivým směrem k pachateli deliktu.

[48] Pokud tedy lze považovat za konformní s Úmluvou sčerení určité části agendy „trestních obvinění“ do pravomoci správních orgánů s tím, že soudy vykonávají *ex post* soudní kontrolu na kasačním principu, lze to považovat především za „technické“ opatření sloužící odbřemenění soudní soustavy s tím, že je efektivnější a levnější, pokud správní orgány, typicky nadané odbornou

specializací v určitém oboru, méně formalizovaně rozhodnou např. v nesporných věcech či shromáždí a vyhodnotí „*podklady*“, které by mohly být později využity (ve smyslu přezkoumání jejich správnosti a relevance, jakož i správnosti úsudku správního orgánu při jejich hodnocení) i v navazujícím soudním řízení, vyvolal-li by je potrestaný svojí správní žalobou.

[49] Nelze ovšem z tohoto „*technického*“ opatření dovozovat omezení standardů soudní ochrany poskytované ve věcech podléhajících článku 6 Úmluvy, popř. dovozovat omezení oprávnění a povinnosti soudů vyhodnotit veškeré rozhodující skutkové i právní aspekty jednotlivých případů a aplikovat veškeré Úmluvou vyžadované garance pro rozhodování o trestních obviněních, včetně požadavku na retroaktivní aplikaci pro obviněného příznivější pozdější právní úpravy dovozeného z článku 7 Úmluvy, resp. plynoucího z čl. 40 odst. 6 Listiny. Ve skutečnosti je totiž třeba jednotlivé parametry tohoto „*technického*“ opatření vykládat a posuzovat tak, aby garance práva na soudní ochranu byly v plné míře respektovány. Jakýkoli jiný přístup by byl porušením čl. 1 odst. 1 a 2 Ústavy.

[50] *In concreto* tedy z pouhého „*technického*“ zajištění soudní ochrany poskytované v České republice na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu o vině a trestu za správní delikt, tj. z pravomoci soudu (vedle případného moderačního výroku) pouze zrušit rozhodnutí správního orgánu a věc mu vrátit k dalšímu řízení a nikoli rozhodnutí správního orgánu nahradit, nelze dovozovat omezení soudu v tom smyslu, že nesmí přihlídnout k pozdější pro pachatele příznivější právní úpravě, jak vyžaduje článek 7 Úmluvy a čl. 40 odst. 6 věta druhá Listiny.

[51] Smyslem veškerých ústavních a mezinárodních záruk pro rozhodování ve věcech trestních je zohlednění toho, že trestání jednotlivce veřejnou mocí představuje jeden z nejintenzivnějších zásahů veřejné moci do autonomní sféry jednotlivce. Fakticky se jedná o použití mocenského donucení, realizaci státního monopolu na násilí, onoho *ultima ratio* státní existence. Při výkonu této své

pravomoci proto musí být veřejná moc svázána celou řadou procesních a materiálních omezení. Jedním z materiálních omezení je právě přesvědčení demokratické většiny o společenské škodlivosti postihovaného jednání formálně vyjádřené v zákoně zakazujícím takové jednání a stanovícím za porušení zákazu příslušný trest (srov. článek 7 Úmluvy a článek 39 Listiny). Pokud tento formálně vyjádřený konsensus společnosti odpadne, byť dodatečně, znamenalo by rozhodnutí o vině a trestu (formálně retrospektivně přezkoumané a jako zákonné shledáno soudem) flagrantní porušení zásady proporcionality, neboť uložení trestu (a jeho následné vykonání) by nemohlo sledovat žádný legitimní cíl a představovalo by jen absurdní a formalistickou aplikaci (již mrtvé) litery zákona.

[52] Rozšířený senát dodává, že výše vyslovené závěry neplatí pro Nejvyšší správní soud, neboť ten je orgánem rozhodujícím o mimořádném opravném prostředku. Rozhodnutí krajského soudu o žalobě je pravomocným výsledkem soudního přezkumu, včetně uplatnění plné jurisdikce. Proto v rámci řízení o kasační stížnosti již nemůže být zohledněna právní úprava, která by nabyla účinnosti poté, co právní moci nabylo rozhodnutí krajského soudu. Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti bez ohledu na uplatněné kasační námítky *ex officio* přezkoumá, zda bylo správně aplikováno právo v předcházejících řízeních. Je tedy i povinen se zabývat právním stavem a jeho případnými změnami nastalými až do okamžiku rozhodování krajského soudu a zkoumat v rámci kasačního přezkumu, zda krajský soud dostal své vlastní povinnosti zkoumat tuto otázku před svým rozhodnutím. Podobná je ostatně situace při rozhodování o trestných činech. V trestní judikatuře se ustálil názor, že změna právní úpravy, byť by nová právní úprava vyznívala ve prospěch pachatele, zásadně není důvodem pro podání mimořádného opravného prostředku (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 1. 2006, sp. zn. 5 Tdo 1588/2005, č. 52/2006 Sb. NS, ze dne 23. 3. 2006, sp. zn. 4 Tz 17/2006, č. 17/2007 Sb. NS, či ze dne 27. 10. 2010, sp. zn. 8 Tdo 697/2010).

[53] Obdobně ostatně zaznělo již v usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 9. 2015, čj. 6 As 114/2014-55, č. 3339/2016 Sb. NSS, bodu [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 delikventů, 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).*“

[54] Rozšířený senát nemůže odhlédnout ani od toho, jak bylo dosud správními soudy s uvedenou zásadou nakládáno. Rozhodnutí ze dne 13. 6. 2008, čj. 2 As 9/2008-77, s jehož závěry nyní polemizuje předkládající senát, totiž nepředstavuje ojedinělý „*vykřik do tmy*“, ale od té doby již byla vydána řada rozhodnutí, která na tento judikát navazovala, a správní soudy v minulosti již několikrát rozhodly tak, že předpokládaly přihlédnutí k právní úpravě příznivější pro pachatele, byť její účinnost nastala až po pravomocném rozhodnutí správního orgánu.

[55] V rozsudku ze dne 4. 12. 2008, čj. 9 As 7/2008-55, aproboval Nejvyšší správní soud s výslovným přihlášením se k právnímu názoru vyslovenému v rozsudku čj. 2 As 9/2008-77 postup krajského soudu, který moderoval sankci (uložení zákazu činnosti) tak, že od jejího uložení upustil z důvodu, že v době mezi vydáním rozhodnutí správního orgánu a rozhodnutím krajského soudu došlo u jednání, kterého se dopustil pachatel přestupku, ke zmírnění sankce, již za ně bylo možno uložit, tím, že byla vypuštěna povinnost uložit vedle pokuty také zákaz činnosti a ponechána nadále toliko sankce v podobě pokuty.

[56] V rozsudku ze dne 16. 12. 2009, čj. 6 As 40/2009-125, č. 2027/2010 Sb. NSS, se Nejvyšší správní soud v obecné rovině identifikoval s právním názorem vysloveným

v rozsudku čj. 2 As 9/2008-77, avšak v daném konkrétním případě shledal, že změna právní úpravy, k níž došlo v době mezi rozhodnutím správního orgánu a rozhodnutím krajského soudu, neznamenala zmírnění oproti dřívějšímu právnímu stavu, nýbrž toliko změnu podmínek a způsobu zjištění rozhodných skutkových okolností.

[57] V rozsudku ze dne 29. 4. 2011, čj. 2 As 10/2011-119, Nejvyšší správní soud s odkazem na výše uvedené rozsudky dospěl k závěru, že je-li zrušena v mezidobí mezi rozhodnutím správního orgánu a rozhodnutím krajského soudu o žalobě obecně závazná vyhláška obce, v níž byla zakotvena skutková podstata přestupku, odpovědnost za přestupek zaniká a krajský soud je povinen tuto skutečnost zohlednit. V tomto rozsudku navíc zaznělo, že právní názor, podle něhož se zásada uvedená v čl. 40 odst. 6 Listiny o retroaktivitě ve prospěch musí uplatnit nejen v rámci správního řízení, ale i v rámci následného řízení soudního, představuje „*ustálený právní názor tohoto soudu*“.

[58] I v rozsudku ze dne 4. 9. 2012, čj. 7 As 59/2012-38, se Nejvyšší správní soud přihlásil k právnímu názoru vyslovenému v rozsudku čj. 2 As 9/2008-77, jakkoli se zabýval jinými jeho aspekty než nyní posuzovanými (tím, jaké všechny nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí mají být soudem v oblasti správního trestání zohledněny z úřední povinnosti). Podobně tomu bylo vedle řady dalších případů např. v rozsudku ze dne 12. 4. 2013, čj. 2 Afs 64/2012-48.

[59] Z výše uvedeného je zřejmé, že právní názor vyslovený v rozsudku čj. 2 As 9/2008-77 nejen že nelze považovat za ojedinělý, nýbrž že jde o názor výslovně následovaný i v dalších věcech. S ohledem na to, že uvedený právní názor stabilizoval určitou úroveň ochrany základních práv jednotlivce (v daném případě práv osoby, jíž je kladeno za vinu spáchání správního deliktu, na uplatnění retroaktivity pozdějšího zákona ve prospěch této osoby), bylo by možno přiklonit se k jinému, pro jednotlivce méně příznivému výkladu vskutku jen ze závažných důvodů.

Takové důvody však rozšířený senát v ničem nespaturuje.

[60] Ústavní soud se doposud výslovně nevyjádřil k otázce, jakou roli sehrává zásada použití pozdější příznivější právní úpravy v soudním řízení správním, pokud k nabytí účinnosti příznivější právní úpravy došlo až po právní moci rozhodnutí správního orgánu. Je ovšem možné připomenout alespoň náleze ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05, č. 110/2007 Sb. ÚS, *Telefónica O2 ČR*, v němž Ústavní soud zdůraznil roli soudů coby strážců základních práv včetně práva vyplývajícího z čl. 40 odst. 6 *in fine* Listiny. Blíže se však ani v tomto nálezu Ústavní soud nyní rozšířeným senátem posuzovanou otázkou nezabýval, neboť v jím rozhodované věci účinnost nové právní úpravy nastala ještě před rozhodnutím správního orgánu.

IV.

Závěr

[61] Rozšířený senát na základě výše uvedených úvah dospěl k závěru, že rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, že zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlídnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to po pachatele příznivější.

[62] Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou spornou právní otázku. V souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací pátému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

Odišné stanovisko soudců

**Jany Brothánkové, Zdeňka Kühna
a Lenky Matyášové**

[1] Nesouhlasíme s tezí většiny rozšířeného senátu, podle níž čl. 40 odst. 6 Listi-

ny vyžaduje, aby správní soud bral v potaz změnu právní úpravy ve prospěch pachatele správního deliktu, jakkoliv tato změna nastala až poté, co rozhodnutí správního orgánu nabylo právní moci. Ve skutečnosti žádný takový požadavek neplyne ani z Listiny základních práv a svobod, ani z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[2] Nezpochybňujeme, že právní předpisy musí být vykládány ve světle ústavně zaručených práv a svobod, resp. mezinárodního práva. Nezpochybňujeme ani případy, kdy mezinárodní či evropské právo vyžaduje prolomení retrospektivity správního soudnictví (viz zásada *non refoulement* cit. v bodu [22] většinového stanoviska). Nezpochybňujeme ani, že správní orgán ke změně právní úpravy ve prospěch pachatele v průběhu správního řízení musí přihlídnout z moci úřední. To stanoví zákon (viz § 7 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, resp. § 2 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich), ovšem i kdyby takového zákona nebylo, působila by tu Listina základních práv a svobod přímo.

[3] Ústavní pořádek však nejde tak daleko, aby vyžadoval přihlídnutí ke změně právní úpravy ve prospěch pachatele správního deliktu i poté, co byl za něj správním orgánem pravomocně postížen, a řízení o přestupku tedy pravomocně skončilo. Proto se uplatní na řízení před správním soudem v plném rozsahu § 75 odst. 1 s. ř. s., tedy je nutno při přezkoumání rozhodnutí vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

I.

**Žádný ústavní princip neukládá
správním soudům prolomit § 75 odst. 1
s. ř. s. a brát v potaz změny právní
úpravy, které nastanou až v průběhu
řízení před soudem**

[4] Druhý senát ve svém rozsudku ze dne 13. 6. 2008, čj. 2 As 9/2008-77, jehož závěry jsou nyní zpochybňovány pátým senátem, ve snaze dbát ochrany základních práv vybočil z hranic jejich v té době uznávaného rozsahu a působení. Zřejmě je to i ze skutečnosti,

že ačkoli se druhý senát ve svém rozsudku odvolával na ochranu zásady možného zpětného působení zákona ve prospěch pachatele a argumentoval Úmluvou a judikaturou ESLP, v době, kdy byl rozsudek druhého senátu vydán, takováto zásada z Úmluvy nebyla vůbec dovozována. Stalo se tak až rozsudkem velkého senátu ESLP ze dne 17. 9. 2009, *Scoppola I* (č. 2), č. 10249/03.

[5] Pro nynější věc je klíčové, že požadavek zohlednit změnu právní úpravy po právní moci správního rozhodnutí neplyne ani z judikatury ESLP, ani z Ústavního soudu.

[6] S požadavky judikatury ESLP je naprosto souladná česká „retrospektivní“ koncepce správního soudnictví, vyjádřená v § 75 odst. 1 s. ř. s. Tato norma v zásadě fixuje právní a skutkový stav přezkumu správního rozhodnutí zpětně k okamžiku vydání pravomocného správního rozhodnutí. Jak totiž vysvětluje ESLP, čl. 6 odst. 1 Úmluvy vyžaduje, aby rozhodnutí správních orgánů trestní povahy byla přezkoumatelná soudem vybaveným úplnou přezkoumatelnou pravomocí, tedy způsobitým zabývat se jak otázkami skutkovými, tak právními (viz rozsudek ESLP ze dne 10. 2. 1983 *Albert a Le Compte proti Belgii*, č. 7299/75 a 7496/76, bod 29, nebo ze dne 18. 7. 2006, *Štefanec proti České republice*, č. 75615/01, body 26–27). Požadavky spravedlivého procesu vyvěrající z čl. 6 odst. 1 Úmluvy v žádném případě nepožadují, aby správní soud nezávisle na správním orgánu vzal v úvahu i veškeré skutečnosti a právní změny, které nastaly až po vydání napadeného správního rozhodnutí.

[7] S nynější věcí nijak nesouvisí princip plné jurisdikce správního soudnictví, jak většina naznačuje v bodu [31] nebo [43]. Z tohoto principu plyne, že „žalobce je oprávněn uplatnit v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné, bez ohledu na skutečnost, že některé z nich neuplatnil v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl“, resp. může „bez omezení namítat nesprávné právní posouzení věci, k němuž žalovaný svým postupem dospěl“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS).

[8] Krom toho tam většinové stanovisko jde významně nad rámec nynější kauzy a ve svých důsledcích může narušit retrospektivitu správní justice v otázkách skutkových i právních: „*Je-li soud nadán úplnou kasační pravomocí nejen z hlediska nezákonnosti správního rozhodnutí, vadného řízení, ale i nedostatečnosti skutkových zjištění, je zřejmé, že i hmotněprávní posouzení věci musí odpovídat aktuálnímu právnímu stavu v době jeho rozhodování. Plná jurisdikce se tedy uplatní jak co do jejího obsahu, tak co do času*“ (bod [43]).

[9] Zdůrazňujeme, že rozhodně nelze z judikatury ESLP jakkoliv vyčíst, že by snad správní orgán pro správní soud jen shromažďoval „podklady“, jak nepřipadně tvrdí většinové stanovisko v bodu [48].

[10] Ostatně i Ústavní soud ve vztahu ke správnímu trestání vysvětlil, že z čl. 40 odst. 6 Listiny „*vyplývá obecný zákaz retroaktivity s jedinou výjimkou, kterou je případ, kdy pozdější právní úprava je pro pachatele příznivější. Pozdější právní úpravou je myšlen zákon platný v době rozhodování o trestnosti a uložení trestu*“ (nález ze dne 11. 7. 2007 sp. zn. II. ÚS 192/05, N 110/46 SbNU 11, Telefonica O2 Czech Republic). Správní soud samozřejmě nerozhoduje „o trestnosti a uložení trestu“, ale přezkoumává správní rozhodnutí, které pravomocně o trestnosti a uložení trestu rozhodlo. V citovaném nálezu Ústavní soud shledal protiústavnost rozhodnutí NSS nikoliv v tom, že by snad správní soud nezohlednil změnu právní úpravy ve prospěch delikventa v průběhu soudního řízení, ale naopak v tom, že NSS nerozpoznal, že příznivější úpravu měl aplikovat již správní orgán.

[11] Naprosto odlišná situace nastane samozřejmě tehdy, je-li zákon zrušen Ústavním soudem pro jeho protiústavnost. V takovémto případě mají samozřejmě všechny orgány veřejné moci povinnost odstranit rozhodnutí o správním deliktu založená na protiústavním zákoně. Pokud by správní soud ignoroval skutečnost, že správním orgánem aplikovaný zákon byl prohlášen za protiústavní v době řízení před soudem, vedlo by to jen k tomu, že by i samotné rozhodnutí správního soudu

bylo protiústavní. To však vůbec není předmětem sporu v nynější situaci.

[12] Většina rozšířeného senátu si v odůvodnění vystačila jen s ústavními kautelami v jejich nejobecnější podobě. Pokud by totiž většina tyto kautely skutečně analyzovala, a to jak jsou chápány Ústavním soudem nebo ESLP, nemohla by nikdy dojít k závěru, k němuž nyní dochází.

[13] Většinové stanovisko připouští, že ESLP se doposud přímo k nyní řešené právní otázce nevyjádřil, odvolává se však na článek 53 Úmluvy, podle něhož mohou vnitrostátní orgány poskytnout vyšší standard ochrany, než jaký zajišťuje Úmluva (viz bod [34]). S tím samozřejmě souhlasíme. Vyšší standard však musí vyvážet z práva domácího, typicky z výkladu domácí ústavy. Tím se však argumentační kruh většiny uzavírá, neboť nějaký vyšší standard ochrany, daný expanzivnějším výkladem zásady aplikace příznivější právní úpravy, nevyplývá ani z českého vnitrostátního práva. Vnitrostátní orgány včetně našeho soudu musí tento standard odůvodnit na základě relevantních právních argumentů, aplikujících nějaký právní právo. Nemůže se tak stát jen na základě přesvědčení, že nějaký vyšší standard ochrany je prostě férovější či „spravedlivější“.

[14] Zatímco text § 75 odst. 1 s. ř. s. je jasný a žádnou výjimku neobsahuje, a lze jí tak vytvořit jen na základě jasného příkazu ústavního či mezinárodního práva (viz bod [2] shora), k aplikaci v nynější kauze se nabízela moderaace dle § 78 odst. 2 s. ř. s. Moderace představuje zákonem povolenou a přípustnou výjimku z retrospektivního přezkumu, tj. ze zásady vyjádřené v § 75 odst. 1 s. ř. s. Na tom, že by se tak dělalo jen k výslovnému návrhu žalobce, přitom nevidíme nic absurdního (srov. k tomu rozumný výklad v rozsudku ze dne 4. 12. 2008, čj. 9 As 7/2008-55, který v podstatě naznačuje cestu i k uplatnění obdobné námitky po uplynutí zákonné lhůty k podání žaloby).

II.

Nynější rozhodnutí se odchyluje od obdobné judikatury v trestních věcech

[15] Uvedli jsme, že popření § 75 odst. 1 s. ř. s. není vyžadováno žádnými ústavněprávnými

nými důvody. Krom toho však nynější rozhodnutí narušuje i druhou stálíci naší judikatury, totiž bez přesvědčivé argumentace se odchyluje od korespondující judikatury trestní.

[16] Je v zájmu zachování právní jistoty a bezrozpornosti právního řádu, aby se naše rozhodovací praxe v oblasti správního trestání bezdůvodně neodchylovala od základních principů platných v trestním právu. Nejvyšší soud i Ústavní soud jsou jednotné ve výkladu limitu pro použití zásady umožňující retroaktivní působení zákona ve prospěch pachatele. Tímto limitem je právě pravomocné rozhodnutí o vině pachatele.

[17] Jak zaznělo např. v usnesení NS ze dne 18. 1. 2006, sp. zn. 5 Tdo 1588/2005, č. 52/2006 rozh. tr.: „*Pozdější, pro pachatele příznivější zákon, se zásadně uplatní pouze tehdy, dokud nebylo pravomocně rozhodnuto o vině. Došlo-li ke zmírnění právní úpravy po právní moci rozhodnutí o trestném činu, mohlo by to mít vliv pouze na případné rozhodování o milosti prezidentem republiky, neboť uvedená okolnost zásadně není důvodem ani pro podání mimořádného opravného prostředku.*“ (obdobně také např. usnesení NS ze dne 23. 3. 2006, sp. zn. 4 Tz 17/2006, č. 17/2007 Sb. NS, či ze dne 27. 10. 2010, sp. zn. 8 Tdo 697/2010, a další rozhodnutí NS). S uvedeným se ostatně ztotožňuje i trestněprávní doktrína (srov. Šámal, P. a kol. *Trestní zákoník*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, s. 51).

[18] Rozšířený senát se neměl odchýlit od shora uvedených závěrů. Ty totiž zcela odpovídají přezkumné úloze správního soudu. V souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. správní soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Retrospektivní přezkum správních rozhodnutí předpokládá kasační zásah soudu tam, kde správní orgán rozhodl nezákonně nebo postupoval v předchozím řízení procesně vadně. Nepředpokládá však v řízení o žalobě proti rozhodnutí možnost zrušení rozhodnutí jen pro změnu právní úpravy, k níž došlo po právní moci přezkoumávaného správního rozhodnutí. Tato situace by se nedala podřadit pod žádný zákonem předpokládaný kasač-

ní důvod, ať již vadu řízení či vadu samotného rozhodnutí, kterou by mohl soud správním orgánem vytýkat a na jejím základě napadené rozhodnutí zrušit.

[19] Jak dále vyplývá z trestněprávní judikatury, a s těmito závěry se plně ztotožňujeme i pro oblast správního trestání, pozdější změna zákona není důvodem ani pro uplatnění mimořádných opravných prostředků. Uplatní se pouze v případě „běžících“ řízení, tedy před tím, než rozhodnutí o (správním) trestu nabude právní moci.

[20] Nutno v tomto kontextu zdůraznit, že soudní řízení není pokračováním správního řízení, nýbrž samostatným a nezávislým přezkumem rozhodnutí, které ze správního řízení vzešlo (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 81/2004-54, č. 791/2006 Sb. NSS, usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 5. 2014, čj. 8 Ans 2/2012-278, č. 3071/2014 Sb. NSS, bod [47], naposledy usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 2. 2016, čj. 7 As 93/2014-48, č. 3380/2016 Sb. NSS, bod 23). Tento přezkumný charakter správního soudnictví zdůrazňuje též shora citovaný § 75 odst. 1 s. ř. s. Nynější rozhodnutí ho naproti tomu popírá.

[21] Ke změně právní úpravy, která by byla pro pachatele správního deliktu příznivější a jejíž účinnost by nastala až po pravomocném rozhodnutí správního orgánu, je možné přihlídnout pouze v případě, že by bylo takovéto pravomocné rozhodnutí (z jiných důvodů) zrušeno. V tom případě budou správní orgány muset změnu právní úpravy ve prospěch pachatele správního deliktu zohlednit v novém řízení a v novém rozhodnutí ve věci (§ 101 správního řádu).

[22] Jednotný postoj existující v oblasti trestního práva, podle něhož se použije pro pachatele příznivější právní úprava, jejíž účinnost nastala až po spáchání deliktu, ovšem pouze do okamžiku rozhodování o něm, by měl být z důvodu jednotného přístupu k téže právní otázce a vzhledem k přezkumné povaze správního soudnictví převzat rovněž v trestním právu správním.

[23] Právo se nevyvíjí ve vakuu a změny právní úpravy do jisté míry vždy odrážejí společenskou poptávku po více či méně důraznější ochraně určitých vztahů, zájmů či hodnot. To se promítá rovněž do „*kriminalizace*“, či naopak „*decriminalizace*“ určitého jednání (obdobné ostatně zaznělo již v usnesení rozšířeného senátu z 30. 9. 2015, čj. 6 As 114/2014-55, č. 3339/2016 Sb. NSS) a konkrétně se pak ztělesňuje ve vedení řízení proti pachateli deliktu s cílem rozhodnout o vině a trestu. Toto řízení má svůj začátek, určitý průběh a je ukončeno pravomocným rozhodnutím. Po takovémto rozhodnutí se již na „*obviněného*“ hledí jako na „*pachatele*“ daného deliktu, ať již trestního či správního.

[24] Společnost i zpětně posuzuje a hodnotí výsledek své trestní politiky, kterou pak může na základě nových zjištění i následně vymezit jinak, to však ještě neznamená, že má docházet k přehodnocení výsledku samotných již ukončených jednotlivých řízení rozhodnutím o vině a trestu, tedy že by zákonem byla zrušena pravomocná rozhodnutí. Jen velmi výjimečně může dojít k takovému významnému přehodnocení pohledu na jednání, které dříve bylo posuzováno jako trestný čin, jež by se dotýkalo dříve vydaných pravomocných rozhodnutí. Jedná se především o situace, kdy dochází k zásadním společenským změnám a je nutno napravit některé křivdy, k nimž masově docházelo v předchozím režimu (srov. např. § 2 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci).

III.

Rozsudek sp. zn. 2 As 9/2008 ustálenou judikaturu k nyní řešené otázce nevytvořil

[25] Rozsudek sp. zn. 2 As 9/2008, proti němuž se vymezuje pátý senát, je citován v deskách rozhodnutí. Byl rovněž publikován ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 1684/2008. Právní věta k tomuto judikátu předsazená však neříká nic více a nic méně, než že k porušení čl. 40 odst. 6 Listiny přihlíží Nejvyšší správní soud i bez tomu odpovídající kasační námítky. To je zajisté v souladu s judikaturou Ústavního soudu, kterou citujeme v bodu [10]. Ani

my nezpochybňujeme, že zdejší soud musí přihlídnout k takovéto (protiústavní) vadě, stala-li se v řízení před správním orgánem, a tuto vadu nerozpoznal krajský soud.

[26] Judikát sp. zn. 2 As 9/2008 bývá citován pro obecnou podporu přímého působení ústavy a základních práv v právu podústavním, resp. pro názory typu, že „*smysl procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Procesní normy nelze vnímat jako samoúčelné (samonosné) a tím spíše nemohou představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručené hmotněprávní normy*“ (rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2010, čj. 1 As 17/2010-294), resp. pro podporu jiných obecných principů (rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2012, čj. 1 Afs 45/2012-38, bod [12]).

[27] V čem ale judikát sp. zn. 2 As 9/2008 rozhodně žádnou konstantní judikaturu nevytvořil, je konkrétní právní otázka, o kterou se s většinou nyní přeme. Například většinou rozšířeného senátu citovaný rozsudek ze dne 4. 9. 2012, čj. 7 As 59/2012-38, dokonce jen deklaruje, že k porušení zásady *nullum crimen sine lege* přihlédně soud z úřední povinnosti (o nějakou změnu zákona zde vůbec nejde, judikát sp. zn. 2 As 9/2008 je zmíněn jen pro ilustraci). Jde tedy o právní názor, s nímž se v nynější věci nepřeme a ani nechceme přit. Rozsudek ze dne 16. 12. 2009, čj. 6 As 40/2009-125, č. 2027/2010 Sb. NSS, judikát druhého senátu sice zmiňuje, ovšem dospívá

k závěru, že zde nejde o případ, kdy by bylo třeba aplikovat na pachatele deliktu pozdější úpravy, neboť ta pro něj není příznivější.

[28] Rozsudky, které judikát sp. zn. 2 As 9/2008 opravdu aplikují, jsou tak jen rozsudky ze dne 4. 12. 2008, čj. 9 As 7/2008-55, a ze dne 29. 4. 2011, čj. 2 As 10/2011-119.

IV.

Závěr

[29] Osobně můžeme mít jako soudci různé pohledy na rozumnost, spravedlivost či efektivnost této úpravy, zejména ve vztahu k retrospektivnímu přezkumu rozhodnutí správního trestání. *De lege ferenda* lze samozřejmě uvažovat i o změně této úpravy, respektive o zvláštní úpravě přezkumu rozhodnutí ve věcech správního trestání (třebas i ve formě *ex nunc* rozhodování, jako je tomu například podle části páté občanského soudního řádu ve vztahu k rozhodování správních orgánů o věcech soukromoprávních). *De lege lata* je však situace jasná, a nemá být narušována kreativní judikaturou rozleptávající základní kostru soudního řádu správního.

[30] Dokud existuje stávající právní stav zakotvující retrospektivní přezkum správních rozhodnutí, měli bychom ho ctít, ledaže bychom snesli přesvědčivé argumenty ve prospěch ústavněkonformního výkladu. Takovéto argumenty však rozšířený senát v nynějším rozhodnutí nesnel.

3529

Daň z přidané hodnoty: zrušení registrace plátce daně z přidané hodnoty; zneužití práva

k § 95 odst. 2 písm. c) zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty³⁾ (v textu jen „zákon o DPH“)

I. V rozporu s účelem a smyslem zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, je registrace k DPH z důvodu uzavření smlouvy o sdružení v situaci, kdy tato smlouva byla ukončena před podáním přihlášky k registraci podle § 95 odst. 2 písm. c) zákona o dani z přidané hodnoty a účastníky sdružení současně nebylo a nemá být uskutečněno zákonem předpokládané zdanitelné plnění nebo plnění osvobozené od daně s nárokem na odpočet daně (včetně vypořádání).

³⁾ S účinností od 1. 1. 2013 změněn zákonem č. 502/2012 Sb.

II. Uvedení nepravdivého údaje o účasti ve sdružení bez právní subjektivit v přihlášce k registraci k DPH podle § 95 odst. 2 písm. c) zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, a předložení smlouvy o sdružení, která byla zrušena před podáním přihlášky, aniž byla účastníky uskutečněna jakákoliv společná činnost nebo bylo k činnosti sdružení cokoli poskytnuto, je účelovým zneužitím pravidel DPH směřujícím k dosažení výhody před jinými neplátcí DPH, kteří žádají o dobrovolnou registraci.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 4. 2016, čj. 15 Af 134/2013-61)⁷⁾

Věc: Dr. Stefan T. I. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o registraci žalobce jako plátce daně z přidané hodnoty.

Žalobce podal dne 4. 10. 2010 u Finančního úřadu v Děčíně (správce daně) jako účastník sdružení přihlášku k registraci k DPH, v níž výslovně uvedl datum rozhodného dne pro povinnost zákonné registrace 25. 9. 2010 a jako důvod registrace uvedl § 94 odst. 2 zákona o DPH. K přihlášce předložil správci daně smlouvu o sdružení ze dne 25. 9. 2010 uzavřenou podle § 829 a násl. občanského zákoníku z roku 1964⁸⁾.

Dne 8. 10. 2010 vydal správce daně osvědčení o registraci žalobce jako plátce DPH s účinností od 25. 9. 2010. Z podání ze dne 19. 9. 2011 učiněného v rámci daňové kontroly zástupcem žalobce vyplývá, že zástupce žalobce sdělil v průběhu daňové kontroly, že uvedené sdružení fakticky vůbec nezhájilo svoji činnost a smlouva o sdružení byla ukončena. K podání zástupce žalobce připojil kopii smlouvy o sdružení (totožnou se smlouvou předloženou k přihlášce k registraci) a kopii dohody o ukončení smlouvy o sdružení ze dne 1. 10. 2010. V textu dohody je uvedeno, že se účastníci dohodli, že tuto „dnešním dnem“ ukončují a své vztahy upraví smlouvou mandátní.

Rozhodnutím ze dne 17. 8. 2012 správce daně nařídil obnovu řízení o registraci žalobce ukončeného rozhodnutím ze dne 8. 10. 2010, které bylo k odvolání žalobce potvrzeno. Rozhodnutím ze dne 30. 11. 2012 správce daně zamítl registraci žalobce jako plátce daně z přidané hodnoty na základě přihlášky

k dani z přidané hodnoty podané dne 4. 10. 2010. Proti rozhodnutí správce daně podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 7. 2013 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem. Krajský soud žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Krajský soud se dále zabýval otázkou, zda skutečnost, že při podání přihlášky k registraci k DPH byla „smlouva o sdružení již ukončena“, byla pro rozhodnutí o registraci žalobce významná. Krajský soud přitom vyšel ze znění § 94 odst. 2 písm. c), který výslovně stanoví, že „[o]soba povinná k dani se sídlem nebo místem podnikání v tuzemsku, která uzavře smlouvu o sdružení nebo jinou obdobnou smlouvu s plátcem ke společnému uskutečňování zdanitelných plnění nebo plnění osvobozených od daně s nárokem na odpočet daně, stává se plátcem dnem uzavření této smlouvy“ a současně má podle § 95 odst. 2 písm. c) zákona o DPH povinnost předložit přihlášku k registraci do 15 dnů ode dne uzavření smlouvy a povinnost o svém podání přihlášky k registraci informovat ostatní účastníky sdružení. Osoba povinná k dani se tak stává plátcem DPH ze zákona k okamžiku uzavření smlouvy a k tomuto okamžiku jí vzniká povinnost k podání přihlášky, a to bez ohledu na to, zda je sdružení před uplynutím lhůty rozpuštěno, či nikoliv. Jakkoliv doslovné znění zákona nasvědčuje tomu, že

⁷⁾ Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 24. 11. 2016, čj. 9 AfS 125/2016-164.

⁸⁾ S účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 89/2012 Sb., občanským zákoníkem.

následné rozpuštění sdružení pro registraci podstatné není, což je podpořeno i tím, že zákon o DPH v § 96 odst. 2 výslovně stanoví možnost (nikoliv povinnost) požádat o zrušení registrace při vystoupení, vyloučení či rozpuštění sdružení, je dle názoru krajského soudu skutečností pro registraci podstatnou to, že smlouva o sdružení byla zrušena před podáním přihlášky k registraci (podané v zákonem stanovené 15denní lhůtě od uzavření smlouvy), aniž byla na jejím základě vykonána jakákoliv společná činnost účastníků sdružení nebo bylo k činnosti sdružení cokoliv účastníky poskytnuto (tj. nevznikla potřeba vypořádání). Je-li taková skutečnost správci daně známa, má krajský soud za to, že tento nemůže takovou osobu výlučně z formálních důvodů – uzavření smlouvy o sdružení – k DPH registrovat. Opačné rozhodnutí správce daně by totiž bylo v rozporu s účelem a smyslem zákona o DPH, konkrétně s § 94 odst. 2 písm. c) zákona o DPH, za který krajský soud považuje zahrnutí plnění vymezených v § 2 společně uskutečněných účastníky sdružení bez právní subjektivity v případech, kdy je alespoň jeden z těchto účastníků plátcem DPH, do systému DPH, když se z důvodu nedostatku právní subjektivity plátcem DPH nemůže stát samo sdružení a plnění uskutečňovaná v rámci sdružení nejsou realizovaná tímto sdružením. Předmětná právní úprava, která stanoví, že uzavřením smlouvy o sdružení bez právní subjektivity s plátcem DPH se plátcem DPH stává i subjekt, který jím dosud nebyl, tak umožňuje podrobit DPH plnění realizovaná společně účastníky sdružení bez obtíží spojených s určováním a prokazováním, zda vůbec a v jakém rozsahu plnění uskutečněná v rámci sdružení podléhají DPH za situace, kdy se na jejich uskutečnění podílí spolu s členy sdružení, kteří jsou plátcem DPH, i členové, kteří plátcem DPH nejsou. Smyslem této úpravy naopak zcela jistě není „generování“ formálních plátců DPH ze subjektů, které pouze splnily formální podmínku stanovenou zákonem (uzavření smlouvy o sdružení), která však odpadla před podáním přihlášky k registraci, uskutečněným ve lhůtě 15 dnů od uzavření smlouvy o sdružení, a je zřejmé, že nebylo a nebude v rámci sdružení

uskutečně žádné zákonem předpokládané zdanitelné plnění nebo plnění osvobozené od daně s nárokem na odpočet daně (ani ve formě vypořádání).

Z uvedených důvodů má krajský soud za to, že pro rozhodnutí o registraci je významné i účelové jednání, kdy plátcem daně uvede nepravdivé údaje v přihlášce k registraci (tvrzení, že je členem sdružení vytvořeného za účelem společného podnikání) a předloží přihlášku k registraci na základě zrušené smlouvy, když nemá v úmyslu podnikat společně s plátcem DPH, neboť takové jednání zcela jistě nesleduje naplnění účelu § 94 odst. 2 písm. c) zákona o DPH, a to jednotného daňového režimu sdružení „neplátce“ s plátcem DPH ke společnému podnikání (tj. zdanění společně poskytovaných plnění), kterého v případě sdružení bez právní subjektivity může být dosaženo pouze registrací k DPH všech společně podnikajících účastníků, ale sleduje výlučně jen dosažení vlastní registrace k DPH mimo pravidla uplatňovaná při tzv. dobrovolné registraci. Takové jednání je samo o sobě zneužitím pravidel DPH, které má žalobci zajistit výhodu před jinými osobami – neplátcem DPH, kteří žádají o dobrovolnou registraci a jsou podrobeni prokazování splnění zákonem stanovených podmínek (k tomu § 5 zákona o DPH). Je přitom zřejmé, že smyslem registrace žalobce k DPH nebylo nic jiného, než následné využití práv registrovaného plátce DPH ve formě uplatnění odpočtu daně při změně režimu v podobě DPH zaplacené při pořízení nemovitosti. Dosažení dalších cílů tvrzených žalobcem při odůvodnění nastavení obchodních vztahů (získání příjmu z nevyužívané nemovitosti, přenechání nemovitosti do podnájmu prostřednictvím osoby nájemce) totiž skutečnost, že žalobce nebyl zaregistrován jako plátcem DPH, nebránila. (...)

Krajský soud s ohledem na shora uvedené shrnuje, že žalobce svým postupem při registraci, tj. uvedením údaje v přihlášce k registraci o tom, že je členem sdružení v době, kdy toto bylo rozpuštěno, aniž v jeho rámci účastníci vykonávali jakoukoliv činnost a aniž vznikla potřeba vypořádání majetku,

obcházel zákon, resp. zneužil platné právní úpravy DPH v úmyslu získat výhodu oproti jiným subjektům ve formě registrace mimo

podmínky dobrovolné registrace k DPH a následného uplatnění daňové výhody ve formě odpočtu podle § 74 odst. 1 zákona o DPH. (...)

3530

Daňové řízení: změna místní příslušnosti registrovaných daňových subjektů

k § 131 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění zákona č. 428/2011 Sb.

Rozhodnutí o změně místní příslušnosti registrovaných daňových subjektů podle § 131 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, musí předcházet zahájení řízení ve smyslu § 91 odst. 1 daňového řádu a musí obsahovat přezkoumatelnou úvahu správce daně odůvodňující určení konkrétního dne, k němuž ke změně místní příslušnosti dojde.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 9. 2016, čj. 22 Af 46/2015-42)

Věc: Společnost s ručením omezeným HORPEX proti Finančnímu úřadu pro Moravskoslezský kraj o změnu místní příslušnosti registrovaného daňového subjektu.

Žalovaný dne 24. 4. 2015 rozhodl o změně místní příslušnosti žalobkyně jako registrovaného daňového subjektu ve smyslu § 131 odst. 1 daňového řádu, a to tak, že dnem 21. 10. 2015 je místně příslušným správcem daně žalobkyně Finanční úřad pro hlavní město Prahu. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně správní žalobu, ve které namítala následující:

1) Skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve správním spise, přičemž žalobkyně si není vědoma toho, že by měl správce daně důkazy pro změnu místně příslušného správce daně až ode dne 21. 10. 2015. Žalobkyně se ani k žádnému případnému důkazu nevyjadřovala, ač jí to umožňuje čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

2) Došlo k porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí, neboť žalobkyně nebyla v duchu zásady součinnosti nijak seznámena s důvody, které vedly žalovaného ke změně místní příslušnosti až od 21. 10. 2015, ani s tím, zda jsou tyto důvody opodstatněné.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě namítl, že napadené rozhodnutí není meritorním

rozhodnutím a nemá povahu úkonu ve smyslu § 65 s. ř. s. Navrhl proto odmítnutí žaloby. Dále poukázal na rozdílnost rozhodnutí o změně místní příslušnosti registrovaného daňového subjektu ve smyslu § 131 odst. 1 daňového řádu a rozhodnutí o změně místní příslušnosti na základě delegace ve smyslu § 18 daňového řádu, přičemž tento druhý případ není ze soudního přezkumu vyloučen (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2008, čj. 7 Afs 13/2007-54). Pro vydání rozhodnutí podle § 131 odst. 1 daňového řádu je rozhodující změna sídla, které je směrodatné pro určení místní příslušnosti právnických osob ve smyslu § 13 odst. 1 písm. b) daňového řádu. Žalovaný dále uvedl, že lze důvodně předpokládat, že nově příslušný správce daně nezačne správu daní vykonávat okamžitě, tj. bezprostředně od samotné změny sídla, ale až ode dne uvedeného v rozhodnutí, které vydá soud příslušný správce daně právě podle § 131 odst. 1 daňového řádu.

Krajský soud usnesením ze dne 4. 2. 2016, čj. 22 Af 46/2015-17, žalobu odmítl. Toto usnesení bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2016, čj. 2 Afs 65/2016-38, a věc byla vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení. Zrušující rozsudek Nejvyš-

šího správního soudu nabyt právní moci dne 15. 7. 2016. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí o určení dne, od kterého nastávají účinky změny místní příslušnosti správce daně podle § 131 odst. 1 daňového řádu, je rozhodnutím podléhajícím soudnímu přezkumu.

V dalším řízení byl krajský soud vázán vysloveným právním názorem.

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

Z odůvodnění:

Obsahem napadeného rozhodnutí, jakož i vyjádřeními účastníků řízení má soud za prokázané, že ke změně sídla žalobkyně došlo. Dle veřejně dostupných údajů z obchodního rejstříku změna sídla žalobkyně z původního sídla Milotice nad Opavou byla zapsána na současné sídlo Praha 1-Nové Město dne 14. 2. 2015.

Ustanovení § 131 odst. 1 daňového řádu zmocňuje správce daně pro případ, kdy daňový subjekt nesplní zákonem stanovenou registrační povinnost, jej zaregistrovat z úřední povinnosti. I když je toto řízení zahájeno z moci úřední, je nezbytné, aby ve smyslu § 91 odst. 1 daňového řádu byl o jeho zahájení daňový subjekt informován. Takový postup považuje krajský soud za nezbytný pro zachování právní jistoty daňového subjektu, zvláště pak za situace, kdy proti rozhodnutí o změně místní příslušnosti podle § 131 odst. 1 daňového řádu se nelze odvolat. Je proto nutné, aby daňový subjekt měl povědomí o existenci zahájení a vedení takového řízení a aby mohl uplatnit svá procesní práva účastníka řízení. V posuzované věci se tak ne-

stalo, jelikož žalovaný bez předchozího jednání vydal napadené rozhodnutí a určil jím den, k němuž přechází místní příslušnost na nového správce daně.

Podle § 131 odst. 1 daňového řádu dosa- vadní příslušný správce daně stanoví vydaným rozhodnutím den, k němuž přechází místní příslušnost na nového správce daně. V souladu s § 102 odst. 2 a 3 daňového řádu musí i toto rozhodnutí správce daně obsahovat odůvodnění a v něm uvedené důvody výroku rozhodnutí. Jelikož předmětem výroku je určení dne, k němuž má být ke správě daně příslušný nový správce daně, je nezbytné, aby odůvodnění rozhodnutí obsahovalo úvahu odůvodňující určení konkrétního dne, k němuž ke změně místní příslušnosti dojde. Jelikož se tak v posuzované věci nestalo, krajskému soudu nezbyvá než vyslovit závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Ve své úvaze krajský soud zohlednil také § 131 odst. 2 daňového řádu, podle něhož „[d]ojde-li do dne, k němuž přechází místní příslušnost na nového správce daně, ke změně okolností, za kterých bylo podle odst. 1 rozhodnuto, rozhodne správce daně, který rozhodnutí vydal, o jeho zrušení nebo změně.“ Krajský soud má za to, že je-li v § 131 daňového řádu takováto klauzule, musí být přezkoumatelné, zda se změnilo okolnosti, za nichž bylo vydáno rozhodnutí podle § 131 odst. 1 daňového řádu a zda je tedy opodstatněné zrušení nebo změna takového rozhodnutí. S ohledem na dikci § 131 odst. 1 daňového řádu nelze než za okolnosti rozhodné pro eventuální postup dle odstavce 2 téhož ustanovení považovat také důvody, které vedly správce daně k určení rozhodného dne, k němuž dojde k přechodu místní příslušnosti na nového správce daně.

3531

Daňové řízení: prominutí daně

k § 55a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb., č. 255/1994 Sb. a č. 323/1996 Sb.

k § 260 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění zákona č. 267/2014 Sb.

Smyslem a účelem institutu prominutí daně (§ 55a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, resp. § 260 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu) není náprava

nezákonného rozhodnutí správce daně o stanovení daně, nýbrž snaha reagovat na nesoulad v daňových zákonech.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2017, čj. 5 Afs 99/2016-28)

Věc: Společnost s ručením omezeným PneuMAX „v likvidaci“ proti Ministerstvu financí o prominutí daně, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žadostí ze dne 22. 12. 2010 žalobkyně požádala o prominutí daně dle § 55a zákona o správě daní a poplatků k několika platebním výměrům, mimo jiné k dodatečnému platebnímu výměru na daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období 2004 na částku 26 320 Kč. Žádost odůvodnila tím, že daňové výměry byly vystaveny na základě kupní smlouvy, o jejíž platnosti se vedlo občanské soudní řízení, přičemž z provedeného dokazování vyplynulo, že předmětná smlouva uzavřena nebyla, a nemohlo tudíž dojít ani k dodání zboží a zdanitelnému plnění. Takový postup žalobkyně označila za zjevnou nespravedlnost, neboť na ní byla vymáhána daň za právní úkon, který nikdy neproběhl.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 10. 2012 žádost o prominutí daně zamítl s tím, že uvedený důvod je z hlediska prominutí daně irelevantní. Konstatoval, že prominutí daně je specifickým prostředkem liberační povahy, při jehož uplatnění nedochází k nápravě či odstranění vad rozhodnutí nebo nesprávného postupu správce daně při aplikaci daňového zákona; k tomu jsou určeny jiné opravné prostředky. Důvodem pro aplikaci prominutí daně je v zásadě pouze existence nesrovnalostí při uplatňování daňových zákonů, přičemž nesrovnalost není ani nezákonnost, ani jiná nesprávnost aplikace platných daňových norem. O nesrovnalost půjde zejména v případech účinků zákonem nepředvídaných nebo nezamýšlených, např. při dvojím zdanění.

Městský soud rozsudkem ze dne 22. 4. 2016, čj. 5 Af 59/2012-47, žalobu podanou proti rozhodnutí žalovaného zamítl. Uvedl, že rozhodnutí dle § 55a zákona o správě daní a poplatků podléhá soudnímu přezkoumání, přestože jsou založena na správním uvážení a na jejich vydání není právní nárok. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2015, čj. 9 Afs 200/2015-27,

dle něhož hodnocení prominutí daně nebo jejího příslušenství probíhá ve dvou fázích: „V první fázi je třeba posoudit, zda je dána nesrovnalost vyplývající z uplatňování daňových zákonů, případně tvrdost zákona (při rozhodování o prominutí příslušenství daně). Jde o hodnocení, zda konkrétní skutkové okolnosti případu naplňují znaky neurčitého právního pojmu. Pokud jsou tyto znaky naplněny, správní orgán v druhé fázi zvažuje, zda daň promine, přičemž zde disponuje správním uvážením.“

Podle městského soudu se žalovaný důvodem uvedeným v žádosti o prominutí daně (tj. rozhodnutím civilních soudů o neuzavření kupní smlouvy) zabýval a shledal, že tvrzený důvod není nesrovnalostí ve smyslu § 55a odst. 1 zákona o správě daní a poplatků. Pro nesplnění předpokladů pro prominutí daně žalovaný tedy žádost zamítl. Žalovaný tak pouze interpretoval neurčitý právní pojem „nesrovnalost vyplývající z uplatňování daňových zákonů“ a aplikoval jej na daný případ. Nedospěl do druhé fáze, v níž by žádost o prominutí daně podrobil správnímu uvážení.

Městský soud přisvědčil žalovanému v tom, že prominutí daně je specifický prostředek liberační povahy, při jehož uplatnění nedochází k nápravě či odstranění vad rozhodnutí nebo nesprávného postupu správce daně. Za nesrovnalost vyplývající z uplatňování daňových zákonů, která dle § 55a odst. 1 zákona o správě daní a poplatků může představovat jediný důvod pro prominutí daně, nelze považovat nezákonnost rozhodnutí správce daně ani jinou nesprávnost při aplikaci daňových norem. Pokud tedy žalobkyně nepodala proti dodatečnému platebnímu výměru, resp. proti rozhodnutí o odvolání, správní žalobu, ač tak učinit mohla, nemůže se dovolávat ochrany svých práv prostřednictvím prominutí daně.

Žalobkyně (stěžovatelka) proti uvedenému rozsudku podala kasační stížnost, v níž namítala, že městský soud především pomínil ústavněprávní rozměr celého případu. Rovněž nesprávně interpretoval § 55a zákona o správě daní a poplatků; pochybil především tím, že provedl zcela zjevně nepřiměřený a restriktivní výklad daného ustanovení. Je zjevné, že v případě stěžovatelky vyšly najevo nové závažné okolnosti, které zpochybňují správnost doměřených daní. Městský soud se s uplatněnými argumenty v tomto smyslu nijak nevypořádal, pomínil i stěžovatelkou uplatněný princip proporcionality.

Stěžovatelka tvrdila, že za situace, kdy zákon nepamatuje na stav, kdy stěžovatelka aktivní cestou v soudních řízeních dosáhla v občanském řízení změny původního rozhodnutí, ze kterého správce daně vycházel, je třeba § 55a zákona o správě daní a poplatků vykládat tak, aby nedošlo k rozporu s ústavně zaručeným právem vlastnit majetek.

Stěžovatelka upozornila na přílišný formalismus při interpretaci § 55a zákona o správě daní a poplatků, v důsledku čehož se popírá smysl a účel institutu prominutí daně. Nesouhlasila s městským soudem, že pod pojem nesrovnalost při uplatňování daňových zákonů nelze podřadit případ, kdy je daň doměřena na základě později zneplatněného právního úkonu, resp. úkonu, který nenastal. Poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2009, čj. 8 Afs 27/2008-51, podle něhož je správnímu orgánu třeba ponechat jistou míru správního uvážení, aby mohl reflektovat všechna specifika konkrétního případu. To žalovaný neučinil a městský soud jeho postup aproboval.

Žalovaný v písemném vyjádření uvedl, že jak on, tak městský soud správně vyložili a aplikovali neurčitý právní pojem „*nesrovnalost vyplývající z uplatňování daňových zákonů*“. Žádost stěžovatelky nespadala do kategorie nesrovnalostí výše uvedených. Žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2011, čj. 4 Ads 6/2010-65, dle něhož „*předmětem řízení o prominutí daně či jejího příslušenství je posouzení jiných skutečností, než které*

vedly k vyměření daně. Nelze tak říci, že by v něm byla posuzována správnost vyměření daně, což by otevíralo cestu k opakovanému soudnímu přezkumu stejných skutečností, jako byly či mohly být zkoumány k žalobě proti rozhodnutí o vyměření daně.“ Stěžovatelka dle žalovaného směřuje řízení, kterým byla doměřena daň s řízením o prominutí daně, a i v kasační stížnosti opakuje svá tvrzení, že daň byla nesprávně vyměřena, a proto je třeba ji prominout. To je však v rozporu s výše uvedeným názorem Nejvyššího správního soudu.

Zcela nepřipadná je argumentace stěžovatelky rozsudkem čj. 8 Afs 27/2008-51, neboť toto rozhodnutí se vztahuje k promíjení příslušenství daně, které stojí na jiných rozhodovacích důvodech (tvrdost); rozdíly obou úprav žalovaný stěžovatelce vysvětlil již v odůvodnění svého rozhodnutí.

Žalovaný nikterak nezpochybňoval, že je nutno vycházet nikoli pouze z jazykového výkladu zákonného ustanovení, ale také je nutno použít např. výkladu teleologického. Pokud je však text ustanovení jednoznačný, nelze ho dezinterpretovat tím způsobem, aby interpretujícímu vyhovoval co nejvíce. Takovým způsobem by docházelo k popření textu zákona. Pokud je možné příslušenství daně prominout z důvodu tvrdosti, a u promíjení daně tvrdost uvedena není, tak je zřejmé, že prominout daň z důvodu tvrdosti nelze. Důvody uváděné stěžovatelkou by mohly být považovány za určitý druh tvrdosti zákona, nicméně nelze na ně pohlížet jako na nesrovnalost při uplatňování daňových zákonů.

Žalovaný závěrem poukázal na to, že stěžovatelka vedla soudní spory v občanském soudním řízení o určení vlastnictví, nezahájila však řízení ve správním soudnictví, které staví lhůtu po dobu řízení, které je v souvislosti se stanovením daně vedeno před soudem ve správním soudnictví (§ 41 s. ř. s, dnes rovněž viz § 148 odst. 4 daňového řádu). Z uvedeného důvodu v době rozhodnutí občanského sporu u soudu lhůta pro stanovení daně z příjmů marně uplynula. Aniž by žalovaný předjímal výsledek řízení ve správním soudnictví, tato cesta by zcela jistě byla

účinnější, už jen z hlediska stavení lhůty pro vyměření daně. Důsledky postupu, který pro ochranu svých práv zvolila, musí nést stěžovatelka; jako takové nepředstavují nesrovnalost spočívající v uplatňování daňových zákonů.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci

Nejvyšším správním soudem

(...) Nejvyšší správní soud, shodně s městským soudem, konstatuje, že prominutí daně není dalším opravným prostředkem, což vyplývá i z jeho systematického zařazení mimo část věnovanou opravným a dozorčím prostředkům, jakož i z důvodů, pro které je tento institut uplatňován. Na prominutí není právní nárok.

Zákon o správě daní a poplatků, dle kterého bylo v dané věci postupováno, sám nastoloval situaci, kdy rozlišoval odlišné podmínky pro prominutí daně a pro prominutí příslušenství, které stěžovatelka mylně směšuje. Zatímco daň mohla být prominuta pouze z důvodů nesrovnalostí, jež plynou z uplatňování daňových zákonů (k takové situaci zřejmě dochází v ojedinělých případech, např. kdy by důsledným dodržением zákonů došlo ke dvojímu zdanění, které nebylo zákonem stanoveno), tak příslušenství daně mohlo být promíjeno i z důvodů odstranění tvrdosti (správce daně tedy zkoumal především osobní situaci a jiné aspekty na straně daňového subjektu). Pojem tvrdost přitom zákon o správě daní a poplatků nikterak nespécifikoval, tedy jeho posouzení ústí v prominutí příslušenství bylo především projevem správního uvážení příslušného správce daně.

Ustanovení § 55a zákona o správě daní a poplatků upravující prominutí daně a příslušenství daně je právní normou, která zahrnuje kombinaci neurčitého právního pojmu a správního uvážení. Neurčitý právní pojem, zde představovaný „*důvody nesrovnalostí vyplývajících z uplatňování daňových zákonů*“ (jako předpoklad prominutí daně) a „*dů-*

vodem odstranění tvrdosti“ (jako další možný předpoklad prominutí příslušenství daně) nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na posouzení v každém jednotlivém případě. Zákonodárce takto vytvořil prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého právního pojmu, či nikoli, přičemž s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný právní následek; je pak na uvážení správního orgánu – ve stanovených mezích – takový následek určit, jmenovitě rozhodnout, zda žádosti daňového dlužníka vyhovět a daň či její příslušenství prominout, či nikoli.

Úkolem soudu ve správním soudnictví je přezkoumat, zda rozhodnutí správního orgánu bylo vydáno v řádném procesu vymezeném normami hmotného i procesního práva, s vyloučením případné svévole při naplňování v daném případě obsahu neurčitého právního pojmu ze strany rozhodujících správních orgánů. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud postup žalovaného náležitě vyhodnotil a své úvahy vyjádřil v odůvodnění svého rozsudku. Nejvyšší správní soud se s nimi ztotožňuje.

Stěžovatelce nelze přisvědčit v tom, že skutečnost, že následně se ukázala dodatečně doměřená daň nesprávnou, lze považovat za nesrovnalost vyplývající z uplatňování daňových zákonů. O nesrovnalost půjde v případě aplikace dvou právních norem v případě, že postup nařízený normou první by ve svých důsledcích znamenal porušení normy druhé, resp. výklad kterékoli z nich by vedl k nemožným, popř. vzájemně se vylučujícím pravidlům chování, která by byla ukládána.

Obdobnou, nikoli však totožnou úpravu obsahuje i současný daňový řád, dle jehož § 260 odst. 1 písm. a) může ministr financí „*z moci úřední, pokud jde o daně, které spravují jím řízené správní orgány, zcela nebo částečně prominout daň nebo příslušenství daně z důvodu nesrovnalostí vyplývajících z uplatňování daňových zákonů*“. Důvodová zpráva vysvětluje, že „[o] nesrovnalost půjde v případě, kdy nastane kolize při aplikaci dvou právních norem (může

se jednat i o normy obsažené ve stejném právním předpise). Jinými slovy, v případě, že postup nařízený normou prvou by ve svých důsledcích znamenal porušení normy druhé, výklad by tedy vedl k nemožným nebo nesmyslným požadavkům na chování daňových subjektů. Zachování obecné možnosti řešení případných nesrovnalostí je nutný vzhledem k charakteru daňových zákonů daného především politickým tlakem, který provází jejich přijímání. K nesrovnalostem proto může vzhledem k tomu, v jakém spěchu jsou někdy změny v daňových zákonech přijímány, docházet i do budoucna.“

Je zřejmé, že smyslem a účelem zavedení institutu prominutí daně není náprava nezákonného rozhodnutí správce daně o stanovení daňové povinnosti, nýbrž snaha pružně reagovat na nesoulad v daňových zákonech, tedy nedopustit, aby byl v důsledku aplikace protichůdných daňových norem daňový subjekt nepřiměřeně zatížen povinnostmi. V posuzovaném případě však žádná kolize daňových norem opravňující uplatnění prominutí daně nastala. Stěžovatelka pouze v rámci civilního řízení dosáhla změny původně správcem daně zjištěného a aplikovaného skutkového a právního stavu věci. Nepřísluší soudu nyní hodnotit, proč stěžovatelka proti zamítavému rozhodnutí o odvolání nezvolila soudní ochranu rovněž prostřednictvím žaloby ve správním soudnictví, nicméně je třeba přisvědčit žalovanému, že následné dopady strategie, kterou stěžovatelka zvolila, jdou nyní výhradně k její tíži. Námitka stěžovatelky, že institut prominutí daně má sloužit v případech, kdy by neprominutí fakticky znamenalo rozpor s ústavně zaručeným právem vlastnit majetek a s právem omezit tento majetek pouze zákonem, je proto nedůvodná, neboť stěžovatelka všech dostupných účinných prostředků ochrany svého vlastnického práva v reálném čase nevyužila. Nelze proto nyní vinit správní orgány, potažmo soud z neposkytnutí ochrany jejímu právu.

Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybňuje, a tedy respektuje rozhodnutí

Ústavního soudu, v nichž se soud opakovaně vyjádřil k otázkám daní a všech aspektů jejich ukládání a vybírání. Pokud Ústavní soud konstatuje, že jakákoli nezákonná omezení vlastnického práva jednotlivých osob v daňových souvislostech jsou nepřipustná, činí tak vždy pro případy vyměření daně a jejího výběru. Ochrana vlastnického práva, které se stěžovatelka dovolává, je tak posuzována v oblasti stanovení a vybírání daní a poplatků, Ústavní soud ji však negarantuje ve vztahu k možnému prominutí daně, resp. jiným možným nástrojům moderace, které má správce daně na základě zákona k dispozici. Prominutí daně je specifický institut, který nespadá do fáze řízení nalézacího ani vyměřovacího, nelze se proto dovolávat zásadních atributů v tomto směru Ústavním soudem deklarovaných.

O tom, že prominutí daně z důvodu nesrovnalostí je institutem zcela výjimečným (a nelze v rámci něho odstraňovat jakoukoli zjištěnou nesprávnost vyměření daně), svědčí mimo jiné i stávající úprava, která doznala zásadní změny podtrhující jeho výjimečnost. Významným rozdílem oproti předchozí právní úpravě totiž je, že daň lze prominout z uvedených důvodů jediné celému okruhu daňových subjektů, kterých se důvod týká, přičemž toto rozhodnutí musí být zveřejněno ve Finančním zpravodaji. Tyto nové podmínky mají zamezit zneužití tohoto institutu. Promíjení podle tohoto ustanovení není možno uplatňovat výběrově pouze v jednotlivých případech, ale je nutno zajistit nediskriminační přístup ke všem daňovým subjektům, kterých se daný případ týká. Rovněž to svědčí o povaze výjimečnosti důvodu prominutí, neboť existence nesrovnalostí (či živelná pohroma) se budou vždy z povahy věci týkat většího okruhu subjektů. Daň takto může prominout pouze ministr financí.

Individuální žádost o prominutí daně nebo příslušenství tak může daňový subjekt podat pouze v případě, pokud to umožňuje zvláštní zákon. V případě stěžovatelky tak zákon o daních z příjmů nečiní.

Veřejné zakázky: námitky

k § 13 odst. 3 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů (v textu jen „zákon o veřejných službách“)

k § 110 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

k § 242 až § 247 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Institut námitek (§ 13 odst. 3 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících) a právní úprava týkající se jejich podávání, lhůt pro jejich podání, jejich vyřizování, lhůt pro jejich vyřízení a způsobů, jak mohou být vyřízeny, je pro účely zákona o veřejných službách v přepravě cestujících shodná jako v případě zákona o veřejných zakázkách (§ 110 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, § 242 až § 247 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek) a tedy i procesní význam těchto námitek a způsob jejich využití v průběhu zadávacího řízení i nabídkového řízení musí být pro navazující a související postupy ve vztahu k zadávacímu řízení i nabídkovému řízení shodný; i bez výslovné úpravy v zákoně o veřejných službách v přepravě cestujících proto platí, že návrh na zahájení řízení o přezkoumání úkonů objednatele v nabídkovém řízení na výběr dopravce před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže může podat jen ten, kdo předtím řádně a včas podal námitky k objednateli.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 4. 11. 2016, čj. 62 Af 52/2016-221)

Prejudikatura: č. 3383/2016 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 66/2003 Sb. ÚS (III. ÚS 258/03).

Věc: Akciová společnost České dráhy proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti 1) Jihočeského kraje a 2) akciové společnosti GW Train Regio, o námitky proti rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky.

Jihočeský kraj jako objednatel (dále jen „objednatel“) dle zákona o veřejných službách v rámci nabídkového řízení na zajištění dopravní obslužnosti veřejnými službami v přepravě cestujících veřejnou drážní dopravou vlaky regionální dopravy na tratích „*provozního souboru Šumava*“ dne 5. 3. 2015 rozhodl o výběru nejvhodnější nabídky; toto rozhodnutí bylo téhož dne doručeno žalobci. Dne 19. 3. 2015 podal žalobce proti rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky námitky.

Žalobce v části „A“ námitek tvrdil nedodržení jednorozhodnutí prenotifikační lhůty podle čl. 7 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici. V části „B“ námitek dále žalobce namítal, že objednatel svůj požadavek na složení jistoty neuvedl v oznámení nabídkového řízení, jak vyžaduje § 67 odst. 1 zákona o veřejných

zakázkách, a to i přes to, že v článku 12 dokumentace Nabídkového řízení požadoval poskytnutí jistoty ve výši 10 000 000 Kč. Tím zadavatel porušil § 10 odst. 5 zákona o veřejných službách ve spojení s § 67 zákona o veřejných zakázkách. V části „C“ námitek žalobce napadal délku zadávací lhůty a lhůty pro zahájení plnění smlouvy pro nezákonnost, netransparentnost a porušení zákazu diskriminace. V části „D“ námitek dále žalobce brojil proti obsahu návrhu smlouvy ve vztahu k požadavkům stanoveným nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1371/2007 o právech a povinnostech cestujících v železniční dopravě. V části „E“ námitek pak žalobce namítal, že v návrhu smlouvy chybí ustanovení o podrobnostech a požadavcích na vzájemné uznávání jízdních dokladů dopravců provozujících jednotlivé tratě. V části „F“ námitek žalobce upozorňoval na rozpor návrhu smlouvy s pravidly pro poskytování, resp. čer-

pání dotací; návrh podle žalobce neupravuje výši kompenzace v situaci, kdy dopravce na pořízení drážních vozidel čerpal dotaci; takový postup je podle žalobce nezákonný a způsobuje neporovnatelnost nabídek. V části „G“ námitky žalobce spatřoval pochybení objednatele v tom, že v dodatečné informaci ze dne 18. 9. 2014 připustil, aby uchazeč splnil profesní kvalifikační předpoklad (předložení licence k provozování veřejné drážní dopravy) prostřednictvím subdávatele v plném rozsahu pod podmínkou, že uchazeč licenci získá nejpozději ke dni účinnosti smlouvy. Podle zadávacích podmínek Nabídkového řízení však dopravce bude povinen poskytovat převážnou část dopravních služeb sám, a tedy nikoliv prostřednictvím subdávatele. Umožnění prokázání kvalifikačního předpokladu prostřednictvím subdávatele je proto v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách. V části „H“ námitky žalobce namítal, že návrh smlouvy nezajišťuje ochranu práv cestujících podle nařízení č. 1370/2007, protože objednatel připustil, že vlaky nemusí být vyjma průvodčího vybaveny vlakovým personálem. Dále žalobce v části „I“ námitky tvrdil porušení § 6 zákona o veřejných zakázkách z důvodu stanovení nezákonných a diskriminačních hodnotících kritérií a v části „J“ námitky tvrdil porušení § 6 zákona o veřejných zakázkách stanovením diskriminačních a netransparentních požadavků na vlastnosti vozidel – objednatelův požadavek na maximální rychlost vlaku 100 km/h je nedůvodný, neboť současná nejvyšší povolená rychlost na daných železničních tratích je maximálně 70 km/h, také požadavek objednatele na schopnost změny směru jízdy vlaku do 3 minut pobytu ve stanici je nereálný. V části „K“ námitky pak žalobce namítal vzájemnou neporovnatelnost nabídek z důvodu nejasnosti a rozpornosti návrhu smlouvy a dodatečných informací. Stejně tak v části „L“ námitky žalobce dovozoval, že objednatel způsobil objektivní neporovnatelnost nabídek a porušil zásadu rovného zacházení a transparentnosti podle § 6 zákona o veřejných zakázkách tím, že vybral jako nejvhodnější takovou nabídku, která nezohledňuje náklady nutné pro provedení dopravních služeb dle smlouvy a která

je tedy rovněž v důsledku toho mimořádně nízká. V části „M“ námitky žalobce poukával na obsahovou nedostatečnost zprávy o posouzení a hodnocení nabídek. V části „N“ námitky žalobce opětovně upozorňoval na mimořádně nízkou výši kompenzace ostatních dopravců s tím, že ze zprávy o posouzení a hodnocení nabídek není zřejmé, jak hodnotící komise dospěla k závěru o tom, že nabídky dopravců neobsahují mimořádně nízkou nabídkovou kompenzaci. V části „O“ námitky žalobce dovozoval, že objednatel opakovaně a zásadním způsobem měnil zadávací podmínky, aniž by úměrně k tomu prodlužoval lhůtu pro podání nabídek. V části „P“ námitky dovozoval žalobce pochybení objednatele v tom, že v rozporu s čl. 4 odst. 7 nařízení č. 1370/2007 bylo možno poskytovat prostřednictvím subdávatele služby až do 49,99 % jejich celkového rozsahu. Podle části „Q“ námitky měl postup objednatele také negativní dopad na regionální zaměstnanost, neboť nevyužil oprávnění dle čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1370/2007, přestože bylo zákonnou povinností objednatele realizovat aktivní politiku zaměstnanosti. Podle části „R“ námitky pochybil objednatel i tím, že žalobci neposkytl všechny protokoly z jednání hodnotící komise, o které žalobce žádal.

Objednatel podaným námitkám v částech „L“, „N“ a „R“ nevyhověl, v části „M“ námitky odmítl z důvodu chybějících náležitostí podle § 110 odst. 7 zákona o veřejných zakázkách a v částech „A“, „B“, „C“, „D.I. – D.III.“, „E“, „F“, „G“, „H“, „I“, „J“, „K“, „O“, „P“ a „Q“ o námitkách s odkazem na § 111 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách nerozhodl, neboť byly uplatněny opožděně.

S tím žalobce nesouhlasil a u žalovaného podal návrh na přezkoumání úkonů objednatele v nabídkovém řízení podle § 26 zákona o veřejných službách. Žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 6. 2015 ve výrokové části I. návrh v části námitky „A“, „B“, „C“, „D.I. – D.III.“, „E“, „F“, „G“, „H“, „I“, „J“, „K“, „O“ a „P“ zamítl, jelikož námitky směřovaly proti zadávacím podmínkám a byly podány opožděně. Ve výrokové části II. pak žalovaný konstatoval, že objednatel nedodržel zásadu transparent-

nosti tím, že se věcně nezabýval otázkou mimořádně nízké nabídkové ceny, resp. mimořádně nízké kompenzace, a to ani poté, co obdržel věcné námítky, které toto namítaly, a jako opatření k nápravě výrokovou částí III. zrušil vybrané úkony objednatel. Do výrokové části I. tohoto rozhodnutí podal žalobce rozklad. Předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 11. 12. 2015 rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 6. 2015 ve výrokové části I. zrušil a zavázal jej, aby přezkoumatelným a jasným způsobem postavil najisto, zda jsou zákon o veřejných službách a zákon o veřejných zakázkách ve vztahu speciality či subsidiarity a zda tak lze aplikovat § 118 odst. 5 písm. c) zákona o veřejných zakázkách na zamítnutí návrhu navrhovatele v konkretizovaných částech z důvodu, že nebyl podán osobou oprávněnou. Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 11. 1. 2016 návrh na přezkoumání úkonů objednatel v částech námitek „A“, „B“, „C“, „D.I.–D.III.“, „E“, „F“, „G“, „H“, „I“, „J“, „K“, „O“ a „P“ podle § 118 odst. 5 písm. c) zákona o veřejných zakázkách *per analogiam* zamítl, jelikož nebyl podán oprávněnou osobou. Tento závěr je opřen o úvahu, podle níž námítky uplatněné žalobcem proti rozhodnutí o výběru nevhodnější nabídky byly podány opožděně, neboť se ve skutečnosti jednalo o námítky proti zadávacím podmínkám, a bylo proto nutné tyto námítky doručit objednateli nejpozději do 5 dnů od skončení lhůty pro podání nabídek, což se nestalo. S tímto hodnocením a závěrem se již předseda žalovaného ztotožnil a rozhodnutím ze dne 24. 3. 2016 toto rozhodnutí I. stupně potvrdil.

Proti těmto závěrům žalovaného žalobce podal správní žalobu, kterou se domáhal zrušení jak napadeného zamítavého rozhodnutí předsedy žalovaného o rozkladu ze dne 24. 3. 2016, tak jemu předcházejícího rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 1. 2016.

Podle žalobce je chybný závěr žalovaného o tom, že námítky uplatněné žalobcem proti rozhodnutí o výběru nevhodnější nabídky byly podány opožděně, neboť se ve skutečnosti jednalo o námítky proti zadávacím podmínkám, a bylo proto nutné tyto námítky

doručit objednateli nejpozději do 5 dnů od skončení lhůty pro podání nabídek.

Žalobce spatřoval pochybení také v tom, že se žalovaný věcně nezabýval dodatečnou argumentací žalobce týkající se trvalé přítomnosti průvodčích ve vlacích a možnosti zajišťovat dopravní potřeby autobusem, přestože se žalobce o dodatečně namítaných okolnostech dozvěděl až z protokolů o jednání o nabídkách uchazečů v průběhu řízení I. stupně před žalovaným, konkrétně dne 27. 4. 2015.

Nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí i rozhodnutí I. stupně dovozuje žalobce také z toho, že návrh žalobce byl zamítnut analogicky podle § 118 odst. 5 písm. c) zákona o veřejných zakázkách. Podle žalobce však nebylo použito analogie namístež, žalovaný se měl návrhem žalobce zabývat věcně a posoudit důvodnost případných nápravných opatření. Podle žalobce je evidentní, že úmyslem zákonodárce ve skutečnosti bylo umožnit věcné projednání návrhů bez ohledu na včasnost podaných námitek, neboť v opačném případě by zákonodárce jistě do zákona o veřejných službách zakotvil výslovnou možnost zamítnutí návrhu obdobně, jak učinil v § 118 odst. 5 písm. c) zákona o veřejných zakázkách.

Žalobce tedy ze shora uvedených nosných důvodů navrhl napadené i jemu předcházející rozhodnutí zrušit.

Podle žalovaného je napadené rozhodnutí správné, tzn., že potvrzení rozhodnutí I. stupně, jímž byl zamítnut návrh žalobce *per analogiam*, neboť návrh nebyl podán oprávněnou osobou, bylo učiněno v souladu s právními předpisy. Nado to podle žalovaného musí podání návrhu na přezkoumání postupu objednatel předcházet podání řádných a včasných námitek, a proto chtěl-li žalobce doplnit návrh na přezkoumání úkonů objednatel, měl nejdříve vůči objednateli uplatnit nové námítky, což však žalobce neučinil. Žalovaný tedy navrhuje zamítnutí žaloby jako nedůvodné.

Objednatel považoval podanou žalobu za nedůvodnou, ztotožnil se s rozhodnutím

I. stupně i s rozhodnutím napadeným žalobou a navrhl tedy zamítnutí žaloby jako nedůvodné.

Vybraný dopravce se rovněž ztotožnil se žalovaným a upozornil na skutečnost, že žalobce neuvedl, jak se měly (podle něho nezákonné) zadávací podmínky projevit v jeho nabídce, navíc i kdyby krajský soud vyhodnotil některou z dílčích námitek jako podanou řádně a včas, bylo by třeba zvážit, zda nezákonný postup objednatele mohl vést k podstatnému ovlivnění výběru nejhodnější nabídky. Podle vybraného dopravce je podaná žaloba a související procesní aktivita žalobce projevem snahy pozdržet nabídkové řízení a jeho správní, resp. soudní přezkum. Vybraný dopravce navrhl zamítnutí žaloby.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

V.

Posouzení věci

V.1

Krajský soud musel nejprve posoudit, zda žalovaný postupoval v souladu se zákonem o veřejných službách, resp. se zákonem o veřejných zakázkách, pokud návrh na přezkum úkonů objednatele v části zamítl analogicky podle § 118 odst. 5 písm. c) zákona o veřejných zakázkách z důvodu opožděnosti vznesených námitek. Podstatou tohoto posouzení je tedy otázka, zda použití takové analogie je namístě, či nikoli. Pokud by dal zdejší soud v rámci tohoto posouzení zapravdu žalobci v tom ohledu, že žalovaný má za povinnost věcně posuzovat každý návrh na přezkum úkonů objednatele bez ohledu na to, zda návrhu předcházející námitky byly podány v zákonné lhůtě, neboť použití analogie namístě není, pak by nebylo třeba zabývat se otázkou včasnosti podání jednotlivých námitek.

Podle § 13 odst. 2 zákona o veřejných službách se pro podání námitek, způsob jejich vyřízení a zákaz uzavření smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících použijí příslušná ustanovení zákona o veřejných zakázkách.

Institut námitek je v zákoně o veřejných zakázkách upraven v části páté, hlavě I. Obecná lhůta pro podání námitek je stanovena v § 110 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách a činí 15 dnů ode dne, kdy se stěžovatel o domnělém porušení zákona úkonem zadavatele dozví, nejpozději však do doby uzavření smlouvy. Pro podání námitek proti zadávacím podmínkám je v § 110 odst. 3 zákoně o veřejných zakázkách stanovena zvláštní lhůta 5 dnů od skončení lhůty pro podání nabídek. Proti rozhodnutí o výběru nejhodnější nabídky musí stěžovatel (tj. ten, kdo námitky podává) podle § 110 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách doručit zadavateli námitky do 15 dnů ode dne doručení oznámení o výběru nejhodnější nabídky. Podle § 111 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách objednatel nerozhoduje o námitkách, které byly podány opožděně nebo které vzal stěžovatel zpět. Podle § 110 odst. 7 zákona o veřejných zakázkách je řádně a včasné podání námitek podmínkou pro podání návrhu na přezkoumání postupu zadavatele ve stejné věci.

Podle krajského soudu je důvodné vycházet z toho, že samotný institut námitek a právní úprava týkající se jejich podávání, lhůt pro jejich podání, jejich vyřizování, lhůt pro jejich vyřízení a způsobů, jak mohou být vyřízeny, má být pro účely zákona o veřejných službách i zákona o veřejných zakázkách vnímána shodně. Toto východisko nejlépe odpovídá jak samotnému znění § 13 odst. 2 zákona o veřejných službách (jeho výkladu jazykovému), tak i vůli zákonodárce promítající se v důvodové zprávě k zákonu o veřejných zakázkách, podle níž stejně jako v koncesním řízení se pro oznámení o výběru dopravce, pro podání námitek, způsob jejich vyřízení a zákaz uzavření smlouvy a pro uzavření smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících [§ 12 odst. 2 až 4 zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon)] použijí příslušná ustanovení zákona o veřejných zakázkách obdobně. Důvodová zpráva tudíž není s textem § 13 odst. 2 zákona o veřejných službách v žádném rozporu. Má-li se tedy mimo jiné pro účely aplikace zákona o veřejných služ-

bách i zákona o veřejných zakázkách nahlížet shodně na institut námitek i na jejich administraci ze strany zadavatele (podle zákona o veřejných zakázkách) i objednatele (podle zákona o veřejných službách), stejně jako na dopad jejich podání na zákaz uzavření smlouvy, pak podle krajského soudu i procesní význam těchto námitek a způsob jejich využití v průběhu zadávacího řízení (podle zákona o veřejných zakázkách) i výběrového řízení (podle zákona o veřejných službách) musí být pro navazující a související postupy ve vztahu k zadávacímu řízení (podle zákona o veřejných zakázkách) i nabídkovému řízení (podle zákona o veřejných službách) shodný.

Tomu podle krajského soudu svědčí i některá další ustanovení zákona o veřejných službách, nejen jeho § 13 odst. 2. Dohled nad dodržováním zákonných postupů v rámci nabídkového řízení dle zákona o veřejných službách je svěřen žalovanému (§ 25 odst. 1 zákona o veřejných službách), obdobně jako v případě dohledu nad zákonnými postupy zadavatelů podle zákona o veřejných zakázkách. Ustanovení § 26 zákona o veřejných službách výslovně stanoví, že řízení o přezkoumání úkonů „zadavatele“ (správně by zde mělo být uvedeno „objednatele“, to však na jinak srozumitelné aplikovatelnosti tohoto ustanovení na výběrová řízení podle zákona o veřejných službách podle krajského soudu ničeho nemění) se u žalovaného zahajuje na písemný návrh osoby, která podala námitky podle § 13 odst. 2 nebo § 19 odst. 3 zákona o veřejných službách, nebo z moci úřední. Význam tohoto pravidla není zamlžen ani důvodovou zprávou k zákonu o veřejných službách, podle níž řízení před žalovaným se zahajuje na návrh osoby, která podala námitky v průběhu nabídkového řízení podle § 13 odst. 2 zákona o veřejných službách. Podle § 27 odst. 3 zákona o veřejných službách návrh na přezkoumání úkonů objednatele musí být doručen žalovanému a ve stejnopisu objednateli do 10 kalendářních dnů ode dne, v němž navrhovatel obdržel rozhodnutí, kterým objednatel námitkám nevyhověl (obdobně jako v případě dohledu nad zákonnými

postupy zadavatelů podle zákona o veřejných zakázkách).

Při interpretaci jednotlivých ustanovení zákona o veřejných službách není možné bezesbytku spoléhat pouze na gramatický výklad, neboť jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě (shodně náleží Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2004, sp. zn. III. ÚS 258/03, č. 66/2003 Sb. ÚS, a v něm uvedená judikatura), navíc gramatický způsob provázání zákona o veřejných službách se zákonem o veřejných zakázkách nebyl proveden zcela důsledně, což lze vysledovat z terminologických nepřesností – kupříkladu v § 25 odst. 1 zákona o veřejných službách je zmínován „zadavatel“, byť je zřejmé, že správně má být uveden „objednatel“; shodně pak v § 30 písm. c) zákona o veřejných službách je z hlediska terminologie nesprávně uveden „zadavatel“ namísto „objednatele“. Ani zvolená metoda obecných odkazů obsažených v zákoně o veřejných službách na zákon o veřejných zakázkách nepřispívá k právní jistotě adresátů právních norem obsažených v zákoně o veřejných službách, čehož si byl zřejmě vědom také zákonodárce, který v souvislosti se zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „nový zákon o zadávání veřejných zakázek“), novelizoval zákon o veřejných službách tak, že nyní se pro řízení o přezkoumání úkonů objednatele obecně použije procesní úprava dle nového zákona o zadávání veřejných zakázek. S účinností od 1. 10. 2016 obsahuje zákon o veřejných službách odkazy na konkrétní ustanovení nového zákona o zadávání veřejných zakázek a důvodová zpráva k zákonu č. 135/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím nového zákona o zadávání veřejných zakázek, jako důvod zavedení přímých odkazů v zákoně o veřejných zakázkách na jednotlivá ustanovení nového zákona o zadávání veřejných zakázek zmiňuje výrazné zpřesnění a posílení jistoty adresátů těchto právních norem (podle úpravy účinné od 1. 10. 2016 zákon o veřejných službách ve vztahu k procesnímu postupu žalovaného odkazuje mimo jiné na § 257 písm. h) nového

zákona o zadávání veřejných zakázek, dle kterého žalovaný řízení o přezkoumání úkonů objednatele zastaví, jestliže návrhu nepředcházely řádně a včas podané námitky). Je-li ovšem podstatou uvedené novelizace podle důvodové zprávy „výrazné zpřesnění a posílení jistoty adresátů těchto právních norem“, pak to významně nasvědčuje tomu, že i podle zákona o veřejných službách ve znění do 30. 9. 2016 (tedy nyní na věc aplikovatelného) nebylo možno podat návrh na přezkum úkonů objednatele bez předchozího včasného uplatnění námitek vůči objednateli (jinak by podstatou novelizace nebylo „zřesnění“, nýbrž „změna“ pravidel).

Krajský soud, vycházející jak z konstantně traktovaného významu námitkového řízení předcházejícího řízení před žalovaným podle zákona o veřejných zakázkách, tak ze zřejmé analogie procesních postupů předcházejících podání návrhu k žalovanému podle zákona o veřejných zakázkách a zákona o veřejných službách, a vědom si gramatických nedokonalostí zákona o veřejných službách i pozdější novelizace téhož zákona, tedy dospívá k závěru, že přestože podle právního stavu nyní na věc aplikovatelného není v zákoně o veřejných službách výslovně obsaženo pravidlo, podle kterého by měl žalovaný řízení o přezkoumání úkonů objednatele zastavit, jestliže návrhu nepředcházely řádně a včas podané námitky, má-li být procesní význam námitek a způsob jejich využití v průběhu zadávacího řízení (podle zákona o veřejných zakázkách) i výběrového řízení (podle zákona o veřejných službách) i ve vztahu k navazujícím a souvisejícím postupům podle těchto zákonů shodný, lze jediné k takovému pravidlu dospět i podle právního stavu nyní na věc aplikovatelného, tedy i v nyní posuzované věci. Z niče neplyne oprávněnost přesvědčení žalobce, podle něhož je údajně evidentní, že úmyslem zákonodárce ve skutečnosti bylo umožnit věcné projednání návrhů bez ohledu na včasnost podaných námitek, neboť v opačném případě by zákonodárce jistě do zákona o veřejných službách zakotvil výslovnou možnost zamítnutí návrhu obdobně, jak učinil v § 118

odst. 5 písm. c) zákona o veřejných zakázkách. Naopak je krajský soud toho názoru, že chybějící pravidlo v zákoně o veřejných službách obdobně § 118 odst. 5 písm. b) zákona o veřejných zakázkách je jednou z nepřesností zákona o veřejných službách, jež musí být adresátovi právní normy zcela zřejmá. Úmyslem zákonodárce jistě bylo umožnit přezkum úkonů objednatele pouze při včasném uplatnění námitek; pokud by měl být umožněn věcný přezkum postupu objednatele na základě podaného návrhu bez ohledu na včasnost podaných námitek, pak by veškerá úprava námitkového řízení (obdobně rigidní jako v zákoně o veřejných zakázkách) postřádala jakéhokoli významu. Nutnost bezvýsledného vyčerpání (včas a řádně podaných) námitek před podáním návrhu k žalovanému vyplývá navíc rozumně z celého kontextu jednotlivých pravidel vyplývajících ze zákona o veřejných službách. Ten předpokládá před podáním návrhu na přezkum úkonů objednatele včasné uplatnění námitek; § 26 zákona o veřejných službách odkazuje na § 13 odst. 2 téhož zákona, který dále obsahuje obecný odkaz na zákon o veřejných zakázkách, a § 110 zákona o veřejných zakázkách pak stanoví propadné lhůty k podání námitek.

Zákon o veřejných službách neupravuje postup žalovaného v případě, kdy je podán návrh na přezkum úkonů objednatele, přestože tomuto kroku nepředcházelo (řádně a včasné) podání námitek. Zároveň však, jak plyne ze shora uvedeného, pro věcné posouzení návrhu na přezkum úkonů objednatele ze zákona o veřejných službách plyne coby podmínka *sine qua non* včasné podání námitek objednateli.

Žalovaný, resp. předseda žalovaného, použil analogie se zákonem o veřejných zakázkách. Nelze v této souvislosti přehlédnout, že smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících je koncesní smlouvou *sui generis*, byť jsou tyto smlouvy výslovně z působnosti koncesního zákona, podle jeho § 3 písm. h) vyňaty. Také koncesní zákon obsahuje samostatnou procesní úpravu dohledu nad jeho dodržováním ze strany žalovaného. Podle § 24b odst. 3 koncesního zákona musí být

součástí návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele také doklad o doručení námitek zadavateli. Nedoloží-li návrhověl doklad o doručení námitek ani ve lhůtě stanovené žalovaným, žalovaný řízení zastaví dle § 24f písm. a) koncesního zákona. Důsledky nepodání (řádných a včasných) námitek před podáním návrhu k žalovanému jsou v případě zákona o veřejných zakázkách a koncesního zákona tudíž totožné.

Pokud jde o samotnou oprávněnost použití analogie se zákonem o veřejných zakázkách, pak je nutně třeba vyjít z toho, že k řešení vzniklé procesní situace nelze využít jakéhokoli subsidiárního právního předpisu, neboť zákon o veřejných zakázkách ani koncesní zákon ve vztahu k zákonu o veřejných službách subsidiárními právními předpisy nejsou. Ačkoli je smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících smlouvou koncesní *sui generis* a zákon o veřejných službách vychází z obdobných principů jako koncesní zákon, jsou z působnosti koncesního zákona závazky veřejné služby vyňaty [§ 3 písm. h) koncesního zákona]. Zákon o veřejných zakázkách pak upravuje způsob uzavírání typově zcela odlišných smluv oproti zákonu o veřejných službách a ani tu proto nelze dovozovat jakýkoli vztah subsidiarity a speciality. Dále je při posuzování oprávněnosti použití analogie se zákonem o veřejných zakázkách třeba vyjít z toho (jak bylo dovozeno shora), že absence výslovné úpravy procesního postupu žalovaného v situaci, kdy byl podán návrh na přezkoumání úkonů objednatel bez předchozího včasného podání námitek, je mezerou v zákoně z důvodu opomenutí zákonodárce, a tuto mezeru je tudíž třeba vhodným způsobem vyplnit. Mezeru v zákoně lze dle okolností vyplnit buď s využitím teleologické redukce anebo analogie (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2016, čj. 6 As 75/2015-17, č. 3383/2016 Sb. NSS). Teleologická redukce namísto není, neboť zde není jiné použitelné právní normy. Pak tedy vskutku zbývá jedině použití analogie. Nejvyšší správní soud se přitom k otázce analogie vyjádřil mimo jiné v rozsudku ze dne 14. 9. 2011, čj. 9 As 47/2011-105, následovně: „Analogii aplikace práva je třeba rozumět

řešení právem neupravených vztahů podle právní úpravy vztahů podobných. Teorie práva rozlišuje tzv. analogii legis, tedy situaci, kdy se na skutkovou podstatu zákonem neřešenou aplikuje právní norma, která je obsažena ve stejném zákoně a která upravuje skutkovou podstatu nejpodobnější, a tzv. analogii iuris, tzn. situaci, kdy lze výjimečně aplikovat právní zásady příslušného právního odvětví, případně dokonce obecné právní zásady, které obsahuje celý právní řád, ovšem pouze za předpokladu, že není možné postupovat prostřednictvím analogie legis. Použití analogie iuris je ve veřejném právu značně nežádoucí, zatímco použití analogie legis lze za účelem vyplnění mezer v procesní úpravě za předpokladu, že je to ve prospěch ochrany práv účastníka řízení, použít.“ To je tedy nutně třetím východiskem zdejšího soudu při posuzování oprávněnosti použití analogie se zákonem o veřejných zakázkách.

Použití *analogie legis* v nyní posuzované věci není myslitelné, neboť zákon o veřejných službách právní úpravu obdobné procesní situace neobsahuje. Byť je *analogie iuris* zásadně nežádoucí, mohou se vyskytnout případy, kdy je třeba této analogie využít (rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 75/2015-17). Podle přesvědčení krajského soudu nutnost využití *analogie iuris* v nyní posuzované věci nastala.

V obecné rovině lze jistě přisvědčit žalobci, že analogii lze uplatnit tehdy, je-li aplikována ve prospěch ochrany práv účastníka správního řízení. V nyní posuzované věci bylo účastníků řízení před žalovaným několik, a to s protichůdnými zájmy; využití analogie ve prospěch jednoho z účastníků správního řízení v takovém případě proto nutně vede ke znevýhodnění jiného účastníka téhož řízení. K zásahu do práv žalobce tedy využitím *analogie iuris* došlo a je třeba posoudit, zda nedošlo k zásahu nepřiměřenému. Při posouzení této otázky krajský soud vychází z přesvědčení, že výklad žalovaného týkající se nesplnění podmínek pro podání návrhu na přezkoumání úkonu objednatel (resp. pro jeho meritorní posouzení) nemohl být pro adresáty překvapivý či neočekávaný ani jeví se coby zjevně

nerozumný, a to obzvláště za situace, kdy zákon o veřejných zakázkách ani koncesní zákon neumožňují meritorní posouzení úkonů zadavatele, jestliže navrhovatel neuplatnil (řádné a včasné) námitky. Stejně tak úmysl zákonodárce podmínit věcný přezkum úkonů objednatele včasným podáním námitek je zřejmý z § 26 zákona o veřejných službách – řízení o přezkoumání úkonů zadavatele se u žalovaného zahajuje na písemný návrh osoby, která podala námitky podle § 13 odst. 2 zákona o veřejných službách. Z toho plyne, že vybraný dopravce i objednatel mohli oprávněně předpokládat, že po marném uplynutí lhůt pro podání námitek proti zadávacím podmínkám nabídkového řízení již nebude možné, aby se žalobce domáhal přezkumu úkonů objednatele v návrhovém řízení před žalovaným. Naopak žalobce nemohl rozumně předpokládat, že by jeho návrh před žalovaným mohl být meritorně projednatelným, nepodal-li předtím (řádné a včasné) námitky.

Za těchto okolností tedy podle krajského soudu využití *analogie iuris* bylo namístě. Zákon o veřejných službách nejen ve vztahu k námitkám odkazuje na zákon o veřejných zakázkách, a proto lze jednotlivá ustanovení zákona o veřejných zakázkách týkající se procesního postupu žalovaného při výkonu dohledu nad zadáváním veřejných zakázek považovat svojí povahou a účelem za nejbližší úpravě procesního postupu žalovaného podle zákona o veřejných službách. Byť smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících má rysy řadící ji spíše ke koncesní smlouvě (a také důvodová zpráva k zákonu o veřejných službách zmiňuje jako jeho předlohu koncesní zákon),

nelze přehlédnout, že i koncesní zákon v části odkazuje na zákon o veřejných zakázkách a že tento zákon co do úpravy procesního postupu žalovaného je ve srovnání s koncesním zákonem komplexnější. Žalovaný tak podle zdejšího soudu postupoval správně, použil-li v rámci analogie právní úpravu podle zákona o veřejných zakázkách.

Podle § 110 odst. 7 zákona o veřejných zakázkách je podání námitek řádné a včas podmínkou pro podání návrhu na přezkoumání postupu zadavatele ve stejné věci. Žalovaný v zadávacím řízení návrh na přezkum úkonů zadavatele zamítne, jestliže nebyl podán oprávněnou osobou [§ 118 odst. 5 písm. c) zákona o veřejných zakázkách]. O oprávněnou osobu ve smyslu zákona o veřejných zakázkách se nejedná také tehdy, jestliže ve věci nebyly ve lhůtách stanovených v § 110 zákona o veřejných zakázkách zadavateli doručeny námitky (shodně rozsudek krajského soudu ze dne 1. 4. 2015, čj. 31 Af 51/2013-180). Dospěl-li žalovaný k závěru, že námitky žalobce v průběhu nabídkového řízení směřovaly proti zadávacím podmínkám, a byly proto podány opožděně, byly-li uplatněny až po uplynutí lhůty pro podání námitek proti zadávacím podmínkám, postupoval správně, použil-li analogicky § 118 odst. 5 písm. c) zákona o veřejných zakázkách.

Žaloba je tak v části směřující proti použití analogie ze strany žalovaného nedůvodná, neboť žalovaný za situace, kdy musel vyložit a aplikovat nedokonalou právní úpravu, přistoupil k jejímu výkladu a posléze k navazující aplikaci rozumně, v souladu s jejím smyslem a obecnými výkladovými principy, a tedy nikoli nezákonně. (...)

3533

Pojistné na veřejné zdravotní pojištění: pojem „zaměstnavatel“

k § 2 odst. 2 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákonů č. 220/2000 Sb. a č. 261/2007 Sb.

Osoba, u které zaměstnanec vykonává z titulu mezinárodního pronájmu pracovní síly práci podle jejích příkazů, je zaměstnavatelem ve smyslu § 2 odst. 2 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, i když jsou příjmy za tuto práci na základě smluvního vztahu vypláceny prostřednictvím osoby se sídlem nebo bydlištěm v zahraničí.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2016, čj. 6 Ad 16/2013-44)

Věc: Akciová společnost BCD CZ proti Rozhodčímu orgánu Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky o pojistné na veřejné zdravotní pojištění.

Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky, Regionální pobočka Praha, pobočka pro Hlavní město Prahu a Středočeský kraj (dále jen „VZP“), provedla ve dnech 17. 9. 2012 a 30. 11. 2012 u žalobkyně, jež byla v předmětném období vedena v registru pojištěnců Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky v kategorii zaměstnavatel, kontrolu plateb pojistného na veřejné zdravotní pojištění. Na základě kontroly bylo zjištěno, že ačkoli byla zaměstnanci Johnu F. (dále jen „pronajatý zaměstnanec“) žalobkyní v obdobích duben 2009 – prosinec 2010 a únor 2011 – září 2011 zúčtována měsíčně základní mzda ve výši 180 000 Kč (ze které byla v příslušné výši odvedena daň z příjmů i pojistné na sociální pojištění), vyměřovací základ pro výpočet pojistného na veřejné zdravotní pojištění byl stanoven pouze v minimální výši, tedy 8 000 Kč měsíčně. Na základě uvedených zjištění zahájila VZP s žalobkyní dne 13. 2. 2013 správní řízení, v jehož závěru vydala dne 5. 3. 2013 platební výměr na dlužné pojistné ve výši 539 090 Kč a platební výměr na penále ve výši 219 698 Kč.

Proti uvedeným platebním výměrům podala žalobkyně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 4. 2013 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze. V žalobě kromě jiného uvedla, že pronajatý zaměstnanec byl v rozhodné době vyslán společností First Choice Administration (IOM) Limited (dále jen „zahraniční zaměstnavatel“) se sídlem na Ostrově Man v režimu tzv. mezinárodního pronájmu pracovní síly, aby vykonával práci na území České republiky dle pokynů žalobkyně. Příjmy za tuto práci byly pronajatému zaměstnanci na základě smluvního vztahu mezi zahraničním zaměstnavatelem a žalobkyní vypláceny přímo zahraničním zaměstnavatelem.

Žalobkyně namítala, že pronajatý zaměstnanec nesplňoval ani jednu podmínku § 2 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním po-

jištění, neboť v rozhodném období neměl na území České republiky trvalý pobyt, ani nebyl zaměstnancem zaměstnavatele, jak jej pro účely veřejného zdravotního pojištění definuje zákon o veřejném zdravotním pojištění. Žalobkyně následně vyložila, jak je dle jejího názoru nutno pojmy, které pro předmětný případ považovala za klíčové [konkrétně „*plátce příjmů*“, „*zaměstnavatel*“ a „*uživatel u mezinárodního pronájmu pracovní síly*“ (dále jen „*ekonomický zaměstnavatel*“)], vykládat pro účely zákona o daních z příjmů a zákona o veřejném zdravotním pojištění.

Plátce příjmů není dle žalobkyně v českém právním řádu výslovně definován, a je proto třeba jej chápat jako subjekt, který fakticky vyplácí příjem. Zákon o daních z příjmů v § 6 odst. 2 definuje zaměstnavatele tak, že je jím především každý plátce příjmu, jakož i každý ekonomický zaměstnavatel. Pojem „*zaměstnavatel*“ ve smyslu zákona o daních z příjmů tedy zahrnuje dvě vzájemně vylučné skupiny – plátce příjmu a ekonomického zaměstnavatele.

Jinak je tomu ovšem u zákona o veřejném zdravotním pojištění, který v § 2 odst. 2 uvádí, že „*[z]aměstnavatelem se pro účely zdravotního pojištění rozumí právnická nebo fyzická osoba, která je plátcem příjmů ze závislé činnosti a funkčních požitků dle zvláštního právního předpisu, zaměstnává zaměstnance a má sídlo nebo trvalý pobyt na území České republiky*“. V poznámce pod čarou č. 1a) pak uvedené ustanovení odkazuje na § 6 zákona o daních z příjmů. Žalobkyně byla přesvědčena, že s ohledem na požadavek jednotnosti právního řádu je třeba pojem „*plátce příjmu*“ pro účely § 2 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění vykládat shodně, jako v případě § 6 odst. 2 zákona o daních z příjmů, tedy jako pojem odlišný (a vzájemně vylučný) od pojmu „*ekonomický zaměstnavatel*“. Taktéž definice pojmu „*zaměstnání*“ dle § 2 odst. 3 zákona o veřejném zdravotním pojištění dle žalob-

kyně akcentuje, že „zaměstnavatelem“ pro účely zdravotního pojištění může být pouze faktický plátcce příjmů (a nikoli ekonomický zaměstnavatel), neboť se jím rozumí činnost zaměstnance, ze které mu plynou od zaměstnavatele příjmy ze závislé činnosti a funkčních požitků (zdaňované dle zákona o daních z příjmů). Zaměstnavatelem ve smyslu zákona o veřejném zdravotním pojištění je tedy dle žalobkyně pouze plátcce příjmů, který zaměstnance skutečně zaměstnává a má sídlo na území České republiky.

Žalobkyně namítala nezákonnost rozhodnutí žalovaného z důvodu nesprávného výkladu relevantních právních předpisů. Žalovaný se podle ní nesprávně domnívá, že ekonomický zaměstnavatel se dle § 6 odst. 2 zákona o daních z příjmů považuje za plátcce příjmu. Protože se však jedná o dvě vzájemně vylučné skupiny, které dohromady tvoří skupinu „zaměstnavatelů“ pro účely zákona o daních z příjmů, je výklad žalovaného chybný.

Stejně tak nesprávně žalovaný považuje ekonomického zaměstnavatele za zaměstnavatele dle § 2 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění, a to především z důvodu odkazu formou poznámky č. 1a) na § 6 zákona o daních z příjmů. Žalobkyně však vyjádřila přesvědčení, že aby mohla být zaměstnavatelem ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění, musela by být současně plátcem příjmů (tedy subjektem, který příjmy zaměstnanci fakticky vyplácí) a dále pronajatého zaměstnance zaměstnávat (tedy by mezi ní a zaměstnancem musel existovat přímý smluvní vztah, ze kterého by zaměstnanci plynul příjem). Žalobkyně však, jakožto ekonomický zaměstnavatel, pronajatému zaměstnanci žádné příjmy nevyplácela ani nezúčtovávala, nemohla tedy být plátcem příjmů. Na tomto závěru nic nemění ani poznámka pod čarou č. 1a), která je dle judikatury Ústavního soudu pouze informativní a orientační pomůckou (srov. náleze z dne 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99, č. 14/2000 Sb. ÚS, či náleze z dne 30. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98, č. 173/1999 Sb. ÚS). Ustanovení § 6 zákona o daních z příjmů navíc pojem „plátcce příjmů“ vykládá právě tak, že do něj eko-

nomický zaměstnavatel nemůže spadat, jak je vyloženo výše. Právě tak mezi žalobkyní a pronajatým zaměstnancem v rámci režimu mezinárodního pronájmu pracovní síly neexistoval žádný přímý smluvní vztah, na základě kterého by pronajatému zaměstnanci plynuly od žalobkyně příjmy. Žalobkyně proto uzavřela, že nespĺnila hned dvě nezbytné podmínky pro to, aby mohla být považována za zaměstnavatele ve smyslu zákona o veřejném zdravotním pojištění, a neměla proto povinnost za pronajatého zaměstnance odvádět zdravotní pojištění.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že přijetím zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, došlo s účinností od 1. 1. 2008 ke změně zákona o veřejném zdravotním pojištění, a to mimo jiné u definice zaměstnání a zaměstnavatele. Uvedenou novelizací došlo k odklonu zdravotního pojištění od pojištění nemocenského, a pojem „zaměstnanec“ pro účely zdravotního pojištění se přiblížil pojmu „zaměstnanec“ pro účely daní z příjmů. Žalovaný uvedl, že ekonomický zaměstnavatel je pro účely zákona o daních z příjmů, na který zákonodárce v § 2 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění výslovně odkazuje, považován za plátcce příjmu. Osoby činné v České republice na základě mezinárodního pronájmu pracovní síly jsou považovány za zaměstnance, a jejich zaměstnavatelem je tedy ekonomický zaměstnavatel, který odvádí daň z příjmů a je též plátcem pojistného na veřejné zdravotní pojištění. Žalobkyně tedy byla pro účely zákona o veřejném zdravotním pojištění zaměstnavatelem pronajatého zaměstnance, a tedy i plátcem pojistného na veřejné zdravotní pojištění.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Dle § 2 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění se zaměstnavatelem „pro účely zdravotního pojištění rozumí *právnícká nebo fyzická osoba, která je plátcem příjmů ze závislé činnosti a funkčních požitků podle zvláštního právního předpisu^{1a)}, zaměstnává zaměstnance a má sídlo nebo trvalý pobyt na území České republiky, jakož i or-*

ganizační složka státu.^{1b)}“ Poznámka pod čarou č. 1a) odkazuje na § 6 zákona o daních z příjmů.

Dle § 2 odst. 3 zákona o veřejném zdravotním pojištění se zaměstnáním „pro účely zdravotního pojištění rozumí činnost zaměstnance [§ 5 písm. a)], ze které mu plynou od zaměstnavatele příjmy ze závislé činnosti a funkčních požitků zdanované podle zvláštního právního předpisu^{1a)}“.

Dle § 5 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění se pro účely zdravotního pojištění za zaměstnance „považuje fyzická osoba, které plynou nebo by měly plynout příjmy ze závislé činnosti nebo funkčních požitků podle zvláštního právního předpisu“ (§ 6 zákona o daních z příjmů), s výjimkami uvedenými v bodech 1. až 7. tohoto ustanovení, které však nejsou pro daný případ relevantní.

Dle § 6 odst. 1 písm. d) zákona o daních z příjmů se příjmy ze závislé činnosti rozumí „příjmy plynoucí v souvislosti se současným, budoucím nebo dřívějším výkonem závislé činnosti podle písmen a) až c) nebo funkce bez ohledu na to, zda plynou od plátce, u kterého poplatník vykonává závislou činnost nebo funkci, nebo od plátce, u kterého poplatník závislou činnost nebo funkci nevykonává“.

Dle § 6 odst. 2 zákona o daních z příjmů „[p]oplatník s příjmy ze závislé činnosti a z funkčních požitků je dále označen jako ‚zaměstnanec‘, plátce příjmu jako ‚zaměstnavatel‘. Zaměstnavatelem je i poplatník uvedený v § 2 odst. 2 nebo v § 17 odst. 3, u kterého zaměstnanci vykonávají práci podle jeho příkazů, i když příjmy za tuto práci jsou na základě smluvního vztahu vypláceny prostřednictvím osoby se sídlem nebo bydlištěm v zahraničí. Z hlediska dalších ustanovení zákona se takto vyplácený příjem považuje za příjem vyplácený poplatníkem uvedeným v § 2 odst. 2 nebo v § 17 odst. 3.“ (...)

Základní rozpor mezi žalobkyní a žalovaným tkví ve výkladu pojmu „zaměstnavatel“ pro účely zákona o veřejném zdravotním pojištění dle § 2 odst. 2 tohoto zákona. Uvedený

pojem je vymezen třemi definičními znaky, z nichž jeden nebude činit vážnější interpretační potíže („má sídlo nebo trvalý pobyt na území České republiky“), avšak zbylé dva („je plátcem příjmů ze závislé činnosti a funkčních požitků podle zvláštního právního předpisu“ a „zaměstnává zaměstnance“) už ano.

Městský soud nemohl přisvědčit výkladu žalobkyně, dle kterého zákon o daních z příjmů v § 6 odst. 2 zavádí pojem zaměstnavatel, do něhož jsou zahrnuty dvě vzájemně vylučné skupiny „plátce příjmu“ a „ekonomický zaměstnavatel“. Navzdory formulaci, která neodpovídá legislativním pravidlům vlády (která však v době vydání zákona o daních z příjmů neexistovala), je zřejmé, že označení „zaměstnavatel“ zavedené v § 6 odst. 2 věty první zákona o daních z příjmů je legislativní zkratkou, nikoli zavedením nového právního termínu. Účelem legislativní zkratky je nahrazení slovního spojení, které se v právním předpise vícekrát opakuje. Legislativní zkratka proto není, jak mylně naznačuje žalobkyně, pojmem, do něhož by zákonodárce následně mohl zahrnovat další jevy a situace (dle žalobkyně jak „plátce příjmu“, tak „ekonomického zaměstnavatele“). Zákon o daních z příjmů proto v § 6 odst. 1 věty první stanoví (mj.) právě to, že od tohoto okamžiku je slovní spojení „plátce příjmu“ nahrazeno slovem „zaměstnavatel“. Říká-li § 6 odst. 2 věta druhá zákona o daních z příjmů, že zaměstnavatelem je též ekonomický zaměstnavatel, neznamená to, že pojem „zaměstnavatel“ zahrnuje vzájemně vylučné pojmy „plátce příjmu“ a „ekonomický zaměstnavatel“, nýbrž právě a pouze to, že ekonomický zaměstnavatel je plátcem příjmu.

S pojmem „plátce příjmu“, jak již bylo uvedeno, pracuje též § 2 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Formou poznámky pod čarou č. 1a) přitom odkazuje právě na § 6 zákona o daních z příjmů. Žalobkyně sice správně poznamenává, že poznámky pod čarou nemají normativní povahu a slouží spíše jako legislativní pomůcka, to ovšem neznamená, že jsou při výkladu právních předpisů zcela bez významu. V daném

případě poznámka pod čarou vyjadřuje jednoznačný záměr zákonodárce učinit jedním z definičních znaků „zaměstnavatele“ pro účely zákona o veřejném zdravotním pojištění skutečnost, že se jedná o plátce příjmu dle zákona o daních z příjmů (označovaného v tomto právním předpise legislativní zkratkou „zaměstnavatel“, jak je vyloženo výše). S ohledem na § 6 odst. 2 větu druhou zákona o daních z příjmů je tedy plátcem příjmu ve smyslu zákona o daních z příjmů i zákona o veřejném zdravotním pojištění i ekonomický zaměstnavatel. To je také v souladu se zásadou jednotnosti právního řádu a ostatně sama žalobkyně ve čtvrté části své žaloby argumentuje tím, že pojem plátce příjmu v § 2 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění nelze vykládat jinak, než jak je používán v § 6 odst. 2 zákona o daních z příjmů.

Druhým problematickým definičním znakem, který by měl ekonomický zaměstnavatel naplnit, aby spadal do definice „zaměstnavatele“ dle § 2 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění, je „zaměstnávání zaměstnance/ů“. Žalobkyně vykládá tento definiční znak skrze § 2 odst. 3 zákona o veřejném zdravotním pojištění, v němž je pro účely tohoto zákona definováno „zaměstnání“. Tento postup je nicméně problematický.

Za prvé nelze dle městského soudu směřovat či zaměřovat podstatné jméno „zaměstnání“ se slovesem „zaměstnávat“. Především by se ale jednalo definici kruhem, neboť výklad pojmu zaměstnání dle § 2 odst. 3 zákona o veřejném zdravotním pojištění užívá právě pojem „zaměstnavatel“. Uvedené ustanovení proto logicky nemůže spolehlivě sloužit k výkladu pojmu „zaměstnavatel“, který je v něm zároveň obsažen. Uvedený problém nicméně nenastane u druhé poloviny spojení „zaměstnává zaměstnance“, kterou je spíše třeba pokládat za určující, neboť je jednoznačně (a bez použití zpětného odkazu na pojem „zaměstnavatel“) definována v § 5 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění. Zaměstnancem ve smyslu § 5 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění přitom pronajatý zaměstnanec bezesporu je, a to především také s ohledem na opětovný odkaz na § 6 zákona o daních z příjmů (v poznámce pod čarou), jehož odst. 1 písm. d) bezesporu míří právě na režim pronájmu pracovní síly. Zaměstnávání je pak třeba s ohledem na absenci přímé definice pojmu a na široké vymezení zaměstnance v § 5 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění chápat jako obecný výraz pro vztah založený na osobním výkonu činnosti jednoho subjektu podle pokynů subjektu druhého. (...)

3534

Matriční evidence: zápis příjmení se znaky cizí abecedy

k nařízení vlády č. 594/2006 Sb., o přepisu znaků do podoby, ve které se zobrazují v informačních systémech veřejné správy

k čl. 3 a čl. 10 Listiny základních práv a svobod

k čl. 8 a čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.)

Jméno osoby psané latinkou je zpravidla třeba do příslušné matriční knihy zapsat v autentické (požadované) podobě, tedy i s použitím „nestandardních“ znaků, které neodpovídají „české“ abecedě; v rozsahu, v němž by jinak došlo k porušení práv dané osoby dle čl. 3 a 10 Listiny základních práv a svobod, resp. čl. 8 nebo čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, nelze aplikovat nařízení č. 594/2006 Sb., o přepisu znaků do podoby, ve které se zobrazují v informačních systémech veřejné správy.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 10. 2016, čj. 29 A 69/2014-74)

Prejudikatura: č. 2014/2010 Sb. NSS, č. 2352/2011 Sb. NSS a č. 3029/2014 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 41/2001 Sb., č. 96/2001 Sb., č. 94/2007 Sb., č. 30/2001 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 45/2000), č. 149/2001 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 5/01), č. 70/2004 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 167/04) a č. 39/2007 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 8/06); rozsudky Soudního dvora ze dne 14. 10. 2008, Stefan Grunkin a Dorothea Regina Paul (C-353/06), ze dne 12. 5. 2011 Malgozata Runevič-Vardyn, Łukasz Paweł Wardyn (C-391/09), ze dne 2. 6. 2016, Nabil Peter Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14); rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. 12. 2004, Mentzen alias Mencena proti Lotyšsku (stížnost č. 71074/01), rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 1. 10. 2008, Daróczy proti Maďarsku (stížnost č. 44378/05)

Věc: Aleš Gião H. proti Magistrátu města Brna, za účasti 1) Rity Sofie de Brito Gião H. a 2) Manuela Gião H, o zápis příjmení.

Žalobce žádal Úřad městské části Brno-střed (matriční úřad) o zápis jeho příjmení, příjmení jeho manželky a příjmení jeho syna do knihy manželství a do knihy narození vedených Úřadem městské části Brno-střed, Odbor Matrika, oddělení zvláštní matrika, s tildou nad písmenem a, tj. „ã“ v příjmení Giao. Matriční úřad rozhodnutím ze dne 25. 4. 2014 této žádosti nevyhověl. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce odvolal, žalovaný však jako správní orgán II. stupně jeho odvolání zamítnul a potvrdil rozhodnutí matričního úřadu.

Žalovaný ve svém rozhodnutí konstatoval, že dne 31. 3. 2014 matriční úřad obdržel podání žalobce označené jako „*žádost o zaslání vydaných správních rozhodnutí, resp. o vydání a zaslání rozhodnutí dle § 87 odst. 1 zákona o matrikách*“, týkající se zápisu jeho příjmení a příjmení jeho manželky v knize manželství a příjmení žalobcova syna v knize narození vedených Úřadem městské části Brno-střed, Odbor matrika, oddělení zvláštní matrika, s tildou nad písmenem a.

Předmětný zápis do knihy manželství byl matričním úřadem, na základě podání žalobce týkajícího se zápisu o uzavření manželství, sepsaného dne 8. 10. 2013 u Velvyslanectví České republiky ve Varšavě (dále jen „zastupitelský úřad“), doručeného matričnímu úřadu dne 6. 10. 2013, proveden dne 18. 11. 2013. Tentýž den byl matričním úřadem vydán český oddací list. Předmětný zápis do knihy narození pak byl matričním úřadem, na základě podání žalobce, týkající se zápisu, sepsaného dne 15. 1. 2014 u zastupitelského úřadu, do-

ručeného matričnímu úřadu dne 4. 2. 2014, proveden dne 25. 2. 2014. Tentýž den byl matričním úřadem vydán rodný list.

Žalovaný konstatoval, že podle § 87 zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o matrikách“) nebyla v uvedených případech správně vydána matričním úřadem rozhodnutí, neboť žalobci bylo vyhověno, zápisy byly provedeny a matriční doklady, oddací a rodný list, byly matričním úřadem vydány. Následně pak matriční úřad vydal rovněž správně výše uvedené rozhodnutí ze dne 25. 4. 2014.

Žalovaný se ve svém rozhodnutí přihlásil zejména ke správnosti postupu matričního úřadu, který uvedl, že se při zápisu příjmení žalobce, jeho manželky a syna řídil § 1 nařízení vlády č. 594/2006 Sb., ve kterém je uvedeno, že toto nařízení stanoví závazná pravidla pro přepis znaků do podoby, ve které se zobrazují v informačních systémech veřejné správy. Žalovaný k tomu dodal, že v návaznosti na § 2 písm. s) a § 3 odst. 1 zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a § 6 zákona o matrikách nezbylo matričnímu úřadu, než postupovat tak, jak postupoval. Nadto na věc dopadá směrnice Ministerstva vnitra ze dne 2. 6. 2005, čj. VS-95/60/2-2005, k jednotnému postupu matričních úřadů při souběžném vedení matričních knih pomocí výpočetní techniky (dále jen „směrnice Ministerstva vnitra“). Dle článku 2 směrnice Ministerstva vnitra musí programové vybavení matričního úřadu mj. umožňovat provedení zápisu matričních udá-

lostí, matričních skutečností, dodatečných zápisů, změn a oprav pomocí výpočetní techniky tak, jak jsou uvedeny na matričním listu ve svazku matriční knihy rukopisně vedené, a to včetně chyb a následných oprav, dále pak musí umožňovat tisk matričního dokladu, např. rodného listu a oddacího listu na předepsaném tiskopise s aktuálními údaji ke dni jejich vydání. Programové vybavení matričního úřadu zároveň musí umožňovat předávání dat mezi informačním systémem matričního úřadu a informačním systémem evidence obyvatel. Dle žalovaného je patrné, že mezi jednotlivými informačními systémy vzniká vazba, která musí umožňovat vzájemné poskytování informací a sdílení dat. Přitom matriční úřad byl v posuzované věci vázán nařízením vlády č. 594/2006 Sb., dle jehož přílohy č. 1 (přepis znaků latinky) je uveden i grafický symbol „ã“ nazvaný „malé a s tildou“, který se v informačních systémech veřejné správy přepisuje jako „a“.

Žalovaný také nesouhlasí s žalobcem, že nebylo vyhověno jeho žádosti o zápis manželství a žádosti o zápis narození do zvláštní matriky v plném rozsahu, neboť předmětné matriční zápisy byly příslušným matričním úřadem provedeny, a to i v zákonem stanovené lhůtě. Při zápisu matričních událostí do informačního systému je nezbytné, aby matriční úřad dodržoval závazná pravidla pro přepis znaků do podoby, ve které se zobrazují v informačních systémech veřejné správy tak, jak ukládá nařízení vlády č. 594/2006 Sb. Žalovaný si je vědom, že zápisy provedené nikoli ve tvaru uvedeném na cizozemských dokladech (Gião), ale ve tvaru Giao, mohou mít dopad na zápis a užívání příjmení žalobcova syna v Portugalsku. Pokud by však matriční úřad provedl zápis žalobcova příjmení, příjmení jeho manželky a syna ve tvaru uvedeném na cizozemských dokladech a při přepise se neřídil závaznými pravidly, která jsou pro přepis znaků do podoby, ve které se zobrazují v informačních systémech veřejné správy, dopustil by se porušení právního předpisu, který takový přepis ukládá, a následně by tak došlo i k porušení zákona o matrikách.

Žalobce v žalobě shrnul, že se dne 20. 9. 2013 v zahraničí oženil se státní příslušnicí Portugalska a v důsledku sňatku změnil své příjmení z H. na Giao H. Dne 2. 1. 2014 se ve Varšavě narodil syn žalobce, Manuel. Žalobce dlouhodobě žije v zahraničí; v období od října 2013 do ledna 2014 prostřednictvím konzulátu zastupitelského úřadu podal postupně žádosti o zápis sňatku uzavřeného v zahraničí do matriky a o vydání oddacího listu, žádost o vystavení cestovního pasu, žádosti o zápis narození syna do matriky a vystavení jeho rodného listu, žádost o vydání osvědčení o státním občanství, žádost o vystavení cestovního pasu synovi. Všechny tyto žádosti byly doloženy originálními doklady vydanými v zahraničí (portugalský oddací list, polský rodný list) a všechny tyto zahraniční doklady uvádějí jméno žalobce, jeho manželky i syna v přesné formě odpovídající diakritice příslušného jazyka, včetně portugalské tildy (Aleš Gião H., Rita Sofie de Brito Gião H. a Manuel Gião H.), a to i přesto, že „š“ se v portugalském jazyce nevyskytuje, stejně jako se v polském jazyce nevyskytuje „ã“ ani „ã“.

Ve všech žádostech k českému matričnímu orgánu se žalobce striktně držel původní formy příjmení, žádost o zápis syna podanou na zastupitelském úřadu dne 15. 1. 2014 navíc doprovodil prohlášením dle § 70a zákona o matrikách o užívání jména v podobě, kterou umožňuje tradice jiného členského státu.

Při zápisu příjmení žalobce, příjmení jeho manželky a syna do knihy manželství, resp. knihy narození, nebylo žádosti žalobce zcela vyhověno a daná příjmení byla zapsána bez tildy, jak je uvedeno na oddacím listu ze dne 18. 11. 2013 a na rodném listu ze dne 25. 2014. V důsledku uvedení příjmení na daných listinách bez tildy bylo příjmení v podobě bez tildy uvedeno také na osvědčení o státním občanství, cestovním pasu žalobce a cestovním pasu žalobcova syna.

Dne 28. 3. 2014 bylo na základě podání žalobce zahájeno správní řízení ve věci žádosti o vydání rozhodnutí dle § 87 zákona o matrikách, a to z důvodu nevyhovění žádosti o zápis manželství do zvláštní matriky a žádosti o zápis narození do zvláštní matriky

v plném rozsahu. Nevyhovění žalobce shledával v tom, že jeho příjmení, příjmení jeho manželky a syna nebylo zapsáno s tildou. Žádosti nebylo vyhověno a matriční úřad rozhodl výše specifikovaným rozhodnutím ze dne 25. 4. 2014 a následně žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím.

Žalobou ze dne 19. 9. 2014 žalobce napadl rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 7. 2014, a navrhl rovněž zrušení rozhodnutí matričního úřadu ze dne 25. 4. 2014. Svou argumentaci opřel zejména o východisko, dle něhož je nařízení vlády č. 594/2006 Sb., na jehož základě bylo žalobou napadené rozhodnutí vydáno, v rozporu s přepisy vyšší právní síly: Ústavou, Listinou základních práv a svobod, Mezinárodním paktem o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.; dále jen „Pakt“), Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“), Smlouvou o fungování Evropské unie a Listinou základních práv EU, zákonem o informačních systémech veřejné správy, a navíc že na postup matričního úřadu v předmětné věci vůbec nedopadá.

Žalobce především poukázal na to, že příjmení osoby je ústavně chráněno článkem 10 Listiny základních práv a svobod jako součást práva na rodinný život a soukromí. Zdůraznil, že příjmení osoby je zásadním elementem sebeidentifikace a sebedefinice a součástí identity jedince. Žalobce uvedl, jaké všechny negativní následky jsou spojeny s tím, že jednotliví členové jeho rodiny, kteří nemají stejnou státní příslušnost, mají svá příjmení zapsána v oficiálních dokumentech v různých formách. V této souvislosti žalobce zmínil nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2004, sp. zn. I. ÚS 167/04, č. 70/2004 Sb. ÚS, a ze dne 1. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 8/06, č. 29/2007 Sb. ÚS, č. 94/2007 Sb. Žalobce dovozuje, že stát může do autonomního projevu jednotlivce, jakým je jeho příjmení, zasahovat za účelem prosazení veřejného zájmu a pouze, není-li zásah nepřiměřený újmě na předmětném základním právu. Přitom má za to, že důvody pro nevyhovění zápisu jeho příjmení v jím požadované formě jsou technického rázu; technické důvody ohledně infor-

mačních systémů veřejné správy nemohou ospravedlnit hluboký zásah do jeho rodinného života a soukromí; tento zásah tak nelze považovat za potřebný, resp. nejšetrnější ve vztahu k jeho rodinnému životu a soukromí, a ani za přiměřený ve smyslu nálezů Ústavního soudu.

Rovněž článek 8 Úmluvy poskytuje ochranu příjmení. Je tak třeba poskytnout jednotlivcům na základě článku 8 Úmluvy ochranu před zásahy veřejné moci do osobní sféry chráněné tímto ustanovením. V daných případech je třeba dbát, aby byla nalezena spravedlivá rovnováha mezi zájmy individuálními a veřejnými. Dle čl. 8 odst. 2 Úmluvy státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných. V tomto směru žalobce poukázal na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a dovodil, že sjednocení zápisů v informačních systémech, které je závislé na technických možnostech počítačového vybavení správních úřadů není možné považovat za legitimní důvod ve smyslu čl. 8 odst. 2 Úmluvy. K obdobným závěrům žalobce dospěl v souvislosti s článkem 17 Paktu, kdy poukázal na to, že dle závěrů Výboru pro lidská práva byla v konkrétním případě jednostranná změna příjmení stěžovatele ze strany státu v dokumentech svévolným zásahem do práva stěžovatele na soukromý život a porušením článku 17 Paktu.

Dále měl žalobce za to, že došlo k nezákonnému zásahu do práva na rovné zacházení nebo zákazu diskriminace dle článku 3 Listiny základních práv a svobod (resp. článku 24 Listiny základních práv a svobod či článku 14 ve spojení s článkem 8 Úmluvy). V případě zásahu na podkladu nařízení vlády č. 594/2006 Sb. přitom může dojít k diskriminaci na základě jazyka, byť jde o jazyk v zemi původu nebo zemi státní příslušnosti většinový či dokonce oficiální. Tak žalobce je v daném případě diskriminován z důvodu jazyka,

a to portugalského, když je podroben zásahu (změna příjmení kvůli znakům vlastním typicky portugalštině), kterému lidé, jejichž jméno sestává ze znaků výhradně českých nebo např. kombinace českých a německých znaků, podrobeni nejsou. Zde žalobce poukázal na to, které „*nestandardní*“ znaky se dle nařízení vlády č. 594/2006 Sb. přepisují a které ne, přičemž se zdá, že kritériem je, z jakého jazyka dotyčný znak pochází. Způsob přepisu znaků na základě nařízení vlády č. 594/2006 Sb. je tak opatřením, které nepřímo diskriminuje občany zemí, jejichž oficiální jazyk obsahuje některé „*nestandardní*“ znaky latinky, zatímco nemá žádný negativní dopad na občany jiných zemí, jejichž jazyk obsahuje jiné „*nestandardní*“ znaky. Ani zde není dán legitimní důvod pro takový zásah. Na okraj pak žalobce zmínil, že žalobci a členům jeho rodiny byly vystaveny (dokumenty analogické) matričním dokladům (oddací a rodný list) v Portugalsku a Polsku. Na obou z nich příslušné matriční úřady uvedly jméno a příjmení žalobce, jeho manželky a syna ve správných formách, a to přes to, že háček ve jménu Aleš není vlastní ani jednomu z dotčených úředních jazyků a taktéž tilda v příjmení Gião byla polskými úřady správně zapsána.

Dle žalobce dále došlo k porušení svobody volného pohybu a pobytu na území EU. Primární právo EU (články 20, 21, 45 a 49 Smlouvy o fungování EU a článek 45 Listiny základních práv EU) zakotvuje pro občany Evropské unie (tj. státní příslušníky členských států EU) svobodu volného pohybu a pobytu na území EU, včetně práva pracovat, popř. se usadit (podnikat) na území jiného členského státu EU, než jehož jsou státními příslušníky, a to pouze s výhradou omezení a podmínek stanovených ve smlouvách (primárních pramenech) a případně navazujících sekundárních předpisech EU přijatých k jejich provedení. Ustanovení primárního práva mají bezprostřední účinek ve vnitrostátních právních řádech členských zemí a musí dostat přednost před každým ustanovením vnitrostátního práva, které by s nimi bylo v rozporu. Opatření členského státu, které by omezovalo zmiňované svobody, se musí zakládat

na objektivních důvodech a plně respektovat princip proporcionality. Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) tak již opakovaně uznal, že zásah členského státu EU do práva užívat jméno a příjmení v té podobě, jaká byla zapsána dle práva jiného členského státu, představuje zásah do svobody pohybu a pobytu, který může být ospravedlněn jen za výše zmíněných podmínek – tuto judikaturu ostatně shrnul rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 11. 2013, čj. 30 A 128/2011-44, č. 3029/2014 Sb. NSS, na který žalobce odkazuje. Podobně jako v případě tohoto rozsudku se správní orgány ani nyní nezabývaly „*evropskou*“ dimenzí věci a souvislostmi s § 70a zákona o matrikách.

Dle žalobce rovněž došlo k porušení zásady zákonnosti, neboť dle jeho názoru vláda při vydávání nařízení vlády č. 594/2006 Sb. vybočila z mezí zákona o informačních systémech veřejné správy, a tím porušila článek 78 Ústavy; nelze spravedlivě tvrdit, že pozměňování příjmení několika členům rodiny žalobce na základě předmětného nařízení je provedením zákona o informačních systémech veřejné správy.

Podle názoru žalobce došlo také k nesprávnému použití nařízení vlády č. 594/2006 Sb. a matriční úřad dle něj vůbec neměl postupovat, neboť na zápisy do předmětných matričních knih a na z nich vyplývající vydání příslušných matričních dokladů se dané nařízení vůbec nevztahuje. Nařízení vlády č. 594/2006 Sb. je totiž určeno k provedení zákona o informačních systémech veřejné správy, a nikoli zákona o matrikách; toto nařízení nestanoví nic o tom, jakým způsobem má matriční úřad postupovat při zápisech do matričních knih (§ 6 zákona o matrikách). Žádné ustanovení zákona o matrikách, ani prováděcí vyhláška k tomuto zákonu (vyhláška č. 207/2001 Sb., kterou se provádí zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů), nestanoví, že by se jména a příjmení uvedená na cizozemských matričních dokladech latinkou měla zapisovat do zvláštní matriky v nějaké jiné, pozměněné podobě. V této souvislosti žalobce opětovně poukázal

na prohlášení, které společně s manželkou učinil jménem svého syna v souladu s § 70a zákona o matrikách. Jakkoli také na základě zápisů do matričních knih dochází k vytvoření informačního systému veřejné správy, jedná se až o druhotný důsledek, který nemůže samotné provedení zápisu do matričních knih zpětně ovlivnit.

Žalobce rovněž upozornil, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu při aplikaci podzákoného právního předpisu (zde nařízení vlády č. 594/2006 Sb.) nemůže soud pomínout imperativ vyplývající z čl. 95 odst. 1 Ústavy, tj. povinnost soudu zkoumat, zda podzákoný právní předpis není v rozporu se zákonem nebo s mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. Pokud by takový rozpor existoval, soud by v konkrétní věci nemohl takový podzákoný předpis aplikovat. Soud tak dle názoru žalobce je povinen neaplikovat nařízení vlády č. 594/2006 Sb., a to pro jeho rozpor s předpisy vyšší právní síly.

Konečně se žalobce domnívá, že žalovaný nesprávně vykládá § 87 zákona o matrikách, když má za to, že nevyhovění žadatelé dle § 25 odst. 1 písm. a) zákona o matrikách znamená pouze nevydání matričního dokladu jako celku, ale nevztahuje se již na vydání matričního dokladu, který je v rozporu se žádostí žadatele o vydání takového dokladu. Bez vydání rozhodnutí matričním orgánem by však žadatel neměl k dispozici žádný opravný prostředek proti takovému postupu správního orgánu. Nevyhovění žádosti dle § 25 odst. 1 písm. a) zákona o matrikách ve smyslu nezapsání příjmení ve formě požadované žadatelem je prohlášením správního orgánu o tom, že žadatel nemá právo na zapsání příjmení v požadované formě, a správní orgán má tedy povinnost dle § 67 odst. 1 správního řádu vydat rozhodnutí o nevyhovění žádosti (zvláště vzhledem k tomu, že jde o zásah do základního práva dle článku 10 Listiny základních práv a svobod).

Ve vyjádření k žalobě, v němž navrhl její zamítnutí, žalovaný setrval na své argumentaci vyjádřené již v napadeném rozhodnutí. Nad tento rámec uvedl, že podle § 2 písm. s) zákona o informačních systémech veřejné

správy se veřejným informačním systémem rozumí informační systém vedený správci, kterými jsou ministerstva, jiné správní úřady a územní samosprávné celky (orgány veřejné správy), nebo jiný informační systém poskytující služby veřejnosti, který má vazbu na informační systémy veřejné správy. Informačním systémem veřejné správy je, dle § 3 zákona o informačních systémech veřejné správy, souborem informačních systémů, které slouží pro výkon veřejné správy. Jsou jimi i informační systémy zajišťující činnosti podle zvláštních zákonů. Jedním z takových zákonů je i zákon o matrikách. Matriční úřad pak je jako jeden z mnoha správců informačního systému povinen dodržovat a řídit se platnými právními předpisy. Žalovaný tak trvá na tom, že matriční úřad postupoval v souladu s platnou právní úpravou. Tento postup je zvláštní matrikou, která je vedena daným úřadem, uplatňován ve všech případech matričních zápisů, ke kterým došlo v cizině, a to jak u nezletilých, tak i zletilých osob, stejně jako u osob, které byly v době narození státními občany České republiky, nebo toto státní občanství nabyly až po narození.

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

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci soudem

(...) [22] Klíčovou právní otázkou, kterou bylo třeba posoudit, bylo to, zda při zápisu příjmení žalobce, příjmení jeho manželky a příjmení jeho syna do knihy manželství, resp. do knihy narození, měla být daná jména zapsána s tzv. tildou nad písmenem a (tedy ve formě Gião), a zda se tato skutečnost měla odrazit i ve vydaném oddacím listu a rodném listu (a v důsledku toho rovněž v osvědčení o státním občanství žalobce syna a cestovním pasu žalobce).

IV. a) Vymezení právního rámce věci

[23] Dle § 1 odst. 1 zákona o matrikách je matrika státní evidence, přičemž dle písm. b) tohoto ustanovení je státní evidencí narození, uzavření manželství, vzniku partnerství

a úmrtí, k nimž došlo v cizině, jde-li o státní občany České republiky (toto ustanovení tedy dopadá na případ žalobce). Dle § 1 odst. 2 zákona o matrikách se matrika dělí na a) matriku narození, pro kterou se vede kniha narození, b) matriku manželství, pro kterou se vede kniha manželství, c) matriku partnerství, pro kterou se vede kniha partnerství, d) matriku úmrtí, pro kterou se vede kniha úmrtí. Pro věc žalobce byl ve smyslu § 3 odst. 5 zákona o matrikách příslušný matriční úřad v podobě Úřadu městské části Brno-střed, jakožto zvláštní matrika.

[24] To, které údaje se zapisují do knihy narození a knihy manželství, řeší § 14, resp. § 20 zákona o matrikách. Přitom dle § 6 odst. 1 zákona o matrikách se zápisy do matriční knihy provádějí rukopisně do předem svázaných knih. Podle § 6 odst. 2 zákona o matrikách se matriční události, matriční skutečnosti, změny a opravy souběžně vedou pomocí výpočetní techniky. Dle § 6 odst. 3 zákona o matrikách se zápisy matričních událostí, matričních skutečností, dodatečných zápisů, změn a oprav pomocí výpočetní techniky provádějí na základě uzavřeného zápisu ve svazku matriční knihy rukopisně vedené. Jestliže se údaje v zápise provedeném pomocí výpočetní techniky odlišují od údajů uvedených v matriční knize rukopisně vedené, považují se za správné údaje uvedené v matriční knize rukopisně vedené. Dle § 24 odst. 1 zákona o matrikách matriční doklad (mj. rodný list a oddací list, které dle § 24a zákona o matrikách slouží k prokázání narození, potažmo uzavření manželství) obsahuje údaje zapsané v matriční knize.

[25] Matriční úřad přitom při svém postupu vycházel z nařízení vlády č. 594/2006 Sb., dle jehož § 1 dané „nařízení stanoví závazná pravidla pro přepis znaků do podoby, ve které se zobrazují v informačních systémech veřejné správy“, přičemž § 2 odst. 1 tohoto nařízení praví, že „[p]řepis znaků latinky je stanoven v příloze č. 1 k tomuto nařízení“.

[26] Ve věci pak není sporu o tom, že žalobce postupoval při žádosti o zápis do zvláštní matriky v souladu s § 42 a § 43 zá-

kona o matrikách, když předložil všechny potřebné podklady.

IV. b) Ochrana příjmení a právo na rodinný život a soukromí

[27] Se žalobcem lze souhlasit v tom, že příjmení osoby je ústavně chráněno článkem 10 Listiny základních práv a svobod jako součást práva na rodinný život a soukromí, dle něhož „[k]aždý má právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a chráněno jeho jméno“. V tomto ohledu lze skutečně jméno osoby považovat za jeden ze základních prvků její sebeidentifikace a sebedefinice, za autonomní projev jednotlivce a inherentní součást jeho identity. V daném smyslu se ve své ustálené judikatuře k věci vyjadřuje i Soudní dvůr, který (mj.) v rozsudku ze dne 2. 6. 2016, *Nabiel Peter Boggendorff von Wolffersdorff*, C-438/14, v bodu 35 uvedl, že „jméno a příjmení osoby je základním prvkem její totožnosti a jejího soukromého života, jehož ochrana je zakotvena v článku 7 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen ‚Listina‘), jakož i článku 8 [Úmluvy]. I když je článek 7 Listiny neuvádí výslovně, jméno a příjmení osoby souvisejí s jejím soukromým a rodinným životem jakožto prostředek osobní identifikace a spojení s určitou rodinou (pokud jde o článek 8 [Úmluvy], viz rozsudky ze dne 22. 12. 2010, *Sayn-Wittgenstein*, C208/09, bod 52 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 12. května 2011, *Runevič-Vardyn a Wardyn*, C391/09, bod 66)“. Obdobně tak důležitost jména pro jednotlivce uznává Evropský soud pro lidská práva, který např. v rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 7. 12. 2004, *Mentzen alias Mencena proti Lotyšsku*, stížnost č. 71074/01, konstatoval, že čl. 8 Úmluvy je aplikovatelný – ve vztahu k pojmu rodinný i soukromý život – na spory týkající se jmen a příjmení fyzických osob (v rozsudku ze dne 1. 10. 2008, *Daróczy proti Maďarsku*, stížnost č. 44378/05, bodu 32, Evropský soud pro lidská práva, podobně jako Soudní dvůr, uvedl, že jméno je ústředním prvkem sebeidentifikace a sebedefinice jednotlivce). Tuzemská právní nauka se pak k věci vyjadřuje kupř. tak, že „[p]rávo na osobní soukromí zahrnuje i nárok respektu

*k identitě a ke cti osoby, přičemž jejich samostatným výrazem je respekt ke jménu“ (Wagnerová, E. Šimíček, V. Langášek, T. Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. ASPI ID: KO2_1993CZ; komentář k čl. 10 Listiny).*

[28] V popsaném ohledu tak lze rovněž přisvědčit žalobci, že v rámci jeho rodiny mají její jednotliví členové (a nositelé téhož příjmení), kteří nemají stejnou státní příslušnost, své jméno zapsáno v oficiálních dokumentech v různých formách. K tomu přitom žalobce tvrdí, že absence tildy má zásadní význam pro výslovnost jména v portugalštině, jakožto v rodném jazyce některých členů jeho rodiny, a daná změna příjmení bude mít dopad na užívání příjmení synem žalobce v Portugalsku, jehož je též občanem, a že společné příjmení, které si žalobce s manželkou zvolili pro sebe a své potomky proto, že dává jejich rodině společnou identitu, se do jisté míry stává spíše oddělujícím než jednotícím faktorem. Aniž by krajský soud nekriticky přebíral všechna tvrzení žalobce v tomto smyslu, přesto osvědčuje, že předmětná „změna“ příjmení představuje zásah do jeho intimní sféry (a dalších členů jeho rodiny), který se může projevit jak v emocionální, tak v praktické rovině [ke druhé zmíněné rovině viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 5. 2011 *Malgozata Runevič-Vardyn, Lukasz Paweł Wardyn*, C-391/09, Recueil, s. 2011 I-03787, v němž Soudní dvůr nevyloučil následky pro dotčenou rodinu v důsledku obdobné jako nyní posuzované „změny“ jména a příjmení, zejména body 76 a násl. (ovšem s výhradami a v kontextu přiblíženém níže)].

[29] Jak poukázal žalobce, je třeba zohlednit ústavněprávní východiska formulovaná Ústavním soudem např. v nálezu ze dne 12. 5. 2004, sp. zn. I. ÚS 167/04, č. 70/2004 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud uvedl, že „[z]ákladním atributem právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) je ochrana základních práv jednotlivce, do nichž je státní moc oprávněna zasahovat pouze ve výjimečných případech zejména tehdy, pokud jednatel své projevy (včetně projevů volních, které mají odraz v konkrétním jednání) zasahuje do práv třetích

osob nebo pokud je takový zásah ospravedlněn určitým veřejným zájmem, který však musí vést v konkrétním případě k proporcionálnímu omezení příslušného základního práva. Jinými slovy, podmínkou fungování právního státu je respektování autonomní sféry jednotlivce, která také požívá ochrany ze strany státu tak, že na jedné straně stát zajišťuje takovou ochranu proti zásahům ze strany třetích subjektů, jednak sám vyvíjí pouze takovou aktivitu, kterou do této sféry sám nezasahuje, resp. zasahuje pouze v případech, které jsou odůvodněny určitým veřejným zájmem a kdy je takový zásah **proporcionální (přiměřený) s ohledem na cíle, jichž má být dosaženo**. [...] Autonomie vůle a svobodného individuálního jednání je na úrovni ústavní garantována čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Závěry, které již Ústavní soud v minulosti použil k aplikaci čl. 2 odst. 2 Listiny (např. nálezy ve věci sp. zn. I. ÚS 512/02, *Sbirka rozhodnutí, svazek 28, nálezy č. 143*), lze analogicky a contrario vztáhnout také na čl. 2 odst. 3 Listiny. To jest, čl. 2 odst. 3 Listiny je třeba chápat ve dvojitým smyslu. Ve své první dimenzi představuje strukturální princip, podle něhož lze státní moc vůči jednotlivci a jeho autonomní sféře (včetně autonomních projevů volních) uplatňovat pouze v případech, kdy jednání jednotlivce porušuje výslovně formulovaný zákaz upravený zákonem. Také takový zákaz však musí reflektovat toliko požadavek spočívající v zabránění jednotlivci v zásazích do práv třetích osob a v **prosazení veřejného zájmu, je-li legitimní a proporcionální takovému omezení autonomního jednání jednotlivce**. Takový princip je pak třeba chápat jako esenciální náležitost každého demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy).“ (pozn.: zvýraznění doplněno).

[30] Relevantním, jakožto obecné východisko pro posouzení věci, shledává soud i odkaz žalobce na nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 8/06, č. 39/2007 Sb. ÚS, č. 94/2007 Sb., v němž Ústavní soud s poukazem na svou dřívější judikaturu uvedl, že v případech střetů základních práv či svobod s veřejným zájmem, resp. jinými základními

právy či svobodami „je třeba posuzovat účel (cíl) takového zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro toto posouzení je zásada proporcionality (přiměřenosti v širším smyslu), jež může být také nazývána zákazem nadměrnosti zásahů do práv a svobod. Tato obecná zásada zahrnuje tři kritéria posuzování přípustnosti zásahu. Prvním z nich je princip způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti), dle něhož musí být příslušné opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Dále se pak jedná o princip potřebnosti, dle něhož je povoleno použití pouze nejšetrnějšího – ve vztahu k dotčeným základním právům a svobodám – z více možných prostředků. Třetím principem je princip přiměřenosti (v užším smyslu), dle kterého újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitivní, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních.“

[31] Krajský soud tak konstatuje, že stát může zasahovat do autonomního projevu jednotlivce, který představuje i jeho jméno a příjmení, za účelem prosazení veřejného zájmu, a pouze není-li tento zásah nepřiměřený újmě na dotčeném základním právu. Jak přitom poukazuje žalobce, a jak rovněž vyplývá z výše citovaných ustanovení zákona o matrikách, zápisy do matričních knih se provádějí rukopisně a souběžně se pak vedou záznamy pomocí výpočetní techniky. Rukopisně tak lze zapsat jakýkoli znak latinky a rukopisně vedené matriky tedy nevyžaduje v zásadě žádná omezení popsaného aspektu práva na rodinný život a soukromí.

[32] Co se týká nařízení vlády č. 594/2006 Sb., není v něm jednoznačně deklarován jeho cíl či účel úpravy (ve smyslu sledovaného veřejného zájmu). Žalobce k tomu uvádí, že mu tak není znám účel zásahu do jeho práva na rodinný život a soukromí, přičemž se pouze domýšlí, že účelem

zásahu nemůže být, vzhledem k paralelní existenci rukopisně vedených matričních knih, zachování integrity zápisů v matričních knihách jako takových; žalobce přitom nezpochybuje existenci veřejného zájmu na zachování jednotnosti matričních záznamů vedených pomocí výpočetní techniky, a jejich kompatibility s evidencí obyvatel, na které ve svém rozhodnutí upozornil žalovaný. Rovněž soud uvádí, že lze takový veřejný zájem konstatovat.

[33] Daný dílčí cíl úpravy je státem naplňován technickou standardizací postupů a programového vybavení úřadů. Volba sady znaků latinky, které je možné pomocí tohoto programového vybavení z originální podoby přepsat, a která je obsažena v příloze č. 1 nařízení vlády č. 594/2006 Sb., je tak závislá na dostupném vybavení úřadů výpočetní technikou a programy a je tedy determinována v podstatě technickými důvody. Tomuto výkladu svědčí několik skutečností uvedených níže.

[34] Sám žalovaný v napadeném rozhodnutí uvádí, že postup přepisu dokumentů při výkonech veřejné správy dříve předepisoval Standard ISVS pro transkripci neběžných latinských znaků do znaků podle kódové tabulky ISO Latin 2 (dále jen „Standard ISVS“), který standardizoval postupy pouze v případech, kdy byly k dispozici dokumenty psané v jiné grafické soustavě latinských znaků, než která je vymezena souborem grafických znaků podle ISO Latin 2. Z iniciativy Ministerstva vnitra byly následně, v souvislosti se zrušením Standardu ISVS, závazná pravidla postupu přepisu upravena nařízením č. 594/2006 Sb. (viz také informace poskytnuté Ministerstvem vnitra na jeho internetových stránkách, dostupné na <http://www.mvcr.cz/clanek/narizeni-vlady-c-594-2006-sb-o-prepisu-znaku-do-podoby-ve-ktere-se-zobrazuji-v-informacnich-systemech-verejne-spravy-81.aspx>; srov. také Marešová, M. O přepisu znaků do českého jazyka. *Ad Notam*, 2007, č. 31 s. 85). Skutečností, že se jak v případě Standardu ISVS, tak v případě nařízení vlády č. 594/2006 Sb. jednalo zejména o způsob řešení technických problémů, nasvědčuje

i předmluva k tomuto standardu (Standard ISVS dostupný např. na http://hawk.cis.vutbr.cz/~tpoder/CESTY/2003%20Bulharsko/mapa/uvivis_S015.01.01_V2001c11_20011212.pdf či Věstník Úřadu pro veřejné informační systémy, roč. II, Praha 2001, částka 11), dle níž „[t]ento standard stanovuje závazná pravidla pro ta pracoviště veřejné správy, která řeší problém zápisu znaků latinské abecedy, které nejsou obsaženy v kódovací tabulce ISO Latin 2, a které nelze proto pomocí běžné výpočetní techniky zobrazit. Přitom od 1. 1. 2002 budou příslušné orgány veřejné správy povinny vydávat všechny oficiální doklady pouze v tištěné formě“; tento dokument dále uvádí, že „[t]echnicky lze tento problém řešit u latinské abecedy použitím speciálních fontů, např. Times New Roman Special G 1 a Times New Roman Special G 2, případně Multinational Roman A a Multinational Roman B nebo rozšířením kódování podle standardu Unicode, který definuje kódy znaků obsažených v ISO/IEC 10646-1. Do doby, než bude technické řešení možné, je nutné provádět zápis vybraných znaků jejich náhradou za znaky souboru kódové tabulky ISO Latin 2.“ Dle Úvodu předmětného standardu pak „[v]ýsledná převodní tabulka [pozn. krajského soudu: tabulka obdobná příloze č. 1 nařízení vlády č. 594/2006 Sb.], která je uvedena v kapitole 5 tohoto standardu, je proto výsledkem mnoha kompromisů a předpokládá se, že bude v co nejkratší době nahrazena řešením technickým, tak jak je uvedeno v Předmluvě“.

[35] Lze tedy konstatovat, že důvody pro přijetí nařízení vlády č. 594/2006 Sb. byly převážně technického charakteru, přičemž bylo možné legitimně předpokládat, že s rozvojem možností výpočetní techniky bude umožněno zápisy znaků latinky do informačních systémů veřejné správy provádět bez pomoci tzv. převodních tabulek.

[36] V souvislosti s argumentací žalobce pak lze uvést také to, že technické aspekty zápisu (transkripce) tzv. neběžných znaků latinských znaků pomocí výpočetní techniky zpětně či sekundárně ovlivnily i způsob rukopisných záznamů do matričních knih, kdy

bylo třeba zachovat jednotnost matričních záznamů (rukopisných i „elektronických“) a jejich kompatibilitu s evidencí obyvatel, popř. dalšími informačními systémy veřejné správy (viz zákon o informačních systémech veřejné správy) – zde lze připomenout žalobcem vzpomínanou směrnicí Ministerstva vnitra, dle jehož čl. 2 písm. c) musí programové vybavení matričního úřadu mj. umožňovat provedení zápisu matričních událostí, matričních skutečností, dodatečných zápisů, změn a oprav pomocí výpočetní techniky tak, jak jsou uvedeny na matričním listu ve svazku matriční knihy rukopisně vedené, a to včetně chyb a následných oprav; dále pak musí dle čl. 2 písm. d) této směrnice umožňovat tisk matričního dokladu, např. rodného listu a oddacího listu na předepsaném tiskopise s aktuálními údaji ke dni jejich vydání, přičemž dle čl. 2 písm. g) směrnice musí programové vybavení matričního úřadu zároveň umožňovat předávání dat mezi informačním systémem matričního úřadu a informačním systémem evidence obyvatel. O propojení činnosti matričních úřadů a matrik s ostatními informačními systémy veřejné správy pak svědčí i § 4a zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), dle něhož matriční úřad zapisuje údaje vedené v informačním systému evidence obyvatel ve specifikovaném rozsahu. Je tak i dle soudu skutečně patrné, že mezi jednotlivými informačními systémy vzniká vazba, která dle příslušné regulace musí umožňovat vzájemné poskytování informací a sdílení dat.

[37] Krajský soud tak souhlasí s žalobcem, že důvody pro nevyhovění zápisu příjmení žalobce (resp. jeho manželky a syna) v jím požadované podobě jsou technického rázu. Soud přitom má za to, že technické důvody týkající se informačních systémů veřejné správy nemohou ospravedlnit poměrně výrazný zásah do jeho rodinného života a soukromí. Tento zásah tak nelze považovat, ve smyslu citované judikatury Ústavního soudu, za potřebný, potažmo nejšetnější ve vztahu k rodinnému životu a soukromí žalobce, a v tomto směru ani za přiměřený,

a to i vzhledem k tomu, že předmětné technické důvody bylo snad možné považovat za relevantní v době omezenějších možností výpočetní techniky, ne však v současnosti, kdy zápis sporného znaku „ã“ umožňuje i v České republice nejběžněji používaný textový editor Microsoft Word (popř. rovněž novější mobilní telefony či jiná běžně dostupná technika) v rámci speciálních znaků, čehož je dokladem i tento rozsudek.

[38] Podaný závěr lze podpořit i argumentací spojenou s článkem 8 Úmluvy; jak již bylo konstatováno výše, i toto ustanovení poskytuje ochranu jménu (příjmení). Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 11. 5. 2011, čj. 1 As 26/2011-55, č. 2352/2011 Sb. NSS: „*V souladu s konstantní judikaturou Evropského soudu pro lidská práva je třeba poskytnout jednotlivcům na základě čl. 8 Úmluvy ochranu před svévolnými zásahy veřejné moci do osobní sféry chráněné tímto článkem. V těchto případech je třeba dbát o to, aby byla nalezena spravedlivá rovnováha mezi zájmy individuálními a zájmy veřejnými. Takovým veřejným zájmem, který může odůvodňovat nevyhovění žádosti o změnu příjmení, je zájem na jednoznačné identifikaci osob nebo přiřazení osoby k rodině nesoucí shodné příjmení (rozhodnutí ze dne 25. 11. 1994 ve věci Stjerna proti Finsku, stížnost č. 18131/91, srov. též rozhodnutí ze dne 6. 9. 2007 ve věci Johansson proti Finsku, stížnost č. 10163/02, obě přístupná na <http://cmiskp.echr.coe.int>). Evropský soud pro lidská práva v těchto rozhodnutích konstatoval, že jednotlivé evropské státy přistupují rozdílně ke stanovení podmínek pro změnu příjmení. Na základě tohoto zjištění dospěl k závěru, že smluvní strany Úmluvy disponují uvážením při vytváření vnitrostátních pravidel upravujících změnu příjmení, vždy však musí respektovat povinnosti plynoucí z čl. 8 Úmluvy“ (srov. také již zmiňovaný případ *Daróczy proti Maďarsku*, zejména body 32 a 33).*

[39] Jak již bylo řečeno, důvody pro přijetí nařízení vlády č. 594/2006 Sb. (a praxi na něj navázanou) jsou s největší pravděpodobností technického charakteru (jiné ani ne-

byly správnými orgány v podstatě uvedeny). Tyto důvody však lze v popsaném kontextu jen stěží považovat za „*nezbytné v demokratické společnosti*“ a jen obtížně je v týchž souvislostech podřadit pod jeden z legitimních důvodů zásahu do soukromí dle č. 8 odst. 2 Úmluvy: „*Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných*“.

[40] Jak poukázal žalobce, ve věci *Daróczy proti Maďarsku* Evropský soud pro lidská práva nepovažoval autenticitu matriky za legitimní důvod pro odmítnutí žádosti o změnu příjmení; v souvislosti s tím se nabízí závěr, že legitimním důvodem nemůže být ani správními orgány popsáný důvod pro odmítnutí zápisu příjmení v jeho původní podobě, a to kapacita informačních systémů veřejné správy (přiměřeně lze zmínit, že úvahy vztahující se ke zjednodušení administrativy v souvislosti s uznáním příjmení dítěte nepovažoval Soudní dvůr za dostačující, aby odůvodnily tam popsanou překážku volného pohybu v rozsudku ze dne 14. 10. 2008, *Stefan Grunkin a Dorothea Regina Paul*, C-353/06, Recueil, s. 2008 I-07639).

[41] V dané souvislosti lze vzpomenout i zmíněné rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Mentzen alias Mencena proti Lotyšsku*. Zde sice Evropský soud pro lidská práva nevyhověl stěžovateli, občance Lotyšska, která nesouhlasila s tím, že po sňatku s občanem Německa jí byl vydán pas znějící nikoli na požadovanou formu příjmení Mentzen, nýbrž na „*polotyšštinou*“ formu Mencena. Evropský soud pro lidská práva zde sice vyšel z toho, že při úpravě používání jmen cizího původu mající za cíl přiblížení grafické podoby jména a jeho výslovnosti v úředním jazyce daného státu a přizpůsobení jeho gramatickým zvláštnostem, spadá do širokého prostoru pro uvážení státu; na druhou stranu zde však Evropský soud pro lidská práva vyšel z toho, že s ohledem na

dějiny Lotyšska a zvláštní postavení lotyšského jazyka v tomto kontextu zde existoval legitimní cíl, který bylo možné podřadit pod omezující kategorii „ochrana práv a svobod jiných“; v případě České republiky však nelze shledat podobně závažné důvody, které lotyšského zákonodárce (zmínění jazykové otázky v ústavě a ustanovení explicitních pravidel pro transkripci jmen cizího původu ve zvláštním zákoně – naproti tomu v případě České republiky srov. např. § 26 odst. 2 zákona o matrikách, dle něhož na žádost fyzické osoby, které se zápis týká, může být jméno, popřípadě jména, uvedeno v matričním dokladu podle původního zápisu, tj. v jiném než českém jazyce) a další státní orgány vedly k jejich postupu, nebo alespoň správní orgány v nynější věci žádné takové důvody neuvedly (naopak v závěru svého rozhodnutí žalovaný uvádí, že daná problematika je již na technické úrovni řešena mj. Ministerstvem vnitra a v budoucnosti by aktualizace příslušných technologií měla „umožnit zapisování nestandardních znaků do informačních systémů veřejné správy bez toho, aby docházelo k jejich přepisu“).

[42] Jak tedy vyplývá z výše uvedeného, legitimní důvody pro postup matričního úřadu, resp. žalovaného v posuzovaném případě nebyly dány ani z pohledu článku 8 Úmluvy. Pouze podpůrně a pro úplnost pak soud poznamenává, že ve věci nebylo možné postupovat dle rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 11. 2001, *Šiškina a Šiškins*, č. 59727/00, která se rovněž týkala zápisu jména stěžovatelů v oficiálním dokumentu bez diakritiky, neboť tato záležitost se týkala specifické situace zápisu jmen v cestovním pase v části určené k automatickému snímání, kdy problematika cestovních dokladů a letecké dopravy je záležitostí svébytnou a navíc, jak již bylo řečeno, se jednalo pouze o zápis v části určené k automatickému snímání.

[43] Bez relevance pro posouzení věci není ani žalobcem zmíněný článek 17 Paktu, dle jehož odstavce 1 „[n]ikdo nesmí být vystaven svévolnému zasahování do soukromého života, do rodiny, domova nebo

korespondence ani útokům na svou čest a pověst“; dle čl. 17 odst. 2 Paktu „[k]aždý má právo na zákonnou ochranu proti takovým zásahům nebo útokům“.

[44] Jak zmínil žalobce, Výbor pro lidská práva, který monitoruje dodržování Paktu smluvními státy, vykládá článek 17 tak, že soukromý život je sférou života člověka, v rámci které může svobodně vyjadřovat svou identitu, ať již ve vztahu s jinými nebo sám, přičemž přijetí člověka je důležitou komponentou jeho identity, a proto ochrana proti svévolným nebo nezákonným zásahům do soukromého života zahrnuje také ochranu proti svévolným nebo nezákonným zásahům do práva svobodně si zvolit a změnit své jméno [viz věc *Leonid Raihman proti Lotyšsku*, Communication No. 1621/2007, U.N. Doc. CCPR/C/100/D/1621/2007 (2010), bod 8.2]. Krajský soud dovozuje, že důvody čistě technického charakteru (viz výše) nelze bez dalšího považovat za opodstatněné a okolnostem přiměřené důvody k odmítnutí zápisu přijetí v požadované formě, a lze takový postup považovat za svévolný zásah do práva svobodně si zvolit a změnit jméno jako součást soukromého života (pro úplnost lze poznamenat, že v případě *Raihman proti Lotyšsku* Výbor pro lidská práva neuznal jako přiměřené důvody pro zásah do jména stěžovatele ani v podstatě ty, které lotyšský stát uváděl ve věci projednávané před Evropským soudem pro lidská práva jako *Mentzen alias Mencena proti Lotyšsku*; tento rozdíl v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva však vzhledem k dalším závěrům soudu nemůže mít v dané věci pro žalobce negativní důsledky).

[45] Rozhodnutí matričního úřadu, potažmo žalovaného tak z uvedených důvodů krajský soud hodnotí jako zásah do soukromého a rodinného života žalobce v rozporu s článkem 10 Listiny základních práv a svobod, článkem 8 Úmluvy a článkem 17 Paktu. Na tom nemůže změnit nic ani to, že správní orgány postupovaly podle platného právního předpisu (nařízení vlády č. 594/2006 Sb.), neboť aplikace tohoto předpisu v daném případě byla v rozporu s předpisem vyšší právní síly.

S ohledem na uvedené důvody lze předmětné nařízení do jisté míry považovat za „přežití“.

IV. c) *Otázka zásahu do práva na rovné zacházení*

[46] Žalobce dále namítal, že rozhodnutími správních orgánů (či těmto rozhodnutím předcházejícím postupem matričního úřadu) došlo k nezákonnému zásahu do práva na rovné zacházení.

[47] Právo na rovné zacházení nebo zákaz diskriminace je zakotven v článku 3 Listiny, dle jehož odstavce prvního se základní práva a svobody zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnosti nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení. Za související ustanovení lze považovat článek 24 Listiny základních práv a svobod, dle něhož „[p]říslušnost ke kterékoli národnosti nebo etnické menšině nesmí být nikomu na újmu“.

[48] Úmluva zakotvuje zákaz diskriminace v článku 14, přičemž mezi diskriminační důvody řadí rovněž jazyk a národnostní původ. V článku 14 Úmluvy se aktivuje ochrana užívání práv a svobod přiznaných Úmluvou, a to včetně již probíraného článku 8 (právo na respektování rodinného a soukromého života).

[49] V dané souvislosti přitom žalobce připomněl i ustanovení práva Evropské unie obsahující zákaz jakékoli diskriminace na základě státní příslušnosti (čl. 18 odst. 1 Smlouvy o fungování EU), který je nástrojem ochrany základních svobod vnitřního trhu Evropské unie, včetně volného pohybu osob (čl. 26 odst. 2 Smlouvy o fungování EU); problematikou práva Evropské unie se však soud bude podrobněji zabývat až dále v textu tohoto rozsudku.

[50] Lze tak konstatovat, že Listina i Úmluva (potažmo právo EU) zakazují jak přímou, tak i nepřímou diskriminaci. O nepřímou diskriminaci jde v případě, že „je jako kritérium rozlišování zvoleno kritérium na první pohled neutrální, které, nicméně nepřiměřeně více dopadá na právě

chráněnou skupinu“ (Wagnerová, E. Šimíček, V. Langášek, T. Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. ASPI ID: KO2_1993CZ; komentář k čl. 3 Listiny). Obětí nerovného zacházení přitom může být i příslušník většiny.

[51] Jak upozorňuje žalobce, pro případ zásahu na základě nařízení č. 594/2006 Sb. tak může jít o diskriminaci na základě jazyka, byť jde o jazyk v zemi původu nebo zemi státní příslušnosti většinový nebo oficiální. Rovněž tak není podmínkou pro diskriminaci členství oběti diskriminace v chráněné skupině, nýbrž stačí její asociace s takovou skupinou tím, kdo diskriminuje. V případě žalobce je tak obecně možné uvažovat o diskriminaci z důvodu jazyka, a to portugalského, když je podroben zásahu (změna příjmení kvůli znakům vlastním typicky portugalskému, kterému lidé, jejichž jméno sestává ze znaků výhradně „českých“ nebo kombinace českých a některých jiných, podrobeni nejsou).

[52] Nařízení vlády č. 594/2006 Sb., jak již bylo opakovaně vzpomenu, obsahuje ve své příloze č. 1 výčet „*nestandardních*“ znaků (latinky); tyto znaky latinky, které nejsou vlastní českému jazyku, mají svůj původ v cizích jazycích, které latinku rovněž používají. Nařízení vlády č. 594/2006 Sb. mezi těmito „*nestandardními*“ znaky rozlišuje tak, že některé se přepíší v originální podobě (např. „*ł*“ nebo „*ä*“), zatímco přepis jiných se od původní podoby liší (např. „*ã*“ nebo „*ü*“). Přepis „*nečeského*“ znaku latinky, který zachovává jeho původní podobu, tak v jistém smyslu zvýhodňuje nositele jména či příjmení, v němž je takový znak obsažen, oproti nositeli jména či příjmení, které obsahuje znak, jehož podobu přepis mění; k tomu žalobce uvádí, a soud tyto závěry nezpochybňuje, že rozdíl lze spatřovat např. ve změněné výslovnosti jména nebo příjmení, v nutnosti synchronizovat dokumenty vystavené na základě nařízení vlády č. 594/2006 Sb. s těmi vystavenými v originálním znění, v existenci různých oficiálních podob téhož jména či příjmení v rámci téže rodiny.

[53] Krajský soud se přitom ztotožňuje s žalobcem, který dovozuje, že kritérium

pro rozlišování, které znaky se při přepisu změní, a které ne, není v nařízení vlády č. 594/2006 Sb. výslovně uvedeno, přičemž se zdá, že kritériem je, z jakého jazyka dotyčný znak pochází (popř. četost, s jakou osoby, které mají ve svém jméně daný znak, přicházejí do styku s českými orgány veřejné správy, což zase může souviset s jejich národností či státní příslušností). Způsob přepisu znaků na základě nařízení vlády č. 594/2006 Sb. je tak opatřením, které nepřímou diskriminuje občany zemí, jejichž oficiální jazyk obsahuje některé „*nestandardní*“ znaky latinky, zatímco nemá žádný negativní dopad na občany jiných zemí, jejichž jazyk obsahuje jiné „*nestandardní*“ znaky. Jednoznačné kritérium sice lze z předmětného nařízení vysledovat jen obtížně, avšak se srovnatelnou skupinou osob – osobami, jejichž jméno obsahuje některé „*nestandardní*“ znaky, je zacházeno odlišně, aniž pro to existuje legitimní či akceptovatelný důvod či ospravedlnění (srov. přiměřeně rozhodnutí ve věci *Mentzen alias Mencena proti Lotyšsku* – kde Evropský soud pro lidská práva pozici státu aproboval – z něhož vyplývá, že Lotyšsko přepis jmen cizího původu aplikovalo prakticky jednotně ve všech případech a nedocházelo tedy k rozdílnému zacházení, jak je tomu v případě nynějším).

[54] Žalobce k věci uvádí, že v jeho případě dochází aplikací nařízení vlády č. 594/2006 Sb. ke změně jeho příjmení a příjmení jeho manželky a také syna, a to s popsávanými negativními důsledky, přičemž on sám je jako český občan diskriminován dvojmo: jednak vůči osobám s jinými „*nestandardními*“ znaky ve jménu či příjmení, které ale nevedou k nucené změně jména či příjmení; dále se žalobci dle jeho slov na základě zásahu správních orgánů dostává nerovného zacházení ve srovnání s českými občany, kteří „*nestandardní*“ znak ve jméně či příjmení nemají. K tomu soud uvádí, že daný zásah do žalobcova ústavně chráněného práva na soukromí je projevem zakázané diskriminace. Nešlo by přitom o zakázanou diskriminaci, kdyby zásah, který dopadá rozdílně na různé osoby, byl objektivně odůvodněn legitimním

cílem a prostředky k jeho dosažení byly přiměřené a nezbytné [viz výše uvedený výklad k bodu části IV. b) tohoto rozsudku]. Jak již bylo rozvedeno výše, cíl úpravy předmětného nařízení, resp. zásahu správních orgánů není zcela jednoznačný, jde však pravděpodobně o jednotnost počítačové evidence, založenou typem počítačového a programového vybavení úřadů, což za daného stavu věci za legitimní odůvodnění úpravy nelze považovat. Soud opět souhlasí s žalobcem, že prostředky, kterými nařízení vlády č. 594/2006 Sb. zasahuje do práv žalobce, nejsou nezbytné (možnost dosáhnout cíle jinými, méně intruzivními prostředky, např. pořízením jiného programového vybavení, a to navíc na situaci, kdy primárně jsou zápisy do matričních knih prováděny rukopisně – viz také dále v textu), a vzhledem k hloubce újmy na právu na soukromí a rodinný život žalobce ani přiměřené a ospravedlnitelné.

[55] Soud tak konstatuje, že zásah do práv žalobce, založený popsáním způsobem na základě nařízení vlády č. 594/2006 Sb., je v rozporu Listinou základních práv a svobod a Úmluvou. Jen na okraj tak lze připomenout, jak uvádí a dokládá žalobce, že v roce 2013 a 2014 byly členům jeho rodiny a jemu samotnému vystaveny dokumenty analogické českým matričním dokladům (oddací a rodný list) v Portugalsku a Polsku. Na obou z nich příslušné matriční úřady uvedly jméno a příjmení žalobce, jeho manželky a syna v požadovaných formách, a to i přesto, že „*háček*“ v žalobcově jménu Aleš není vlastní ani jednomu z dotčených úředních jazyků a taktéž tilda v příjmení Gião byla polskými úřady započtena, ačkoli není polštině vlastní.

IV. d) Svoboda pohybu a další aspekty práva Evropské unie

[56] Pakliže se soud ztotožnil s argumentací žalobce uvedenou v předchozích bodech a vyslovil souhlas s jeho právní pozicí opírající se o ochranu soukromého a rodinného života dle článku 10 Listiny, článku 8 Úmluvy a článku 17 Paktu, potažmo o zákaz diskriminace dle příslušných ustanovení Listiny základních práv a svobod a Úmluvy, nemůže

mu dát za pravdu ve zbývajících bodech jeho žaloby.

[57] Žalobce namítl také to, že články 20, 21, 45 a 49 Smlouvy o fungování Evropské unie a článek 45 Listiny základních práv EU zakotvují pro občany EU svobodu volného pohybu a pobytu na území EU, včetně práva pracovat, případně usadit se (podnikat) na území jiného členského státu Unie, než jehož jsou státními příslušníky, a to pouze s výhradou omezení a podmínek stanovených v primárním právu Unie a případně v navazujících sekundárních prepisech EU přijatých k jejich provedení. Žalobce se domnívá, že do těchto jeho práv bylo zasaženo. Uvádí, že dle ustálené judikatury Soudního dvora mají uvedená ustanovení primárního práva bezprostřední účinek ve vnitrostátních právních rádech členských zemí a musí dostat přednost před každým ustanovením vnitrostátního práva, které by s nimi bylo v rozporu. Žalobce uvádí, že dle této judikatury rovněž každé opatření členského státu, ať již legislativní nebo nelegislativní povahy, které by omezovalo svobodu pohybu anebo pobytu občanů EU na území EU, a které by se přitom dovolávalo jedné z výjimek upravené unijním právem, se mj. musí zakládat na objektivních důvodech a přitom respektovat princip proporcionality a zároveň musí respektovat obecnou zásadu práva EU, kterou je ochrana základních práv, jak vyplývá nejen z ústavních tradic členských zemí a z Úmluvy, ale také z Listiny základních práv EU. Žalobce dodal, že ve své rozhodovací činnosti Soudní dvůr opakovaně uznal, že zásah členského státu do práva užívat jméno a příjmení v té podobě, jak byla zapsána dle práva jiného členského státu, představuje zásah do svobody pohybu a pobytu, který může být ospravedlněn, tedy shledán v souladu s unijním právem, jen za výše vymezených podmínek. Žalobce také uvedl, že danou judikaturu Soudního dvora shrnul Krajský soud v Brně ve svém rozsudku ze dne 28. 11. 2013, čj. 30 A 128/2011-44, č. 3029/2014 Sb. NSS, když rozhodoval v souvislosti s přezkumem rozhodnutí téhož matričního úřadu a téhož žalovaného jako nyní, jimiž nebylo vyhověno žádosti žalobkyně o zapsání jejího příjmení

do matriční knihy registrovaného partnerství, které získala při uzavření registrovaného partnerství v Německu.

[58] Krajský soud přitom konstatuje, že ve svém rozsudku ze dne 28. 11. 2013, čj. 30 A 128/2011-44, dospěl k závěru, že určení jména a příjmení, včetně případné změny příjmení (§ 72 a násl. zákona o matrikách), podléhá pravomoci jednotlivých členských států, avšak i při výkonu této pravomoci je potřeba dodržovat právo EU, které nelze přehlédnout a jen na základě vnitrostátního práva odmítnout uznat změnu příjmení tak, jak bylo v důsledku vstupu do registrovaného partnerství určeno v jiném členském státě (zde ve Spolkové republice Německo). Matriční úřad proto pochybil, pokud takto postupoval a při zápisu, resp. opravě zápisu v knize registrovaného partnerství pominul, že rozdíl v příjmení žalobkyně – podle toho, zda se nachází v České republice nebo ve Spolkové republice Německo – pro ni představuje překážku volného pohybu v rámci EU, kterou je možno akceptovat pouze za předpokladu, že by se zakládala na objektivních důvodech a byla přiměřená ve vztahu k legitimně sledovanému cíli.

[59] Žalobce dovozuje, že *mutatis mutandis* lze citovaný rozsudek aplikovat i v nynější věci. I on, jeho manželka a jeho syn totiž vykonávají v plném rozsahu svá práva vyplývající ze svobody pohybu a pobytu na území Evropské unie (jsou státními příslušníky dvou různých států EU, jejich syn pak obou těchto států), kdy se rozhodli usadit ve třetím členském státu EU (Polsku), kde je žalobce zaměstnán, přičemž rozdíl v jejich příjmení, jak bylo zapsáno v Portugalsku a v Polsku a je uvedeno v dokladech vydaných těmito zeměmi na straně jedné, a jak bylo zapsáno a uvedeno v dokladech vydaných orgány České republiky na straně druhé, je mj. zdrojem praktických obtíží, které jim komplikují výkon uvedeného práva pohybu a pobytu na území EU. Podobně jako ve věci řešené krajským soudem pod sp. zn. 30 A 128/2011 se tak správní orgány nezabývaly unijním rozměrem věci.

[60] Jak již bylo naznačeno, s touto částí argumentace žalobce se nelze ztotožnit. Krajský soud ve věci vedené pod sp. zn. 30 A 128/2011 vychází z judikatury Soudního dvora, která byla pozdějším vývojem podstatně upřesněna. Zatímco z rozsudků Soudního dvora ze dne 30. 3. 1993, *Konstantidis*, C-168/91, rozsudku ze dne 2. 10. 2003, *Garcia Avello*, C-148/02, a rozsudku velkého senátu ze dne 14. 10. 2008, *Grunkin a Paul*, C 353/06, popř. z rozsudku ze dne 22. 12. 2010, *Sayn-Wittgenstein*, C-208/09, o které se ve věci sp. zn. 30 A 128/2011 krajský soud opřel, by do jisté míry bylo možné dovozovat porušení namítaných práv žalobce, je třeba konstatovat, že naopak pozdější rozsudek Soudního dvora ve věci *Malgożata Runevič-Vardyn, Łukasz Paweł Wardyn* žalobcovy závěr popírá. Tento rozsudek přitom na situaci žalobce dopadá velmi přesně, jak soud podrobněji ilustruje níže.

[61] Ke skutkovým okolnostem citované věci je tak možné uvést, že paní Malgożata Runevič-Vardyn je litevskou státní příslušnicí, která patří k polské menšině Litevské republiky, ale nemá polskou státní příslušnost, přičemž prohlašuje, že její rodiče jí dali polské jméno „*Małgorzata*“ a příjmení po otci „*Runiewicz*“. V jejím rodném listě, který jí byl vydán dne 14. 6. 1977, bylo její jméno a příjmení zapsáno v litevské podobě, a sice „*Malgożata Runevič*“. Stejně jméno a stejné příjmení je uvedeno v novém rodném listě, který jí vydalo dne 9. 9. 2003 oddělení matricy města Vilnius, jakož i v litevském cestovním pase, který jí vydaly příslušné orgány dne 7. 8. 2002. Rodný list ze dne 14. 6. 1977 byl sepsán v azbuce, zatímco rodný list ze dne 9. 9. 2003 v latině a jméno a příjmení žalobkyně v původním řízení jsou v něm uvedeny v podobě „*Malgożata Runevič*“. Oddělení matricy města Varšava jí dne 31. 7. 2006 vydalo polský rodný list. V tomto polském rodném listě jsou její jméno a příjmení uvedeny v souladu s polskými pravidly grafického zápisu, a sice „*Małgorzata Runiewicz*“. Příslušné polské orgány vydaly také oddací list, v němž jsou příjmení a jména paní Runevič-Vardy a jejího manžela, polského státního občana, přepsá-

na v souladu s polskými pravidly grafického záznamu. Poté, co žila a pracovala určitou dobu v Polsku, se paní Runevič-Vardyn vdala, přičemž v oddacím listě vydaném oddělením matricy města Vilnius je manžel, pan „*Łukasz Paweł Wardyn*“ přepsán do podoby „*Lukasz Paweł Wardyn*“, a sice latinkou bez použití diakritických znamének, zatímco jméno jeho manželky je uvedeno v podobě „*Malgożata Runevič-Vardyn*“, což znamená, že byly použity pouze litevské znaky, k nimž nepatří písmeno „*W*“, a to i v případě příjmení jejího manžela připojeného k jejímu jménu. Dne 16. 8. 2007 předložila paní Runevič-Vardyn oddělení matricy města Vilnius žádost o to, aby její jméno a příjmení uvedené v rodném listě, a sice „*Malgożata Runevič*“, byly změněny na „*Małgorzata Runiewicz*“ a aby její jméno a příjmení uvedené v jejím oddacím listě, a sice „*Malgożata Runevič-Vardyn*“, byly změněny na „*Małgorzata Runiewicz-Wardyn*“. Těmto žádostem nebylo vyhověno.

[62] K této situaci Soudní dvůr uvedl:

„80. V tomto ohledu žalobce v původním řízení a polská vláda tvrdí, že jakákoliv změna provedená orgány členského státu, která se týká původního pravopisu jména nebo příjmení osoby uvedených v dokladech o osobním stavu, které vydaly orgány členského státu původu této osoby, může mít nepříznivé následky bez ohledu na to, zda změna spočívá v novém přepisu tohoto jména nebo příjmení nebo, zda vyplývá pouze z neuvedení diakritických znamének v tomto jméně a příjmení. Podle jejich tvrzení tím totiž může být ovlivněna výslovnost jména nebo příjmení a neuvedení diakritického znaménka může v určitých případech vytvořit také jiné jméno.“

81. Jak nicméně uvedl generální advokát v bodě 96 svého stanoviska, diakritická znaménka jsou často opomíjena v mnohých činnostech každodenního života z technických důvodů, jako jsou důvody spojené zejména s objektivními omezeními, která jsou vlastní určitým počítačovým systémům. Kromě toho pro osobu, která neovládá cizí jazyk, je význam diakritických znamének čas- to neznámý a ani si jich nevšimá. Je málo

pravděpodobné, že by neuvedení takových znamének mohlo samo o sobě způsobit dotčené osobě skutečné a značné obtíže ve smyslu judikatury uvedené v bodě 76 tohoto rozsudku, které by mohly vést ke vzniku pochybností o totožnosti, jakož i o pravosti dokladů předložených touto osobou nebo o pravdivosti údajů v nich obsažených.

82. Z toho vyplývá, že **odmítnutí příslušných orgánů členského státu učiněné na základě platné vnitrostátní právní úpravy, které se týká změny oddacího listu občana Unie, který je státním příslušníkem jiného členského státu, přepsat jména uvedeného občana v tomto oddacím listě s použitím diakritických znamének, jaká byla zaznamenána v dokladech o osobním stavu vydaných členským státem jeho původu, a v podobě, která je v souladu s pravidly grafického záznamu státního úředního jazyka tohoto státu jeho původu, nepředstavuje za takové situace, jako je situace v původním řízení, omezení svobod, které článek 21 SFEU přiznává každému občanu Unie.** (pozn.: zvýraznění doplněno).

[63] V jednom z výroků tak Soudní dvůr uvedl, že článek 21 Smlouvy o fungování EU musí být vykládán v tom smyslu, že „*nebrání tomu, aby příslušné orgány členského státu za takových okolností, jako jsou okolnosti dané ve věci v původním řízení, a podle téže právní úpravy odmítly změnit oddací list občana Unie, který je státním příslušníkem jiného členského státu, tak aby jména uvedeného občana byla v tomto oddacím listě přepsána s použitím diakritických znamének, jaká byla zaznamenána v dokladech o osobním stavu vydaných členským státem jeho původu, a v podobě, která je v souladu s pravidly grafického záznamu státního úředního jazyka posledně uvedeného státu.*“

[64] K věci lze doplnit, že Soudní dvůr rozlišoval mezi tím, zda došlo ke změně ve jméně v podobě změny písmene jako takového (změna písmene W na V), nebo ke změně spočívající v nezapsání diakritického znaménka. Zatímco v prvním případě ponechal žalobcům (nikoli rozsáhlý) prostor pro to, aby prokázali, že jim daný přepis činí

„*značné správní, pracovní a soukromé potíže*“ (zejména body 76 a 77 rozhodnutí), ve druhém případě tento prostor prakticky vyloučil. Nadto tyto závěry Soudní dvůr učinil v souvislosti s čl. 18 Smlouvy o fungování EU (zákaz jakékoli diskriminace na základě státní příslušnosti) a ve vztahu k dalším námitkám týkajícím se tvrzené diskriminace (body 47 a 48): „*I když tedy, jak vyplývá z bodu 43 tohoto rozsudku, platí, že působnost směrnice 2000/43, která je definována čl. 3 odst. 1 této směrnice, nesmí být vykládána restriktivně, nevztahuje se na takovou vnitrostátní právní úpravu, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, která se týká přepisu příjmení a jmen v dokladech o osobním stavu. [...]* Za těchto podmínek je třeba uvést, že vnitrostátní právní úprava, která stanoví, že příjmení a jména osoby mohou být v dokladech o osobním stavu tohoto státu přepisována pouze do podoby, která je v souladu s pravidly grafického záznamu státního úředního jazyka, se týká situace, která nespadá do působnosti směrnice 2000/43.“

[65] Pouze na okraj je možné poznamenat, že ve svém stanovisku k věci C-391/09 (*Malgożata Runevič-Vardyn, Łukasz Paweł Wardyn*) generální advokát připomněl existenci Úmluvy ICCS č. 14 o uvádění příjmení a jmen v matrikách (Úmluva podepsaná v Bernu dne 13. 9. 1973 pod záštitou Mezinárodní komise pro osobní stav o uvádění příjmení a jmen v matrikách). Uvedl také, že článek 2 této úmluvy ICCS č. 14 stanoví, že pokud má být orgánem státu, který je smluvní stranou, učiněn zápis v matrice a byl za tímto účelem předložen opis dokladu o osobním stavu nebo výpis z něj nebo jiný dokument prokazující příjmení a jména psaná stejnými znaky, jako jsou znaky jazyka, v němž má být zápis učiněn, budou tato příjmení a jména převzata doslovně, bez změny či překladu, přičemž budou převzata také diakritická znaménka, a to i když neexistují v uvedeném jazyce. K tomu soud uvádí, že v posuzované věci nemohla být předmětná úmluva použita, neboť Česká republika není její stranou.

[66] Za těchto podmínek žalobci nesvědčí práva, kterých se dovolával dle uváděných

ustanovení Smlouvy o fungování EU. „*Neúspěch*“ v této argumentační linii však nemá vliv na shora konstatované závěry týkající se porušení jiných práv žalobce, a to s ohledem na to, že dovolávaná ustanovení Smlouvy o fungování EU mají jiný předmět regulace než výše uvedená ustanovení Listiny či Úmluvy.

IV. e) Práva dle § 70a zákona o matrikách

[67] Krajský soud taktéž nemůže přisvědčit žalobci, pokud argumentuje § 70a zákona o matrikách, dle jehož odstavce 1 „[m]atriční úřad na základě prohlášení občana, který je současně státním občanem jiného členského státu Evropské unie, uvede v matriční knize jméno, popřípadě jména, nebo příjmení občana v podobě, kterou mu umožňuje užívat právo a tradice tohoto jiného členského státu Evropské unie, prokáže-li občan jeho užívání matričním dokladem, popřípadě jinou veřejnou listinou tohoto jiného členského státu Evropské unie. Prohlášení se činí před matričním úřadem, v jehož knize narození nebo knize manželství je jméno, popřípadě jména, nebo příjmení zapsáno. U nezletilého staršího 15 let se k prohlášení připojí jeho souhlas, bez něhož k prohlášení nemůže dojít. Prohlášení lze učinit pouze jednou a nelze je vzít zpět.“ Dle odstavce 2 tohoto ustanovení pak „[k] prohlášení podle odstavce 1 nezletilého dítěte musí být přiložen písemný souhlas druhého rodiče nebo pravomocné rozhodnutí soudu nahrazující tento souhlas. Není-li souhlas činěn před matričním úřadem, musí být podpis na listině obsahující souhlas druhého rodiče úředně ověřen. Není-li jeden rodič znám, je rodičovské odpovědnosti zbaven nebo je výkon jeho rodičovské odpovědnosti v této oblasti omezen nebo pozastaven, zapíše se prohlášení podle druhého z rodičů.“

[68] Předmětné ustanovení na situaci žalobce (přestože žalobce doprovodil svou žádost o zapsání narození syna, občana ČR a Portugalska, prohlášením dle § 70a zákona o matrikách) nedopadá hned ve dvou ohledech.

[69] Zaprvé se předmětné ustanovení týká situace, kdy již má daná osoba ve svazku matriční knihy zapsáno příjmení v souladu s pravidly české mluvnice (viz Henych, *V. Zákon o matrikách s komentářem*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2015, s. 261). Žalobcův syn však dosud jméno v matriční knize zapsáno neměl.

[70] Zadruhé je ustanovení § 70a, které bylo s účinností od 1. 1. 2014 do zákona o matrikách včleněno novelou provedenou zákonem č. 312/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, reakcí na rozsudek Soudního dvora ve věci *Garcia Avello* ve věci změny příjmení nezletilých dětí majících dvojí státní občanství. Toto rozhodnutí Soudního dvora se však netýkalo problematiky podoby jména dle práva a tradice jiného členského státu ve smyslu používání jednotlivých znaků (včetně diakritiky), nýbrž problematiky zapsání jména jako „*celku*“ (ve věci šlo o to, že dítěti nebylo v Belgii zapsáno jméno v podobě obvyklé ve Španělsku, složené z příjmení otce i matky, tedy v podobě Garcia Weber, ale pouze, dle belgických zvyklostí, v podobě Garcia, tedy dle otce; k věci navíc přistoupilo to, že dotčená osoba byla fakticky nucena užívat v různých členských státech Evropské unie v podstatě zcela různá příjmení). Jak již bylo přiblíženo výše, rozhodnutí ve věci *Garcia Avello* bylo ve vztahu k jednotlivým „*skladebným prvkům*“ jmen v podobě jednotlivých písem a diakritiky spojené s těmito písmeny upřesněno pozdějším rozhodnutím ve věci *Malgozata Runevič-Vardyn, Łukasz Paweł Wardyn*. Nadto by výklad ustanovení § 70a, kterého se implicitně dovolává žalobce, eventuálně mohl vést k absurdním důsledkům, dle nichž by bylo třeba zapsat do matriční knihy jméno občana České republiky a Bulharska v azbuce (cyrilici), či občana České republiky a Řecka v alfabete.

IV. f) Zákonost nařízení vlády č. 594/2006 Sb.

[71] Krajský soud se neztotožňuje ani se závěrem žalobce, že vydáním nařízení č. 594/2006 Sb. vláda vybočila z mezí záko-

na o informačních systémech veřejné správy a tím porušila i článek 78 Ústavy, pročez ve věci žalobce došlo k porušení zásady zákonosti.

[72] Jak již bylo řečeno, nařízení vlády č. 594/2006 provádí zákon o informačních systémech veřejné správy, kdy vláda při vydání tohoto aktu (druhotné normotvorby) využila svého oprávnění dle článku 78 Ústavy. Dle tohoto ustanovení „[k] provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení. Nařízení podepisuje předseda vlády a příslušný člen vlády.“ Toto ustanovení generálně zmocňuje vládu v rámci plnění jejích exekutivních funkcí k podzákonné normotvorbě výhradně ve formě nařízení, k provedení zákona a v jeho mezích, a to bez nutnosti dalšího výslovného zákonného zmocnění. Přitom základní charakteristikou sekundárních právních předpisů je jejich povaha *secundum et intra legem*, tedy v případě nařízení k provedení zákona a v jeho mezích, v případě vyhlášek na základě zákona, v jeho mezích a na základě zmocnění.

[73] Žalobce přitom dovozuje, že zásah na základě předmětného nařízení vlády má dopad ve sféře práva na soukromí žalobce, neboť nelze spravedlivě tvrdit, že pozměňování příjmení několika členům rodiny žalobce na základě nařízení vlády č. 594/2006 Sb. je provedením zákona o informačních systémech veřejné správy. I kdyby dle žalobce toto opatření k provedení zákona částečně přispívalo, značná část ve svém důsledku z mezí zákona vybočuje.

[74] Ve smyslu judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 14. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 45/2000, č. 30/2001 Sb. ÚS, č. 96/2001 Sb, a ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01, č. 149/2001 Sb. ÚS, č. 41/2001 Sb.) musí odvozená normotvorba exekutivy respektovat následující zásady: 1. nařízení musí být vydáno oprávněným subjektem; 2. nařízení nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu (nemůže tedy stanovit primární práva a povinnosti); 3. musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard (musí být tedy otevřen prostor pro sféru nařízení).

[75] Podle krajského soudu je nesporné, že nařízení bylo vydáno oprávněným subjektem – vládou. Dále se soud domnívá, že nařízení z obecného hlediska nezasahuje do věcí vyhrazených zákonu – generálně lze totiž říci, že upravuje v podstatě technickou stránku problému vedení informačního systému veřejné správy, přičemž není zřejmé, že by zde byla vůle zákonodárce vládě v této aktivitě bránit. Idea stojící za předmětným nařízením je totiž legitimní; je-li totiž úředním (jednacím) jazykem v České republice jazyk český (viz např. § 16 správního řádu, který se týká i nynější věci), pak při zápisu některých skutečností do informačních systémů veřejné správy (i matričních skutečností a událostí) může vzniknout problém při transkripci či transliteraci těchto skutečností. Ani žalobce nezpochybnuje v tomto směru legitimitu nařízení např. v rozsahu jeho § 2 odst. 2, potažmo přílohy č. 2 upravující přepis znaků cyrilice (lze si představit, že by nařízení řešilo i jiné znaky – např. zmíněnou ababetu nebo znaky více „exotické“). Nadto soud nezpochybnuje teoreticky možnou míru legitimity nařízení s ohledem na dřívější technické možnosti systémů veřejné správy, když i v minulosti byla problematika řešena zmíněným Standardem ISVS (přičemž se soud ovšem domnívá, ve smyslu výše uvedeného, že v současných podmínkách již o této legitimitě hovořit nelze).

[76] Uvedené obecné konstatování však neznamená, že by aplikace nařízení č. 594/2006 Sb. ve všech případech byla bezproblémová. Nebylo tomu tak ani nyní; v posuzovaném rozsahu zásah založený na použití daného nařízení vedl k porušení ústavně zaručených práv žalobce. Soud si je zároveň vědom toho, že se správní orgány, jakožto součást moci výkonné, cítily nařízením vlády č. 594/2006 Sb. bez dalšího vázány; v přezkoumávaném rozsahu a s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem věci však soud ve smyslu § 95 odst. 1 Ústavy konstatuje neaplikovatelnost předmětného nařízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2009, čj. 7 As 32/2009-69, č. 2014/2010 Sb. NSS).

**IV. g) Rozsah regulace
dle nařízení vlády č. 594/2006 Sb.**

[77] S ohledem na již výše uvedené závěry není nutné se minuciózně vypořádávat s dalším žalobním bodem žalobce, který se týkal tvrzení, že v dané věci matriční úřad (resp. žalovaný) neměl podle nařízení vlády č. 594/2006 Sb. vůbec postupovat, neboť na zápisy do matričních knih a na z nich vyplývající vydání příslušných matričních dokladů (oddacího a rodného listu) se toto nařízení vůbec nevztahuje. K tomu soud uvádí následující:

[78] Je sice pravdou, že nařízení vlády č. 594/2006 Sb. primárně provádí zákon o informačních systémech veřejné správy, na druhou stranu je však třeba i matriku považovat za takový informační systém (srov. Mates, P. Dálkový přístup k informačním systémům veřejné správy. *Právní fórum*, 2005, č. 7, s. 249). Ustanovení § 1 zákona o informačních systémech veřejné správy tak stanoví, že „[t]ento zákon stanoví práva a povinnosti, které souvisejí s vytvářením, užíváním, provozem a rozvojem informačních systémů veřejné správy“. Dle § 3 odst. 1 zákona o informačních systémech veřejné správy „[i]nformační systémy veřejné správy jsou souborem informačních systémů, které slouží pro výkon veřejné správy. Jsou jimi i informační systémy zajišťující činnost podle zvláštních zákonů.“ S tím souvisí i § 2 písm. a) a § 2 písm. s) zákona o informačních systémech veřejné správy, který definuje pojmy „informační systém“ a „veřejný informační systém“. Na závěru, že i matrika představuje informační systém veřejné správy, nemůže změnit nic ani to, že odkaz v poznámce pod čarou k citovanému § 3 odst. 1 neobsahuje výslovnou zmínku o zákonu o matrikách, ani to, že znění § 2 písm. b) zákona o informačních systémech veřejné správy vzbuzuje dojem, jako by se jednalo jen o systém vedený pomocí informační techniky, resp. v daném kontextu ne zcela šťastně zvolený pojem „se zobrazují“ v nařízení vlády č. 594/2006 Sb. Tímto „zobrazením“ je třeba rozumět i rukopisný zápis do matriční knihy dle § 6 odst. 1 zákona o matrikách [k tomu srov. § 26 odst. 3

zákona o matrikách, dle něhož mj. platí, že „[n]a žádost občana, který je příslušníkem národnostní menšiny, jehož jméno, popřípadě jména, a příjmení jsou v matriční knize zapsána v českém nebo v jiném než českém jazyce, uvede se jeho jméno, popřípadě jména, a příjmení v matričním dokladu v jazyce národnostní menšiny znaky přepsanými do podoby, ve které se zobrazují v informačních systémech veřejné správy.“ (zvýraznění doplněno)].

[79] Pakliže tedy nařízení vlády č. 594/2006 Sb. provádí zákon o informačních systémech veřejné správy, a dle tohoto zákona je třeba za informační systém veřejné správy považovat i matriku, pak předmětné nařízení nepřímo provádí i zákon o matrikách a z obecného hlediska (s výše uvedenými výhradami) je aplikovatelné i na rukopisné zápisy do matričních knih a souběžné vedení matričních událostí, matričních skutečností, změn a oprav pomocí výpočetní techniky). V těchto spojitostech není třeba se dále podrobně věnovat souvisejícím námitkám týkajícím se procesu zápisu do matričních knih, argumentace § 70a zákona o matrikách (ta již byla vypořádána výše), či odkazem na § 70 odst. 5 zákona o matrikách, neboť ten se při zápisu manželství uzavřeného na území cizího státu netýká „znaků“, jakými je příjmení občana a jeho manžela zapsáno na cizozemském matričním dokladu, dokladu totožnosti nebo potvrzení cizího státu, ale „podoby“ ve smyslu „tvaru, který neodpovídá pravidlům české mluvnice“ (viz Henych, V. *Zákon o matrikách s komentářem*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2015, s. 260).

**IV. h) Procesní postup správních orgánů
dle § 87 zákona o matrikách**

[80] Pouze částečně konečně soud souhlasí s argumentem žalobce, že žalovaný (pořadatel) matriční úřad nevykládá správně § 87 odst. 1 zákona o matrikách, když má za to, že nevyhovění žadateli dle § 25 odst. 1 písm. a) zákona o matrikách znamená pouze nevydání matričního dokladu jako celku, ale nevztahuje se již na vydání matričního dokladu, který je v rozporu se žádostí žadatele o vydání takového dokladu; žalobce za takové situace dovo-

zuje, že v takovém případě by žadatel neměl k dispozici žádný opravný prostředek.

[81] O tom, že žalobce fakticky měl k dispozici opravný prostředek, svědčí již to, že podal žádost o vydání rozhodnutí dle § 87, načež byla vydána rozhodnutí, která jsou předmětem této žaloby. Ustanovení § 87 s účinností od 1. 1. 2014 uvádí, že „[p]okud se žadatelé podle [...] § 25 odst. 1 písm. a) nebo d), [...] nevyhoví v plném rozsahu, vydá se o tom rozhodnutí“ (s účinností do 31. 12. 2013 totožnou úpravu obsahoval § 87 odst. 2 zákona o matrikách).

[82] K otázce existence zmíněných opravných prostředků krajský soud pro stručnost odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, čj. 2 Aps 5/2012-52:

„Zákon č. 301/2000 Sb., možnost provádění oprav zápisů v matriční knize jednoznačně předpokládá (§ 50). Jde-li o chybný údaj o jménu či příjmení, postupuje se dle § 58 uvedeného zákona. Z díkce tohoto ustanovení [jsou-li v matriční knize zapsány chybně údaje o [...]] provede se oprava zápisu“ je zřejmé, že oprava se provádí ex officio. To ovšem nevylučuje možnost, že oprava může být provedena i na návrh, neboť ustanovení § 87 odst. 2 zákona č. 301/2000 Sb., výslovně stanoví, že pokud se žadatelé podle § 5 [...] nevyhoví v plném rozsahu, vydá se o tom rozhodnutí. § 5 tohoto zákona, na který § 87 odst. 2, mimo jiné, odkazuje, se týká zápisů matričních událostí (odst. 1), matričních skutečností (odst. 2) a změn a oprav zápisů (odst. 3) v matričních knihách. Nemůže být tedy pochyb o tom, že o opravu matričního zápisu může být i požádáno, z čehož rezultuje povinnost příslušného matričního úřadu právně relevantním způsobem zareagovat. [...] Přestože nelze proti takto provedené opravě, či potažmo dopisu o jejím oznámení, brojit odvoláním či jiným opravným prostředkem

(nejde o emanaci správního řízení), nelze souhlasit se stěžovatelem, že zde neexistuje jiný procesní prostředek, jímž by ke zvrácení důsledků ex officio provedené opravy nemohlo dojít. Tímto prostředkem je žádost o opravu chybného matričního údaje podle § 5 odst. 2 a § 58 zákona č. 301/2000 Sb. V případě podání takové žádosti je již zahájeno správní řízení (§ 9 správního řádu) a matriční orgán má dvě možnosti, jak postupovat. Může požadovanou opravu provést, a to bez vydání jakéhokoliv rozhodnutí (§ 87 odst. 2 zákona č. 301/2000 Sb.), nebo ji rozhodnutím zamítnout. Proti zamítavému rozhodnutí (pouze proti němu, neboť v případě vyhovění žádosti se nerozhoduje a nejde tak o případ, kdy bylo rozhodnuto a pouze se nevyhotovuje písemné rozhodnutí – srov. § 87 odst. 1 zákona) se pak může žadatel bránit odvoláním a případně též (proti konečnému správnímu rozhodnutí) žalobou ve správním soudnictví.“

[83] Na druhou stranu ovšem krajský soud souhlasí se žalobcem v tom smyslu, že právně zcela „čistě“ řešení by ze strany matričního úřadu bylo, kdyby za situace, že žalobci úplně nevyhověl (nevedl tedy jméno přesně v jím požadované formě, a to i s rozdílem ve zmíněné tildě či jiném znaku), vydal o dané skutečnosti rozhodnutí. Pakliže je totiž údaj uvedený v žádosti „přepsán“ do jiné formy (např. dle nařízení vlády č. 594/2006 Sb.), nelze hovořit o bezvýhradném vyhovění žádosti; i prostý postup dle nařízení vlády č. 594/2006 Sb. představuje jistý myšlenkový a aplikační proces matričního úřadu, do kterého se může vloupat chyba. Pakliže je ve věci vydáno rozhodnutí, může se dotčený subjekt okamžitě bránit opravným prostředkem (a celý postup je tak urychlen) a nemusí podávat další samostatný podnět (žádost), který byl jakožto faktický opravný prostředek v podstatě explicitně „vysvětlěn“ až judikaturou (viz předchozí odstavec).

Zemědělství: nárok na poskytnutí dotace; evidence využití zemědělské půdy podle užívatelských vztahů

k § 4 odst. 1 nařízení vlády č. 47/2007 Sb., o stanovení některých podmínek poskytování jednotné platby na plochu zemědělské půdy a některých podmínek poskytování informací o zpracování zemědělských výrobků pocházejících z půdy uvedené do klidu, ve znění nařízení vlády č. 480/2009 Sb.

k zákonu č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění účinném do 30. 4. 2014

Dotaci ve formě jednotné platby na plochu zemědělské půdy, jejíž poskytování je upraveno v nařízení vlády č. 47/2007 Sb., nelze žadateli poskytnout, jestliže zemědělská půda na něj není v rozhodné době evidována v evidenci využití zemědělské půdy podle užívatelských vztahů vedené podle zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství (§ 4 odst. 1 nařízení vlády č. 47/2007 Sb.).

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 10. 2016, čj. 9 A 168/2012-85)

Věc: a) Jiří S. a b) Petra S. proti Ministerstvu zemědělství o poskytnutí dotace.

Žalobci jsou právními nástupci původního žalobce Jiřího S. (dále jen „původní žalobce“). Prostřednictvím Agentury pro zemědělství a venkov Ministerstva zemědělství Hodonín (dále jen „agentura“) podal původní žalobce dne 16. 5. 2011 žádost o poskytnutí jednotné platby na plochu zemědělské půdy pro rok 2011 podle nařízení vlády č. 47/2007 Sb. Státní zemědělský intervenční fond (správní orgán I. stupně) při kontrole zjistil, že některé půdní bloky, resp. díly půdních bloků, které původní žalobce ve své žádosti uvedl, na něj nebyly vedeny v evidenci využití zemědělské půdy podle užívatelských vztahů (dále jen „evidence půdy“). Původní žalobce tedy nesplnil podmínku podle § 4 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 47/2007 Sb., podle níž se jednotná platba na plochu zemědělské půdy poskytne na půdu, která je evidována v evidenci půdy na žadatele nejméně od doručení žádosti do 31. 8. příslušného kalendářního roku. Správní orgán I. stupně proto žádost rozhodnutím ze dne 10. 4. 2012 zamítl.

Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 3. 8. 2012. V odůvodnění uvedl, že správní orgán I. stupně postupoval podle § 4 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 47/2007 Sb. a podle nařízení Komise (ES) č. 1122/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES)

č. 73/2009, pokud jde o podmíněnost, modulaci a integrovaný administrativní a kontrolní systém v rámci režimů přímých podpor pro zemědělce stanovených v uvedeném nařízení, a k nařízení Rady (ES) č. 1234/2007, pokud jde o podmíněnost v rámci režimu přímé podpory pro odvětví vína, podle jehož čl. 2 odst. 23 nemohl do zjištěné plochy zahrnout výměru, která nebyla na původního žalobce evidována. Vzhledem k tomu, že rozdíl mezi plochou deklarovanou v žádosti a plochou zjištěnou byl větší než 50 % zjištěné plochy, správní orgán I. stupně v souladu čl. 58 nařízení Komise (ES) č. 1122/2009 žádost zamítl.

Žalovaný dále konstatoval, že podle § 3a odst. 1 zákona o zemědělství slouží evidence půdy k ověřování údajů uvedených v žádostech, jejichž předmětem je dotace podle § 3 odst. 4 písm. a) tohoto zákona, a ke kontrole plnění podmínek poskytnutí dotace. Při rozhodování o poskytnutí nebo vrácení dotace je tak správní orgán I. stupně povinen vycházet z údajů uvedených v evidenci půdy. V této souvislosti žalovaný poukázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 9. 2011, čj. 11 A 36/2011-28, a na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 2 As 2/2008-55, a ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 As 44/2011-210. Původní žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalobu k Městskému soudu

v Praze. Uvedl, že předmětnou žádost o jednotnou platbu na plochu pro rok 2011 podal na předepsaných tiskopisech za přítomnosti vedoucího agentury. Do žádosti uvedl i pozemky, které byly v té době předmětem soudního sporu mezi ním a městem Kyjov o nájem těchto pozemků vedeného u Okresního soudu v Hodoníně pod sp. zn. 16 C 154/2010 a v odvolacím řízení u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 38 Co 370/2011. Žalovanému bylo z úřední činnosti známo, že původní žalobce vedl s městem Kyjov o nájem předmětných pozemků spor.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že z článku 55 nařízení Komise (ES) č. 1122/2009 vyplývá, že žadatel o dotace je povinen uvést v žádosti veškerou půdu, na níž hospodaří. Původní žalobce v předmětné žádosti uvedl všechny půdní bloky, resp. díly půdních bloků, na nichž hospodařil, tedy i ty, které byly v evidenci půdy vedeny na společnost PODCHŘIBÍ JEŽOV, a.s. Důvodem pro zamítnutí předmětné žádosti byla skutečnost, že původní žalobce požádal o poskytnutí jednotné platby i na tyto půdní bloky, resp. díly půdních bloků, které na něj nebyly vedeny v evidenci půdy nejméně ode dne doručení předmětné žádosti, tedy od 16. 5. 2011 do 31. 8. 2011. Nesplnil tak podmínku pro poskytnutí jednotné platby na plochu dle § 4 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 47/2007 Sb. Správní orgán I. stupně proto podle článku 58 ve spojení s čl. 2 odst. 23 nařízení Komise (ES) č. 1122/2009 tuto žádost zamítl.

Žalovaný zdůraznil, že správní orgán I. stupně je povinen při rozhodování o poskytnutí dotace vycházet z údajů uvedených v evidenci půdy, což je postup, který je plně v souladu s judikaturou, na kterou odkázal v napadeném rozhodnutí.

Žalovanému bylo z úřední činnosti známo, že původní žalobce podal dne 30. 9. 2010 námitky proti oznámením agentury ze dne 13. 9. 2010 o změně údajů v evidenci půdy, které se týkaly evidence předmětných půdních bloků, resp. dílů půdních bloků. Rozhodnutími ze dne 24. 1. 2011 ministr zemědělství námitkám nevyhověl. Předmětné půdní bloky resp. díly půdních bloků byly

a jsou na základě platné nájemní smlouvy s městem Kyjov vedeny v evidenci půdy na společnost PODCHŘIBÍ JEŽOV. Žalovaný rovněž nerozporoval, že věděl o sporu mezi původním žalobcem a městem Kyjov ohledně platnosti nájemních smluv. Tento soukromoprávní spor však přímo nesouvisí s řízením o poskytnutí jednotné platby na plochu.

Při ústním jednání žalobci argumentovali snahou původního žalobce domoci se změny v evidenci půdy, protože oprávněným uživatelem sporných pozemků byl pouze on. Nájemní smlouva uzavřená mezi městem Kyjov a společností PODCHŘIBÍ JEŽOV shledal Okresní soud v Hodoníně neplatnou, jak vyplývá z jeho rozsudku ze dne 31. 10. 2012, čj. 4 C 39/2012-92.

Dále uvedli, že proti rozhodnutím ministra zemědělství ze dne 24. 1. 2011 podal původní žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze, jenž ji usnesením ze dne 23. 2. 2016, čj. 6 A 66/2011-67, odmítl. Kasační stížnost proti tomuto rozhodnutí žalobci nepodali.

Žalovaný při jednání zdůraznil nutnost rozlišovat mezi řízením o změnu údajů v evidenci půdy a řízením o žádosti o poskytnutí dotace. V dané věci se jedná o rozhodnutí o žádosti o dotaci, nikoliv o změnu údajů v evidenci půdy.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Skutečnost, že původní žalobce podal žádost o jednotnou platbu na plochu pro rok 2011 na předepsaných tiskopisech, je pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí zcela nepodstatná, stejně jako to, že předmětnou žádost vyplnil za přítomnosti vedoucího agentury.

Presvědčení původního žalobce, že právě on byl v rozhodné době oprávněným uživatelem pozemků ve vlastnictví města Kyjov, které rovněž zahrnul do své žádosti o dotaci, protože nájemní smlouva společnosti PODCHŘIBÍ JEŽOV na tyto pozemky je podle něj neplatná, a stejně tak ani jeho poukaz na soudní spor probíhající u Okresního soudu v Hodoníně pod sp. zn. 16 C 154/2010

nemohou zpochybnit zákonnost napadeného rozhodnutí. Pro rozhodnutí správního orgánu I. stupně o žádosti původního žalobce o dotaci byly totiž zásadní údaje o předmětných pozemcích obsažené v evidenci půdy, v níž byly tyto „sporné“ pozemky evidovány nikoliv na původního žalobce, ale na společnost PODCHŘIBÍ JEŽOV. Na tomto místě je nutno zdůraznit, že původnímu žalobci se nepodařilo docílit změny tohoto „evidenčního“ údaje ani v námitkovém řízení, ani v následném přezkumném řízení soudním. Ministr zemědělství rozhodnutím ze dne 24. 1. 2011 nevyhověl jeho námitce proti oznámení agentury ze dne 13. 9. 2010 o změně údajů evidovaných v evidenci půdy podle uživatelských vztahů, kterým agentura původnímu žalobci sdělila, že v evidenci půdy byly u jeho osoby provedeny na základě ohlášení ze dne 12. 4. 2010 a 6. 5. 2010 dále vyjmenované změny, mezi kterými byla i změna uživatele na společnost PODCHŘIBÍ JEŽOV. Žaloba, kterou původní žalobce proti rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 24. 1. 2011 podal, byla usnesením Městského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2016, čj. 6 A 66/2011-67, odmítnuta.

Podle § 3a odst. 1 zákona o zemědělství evidence využití půdy slouží mj. k ověřování správnosti údajů uvedených v žádosti, jejichž předmětem je dotace. V souladu s § 3 odst. 4 písm. a) zákona o zemědělství byl správní orgán I. stupně při rozhodování o žádosti původního žalobce o dotaci povinen vycházet z údajů uvedených v evidenci půdy, v níž byla jako uživatel „sporných“ pozemků v rozhodné době evidována společnost PODCHŘIBÍ JEŽOV, a nikoliv původní žalobce. To, že pro rozhodnutí o žádosti o dotaci je zásadní právě údaj o tom, na koho je ten který půdní blok/díl půdního bloku evidován v evidenci půdy, jednoznačně vyplývá i z § 2 nařízení vlády č. 47/2007 Sb., které žadatele o platbu definuje jako fyzickou nebo právnickou osobu „obhospodařující zemědělskou půdu evidovanou na ni v evidenci využití zemědělské půdy podle uživatelských vztahů, která doručí [Státnímu zemědělskému intervenčnímu fondu] na jím vydaném formuláři žá-

dost o platbu pro příslušný kalendářní rok“. Podle § 4 odst. 1 písm. b) tohoto nařízení může Státní zemědělský intervenční fond poskytnout žadateli platbu pouze na zemědělskou půdu, „která je evidována v evidenci na žadatele nejméně ode dne doručení žádosti Fondu do 31. 8. příslušného kalendářního roku“. Stejná podmínka, tedy to, že půda, na kterou je žádáno o dotaci, je evidována v evidenci na žadatele, je ostatně zakotvena i v § 4 odst. 1 písm. c) citovaného nařízení.

Jak bylo konstatováno shora, původní žalobce v rozhodném období prokazatelně nebyl v evidenci půdy veden jakožto uživatel „sporných“ půdních bloků/dílů půdních bloků v majetku města Kyjov, které zahrnul do své žádosti o dotaci. V žalobě ostatně nerozporoval klíčové zjištění žalovaného, že o dotaci žádal také na pozemky, které byly dle evidence půdy evidovány na jiný subjekt (společnost PODCHŘIBÍ JEŽOV), pouze popíral opodstatněnost tohoto evidenčního údaje, přičemž poukazoval na probíhající občanskoprávní řízení. Tato žalobní argumentace však vzhledem k výše uvedenému nemůže obstát. Zákonnou povinností správního orgánu I. stupně bylo posuzovat žádost o dotaci právě na základě údajů obsažených v evidenci půdy, a to správní orgán I. stupně také učinil. Jinak řečeno, jestliže správní orgán I. stupně a následně též žalovaný vycházeli v rámci posuzování předmětné žádosti při zjišťování uživatelských vztahů k půdě z údajů obsažených v evidenci půdy pro rozhodné období, byl jejich postup, a stejně tak i závěr, že původní žalobce nesplnil podmínku pro poskytnutí dotace uvedenou v § 4 odst. 1 písm. b) nařízením vlády č. 47/2007 Sb., v souladu se zákonem. Pokud by naopak správní orgány obou stupňů při rozhodování o předmětné žádosti zohlednily jiné údaje, případně přihledly k nepravomocnému soudnímu rozhodnutí nebo k původnímu žalobcem odlišně tvrzenému faktickému stavu, nerespektovaly by zákonem stanovená kritéria pro posouzení žádosti o dotaci, a zatížily by tak své rozhodnutí nezákonností.

Soud na okraj uvádí, že k rozsudku Okresního soudu v Hodoníně ze dne 31. 10. 2012,

čj. 4 C 39/2012-92, v němž soud zpochybnil platnost nájemní smlouvy uzavřené mezi společnostmi PODCHŘIBÍ JEŽOV a městem Kyjov, nelze jakkoliv přihlížet už z toho důvodu, že tento rozsudek nikdy nenabyl právní moci (byl zrušen usnesením téhož soudu ze dne 19. 3. 2013, čj. 4 C 93/2012-127). Na tomto místě nelze než zopakovat, že z hle-

diska zákonnosti napadeného rozhodnutí je podstatné, že „*sporné*“ pozemky byly dle evidence půdy v rozhodné době evidovány na společnost PODCHŘIBÍ JEŽOV a původnímu žalobci se nepodařilo zákonem stanoveným postupem docílit změny tohoto pro něj nepříznivého evidenčního údaje, ač se o to pokusil (viz výše). (...)

3536

Pobyt cizinců: rodinný příslušník občana EU

k § 15a odst. 3 písm. a) bodu 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 25. 5. 2015 (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

Spojení „žil s občanem Evropské unie ve společné domácnosti“ obsažené v § 15a odst. 3 písm. a) bodu 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 17. 12. 2015, je nutno vykládat tak, že musí jít o společné soužití s občanem EU, které bezprostředně předchází vstupu cizince (rodinného příslušníka) na území členského státu EU.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2016, čj. 1 Azs 273/2016-29)

Prejudikatura: č. 2420/2011 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 18. 10. 1990, Dzodzi, (C-297/88 a C-197/89, Recueil, s. I-3763), ze dne 9. 1. 2007, Jia (C-1/05, Sb. rozh., s. I-00001), ze dne 25. 7. 2008, Metock (C-127/08, Sb. rozh., s. I-6241), ze dne 5. 5. 2011, McCarthy (C-434/09, Sb. rozh., s. I-03375) a ze dne 16. 1. 2014, Reyes, (C-423/12).

Věc: Tan Minh P. proti Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců o povolení k přechodnému pobytu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal dne 19. 12. 2014 žádost o povolení k přechodnému pobytu dle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců. V žádosti uvedl jako účel pobytu sloučení rodiny s občanem Evropské unie.

Ministerstvo vnitřních věcí rozhodnutím ze dne 25. 5. 2015 zamítlo žádost žalobce o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky.

Žalovaná následně zamítla žalobcovu odvolání a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila.

Proti rozhodnutí žalované brojil žalobce žalobou, kterou Krajský soud v Hradci Králové zamítl rozsudkem ze dne 15. 9. 2016, čj. 30 A 96/2015-71.

Krajský soud se neztotožnil s námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované.

Žalovaná sice částečně opakovala závěry správního orgánu I. stupně, jestliže se s nimi ale ztotožnila, není třeba po ní žádat, aby říkala totéž jinými slovy. Byť krajský soud připustil, že se žalovaná některými otázkami (přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce) měla zabývat podrobněji, v zásadě se se všemi odvolacími námitkami vypořádala.

Mezi účastníky není sporu, že žalobce je synem občana EU; sporné je, zda je osobou, která splňuje podmínky § 15a odst. 3 písm. a) bodu 1 nebo písm. b) zákona o pobytu cizinců.

Krajský soud uzavřel, že pro splnění podmínky soužití ve společné domácnosti obsažené v § 15a odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců je nutno, aby šlo o soužití bezprostředně nebo v nedávné době předcházející

vstupu na území hostitelského státu, nikoli o soužití ve vzdálené minulosti, jak tomu bylo v případě žalobce. K tomuto výkladu krajský soud dospěl v návaznosti na znění čl. 3 bodu 2 písm. a) ve spojení s čl. 3 bodu 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Krajský soud podpůrně odkázal na novelizované znění zmíněného ustanovení (účinné od 18. 12. 2015), které odstranilo případné výkladové nejasnosti, neboť nově uvádí, že za rodinného příslušníka občana EU se považuje též cizinec, který prokáže, že je příbuzným občana EU neuvedeným v odstavci 1, pokud žil před vstupem na území s občanem Evropské unie ve společné domácnosti.

Co se týče § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců [který je transpozicí čl. 3 bodu 2 písm. b) směrnice 2004/38/ES], ten dle krajského soudu cílí pouze na faktické partnerské vztahy, a není tak aplikovatelný na žalobce. Již z úvodu ustanovení je zřejmé, že se nejedná o rodinné příslušníky *stricto sensu*. Tuto skupinu tvoří cizinci, kteří nebudou disponovat žádným formálním dokladem o rodinné vazbě, definici rodinného příslušníka ale naplňují fakticky. Dle názoru krajského soudu tak nemůže jít o osoby, které jsou osobami s přímou rodinnou vazbou.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 Azs 211/2014-34, kterým žalobce argumentoval, na situaci žalobce dle krajského soudu nedopadá, neboť v něm posuzované osoby nebyly jako v případě žalobce rodinnými příslušníky uvedenými v § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, které by nespĺňovaly některou z dalších tam uvedených podmínek.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítal v ní, že krajský soud pouze převzal argumentaci žalované a její rozhodnutí aproboval. V důsledku toho uplatňuje stěžovatel své žalobní námítky jako námítky kasační.

Krajský soud nesprávně vypořádal námítku, dle níž stěžovateli svědčí postavení rodinného příslušníka občana EU dle § 15a odst. 3

písm. a) bod 1 zákona o pobytu cizinců. Dle stěžovatele je příliš restriktivní výklad žalované, podle něhož je nutné, aby ke sdílení společné domácnosti v domovském státě docházelo bezprostředně před vstupem na území České republiky. Takový výklad je zaměřen proti oprávněným zájmům cizince a účelu evropského právního institutu přechodného pobytu. Krajský soud ani správní orgány nepopírají, že stěžovatel žil ve své vlasti se svým otcem ve společné domácnosti, avšak ze skutečnosti, že v dané době nebyl otec ještě občanem EU, nepovažují požadovanou podmínku za splněnou. Z dikce zákona je však zřejmé, že zmíněná podmínka není vztahována na to, aby v době, kdy dané osoby žily ve společné domácnosti, byla již jedna z nich občanem EU, ale aby v domovském státě tyto osoby žily ve společné domácnosti.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...)

III.a) Námítka nesprávného posouzení stěžovatele jako rodinného příslušníka občana EU dle § 15a odst. 3 písm. a) bod 1 zákona o pobytu cizinců.

[25] V projednávané věci není sporu o tom, že stěžovatel je synem občana České republiky. Stěžovatel se narodil ve Vietnamu v roce 1982; od svého narození do roku 1985 žil ve společné domácnosti mj. se svým otcem, který v roce 1985 odešel do Československa. Stěžovatel svého otce v České republice nikdy nenavštívil, přicestoval sem v listopadu 2014 a od té doby s otcem bydlí ve společné domácnosti. Otec za stěžovatelem jezdil do Vietnamu mnohokrát (minimálně desetkrát).

[26] Stěžovatel dne 19. 12. 2014 podal žádost o povolení k přechodnému pobytu dle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Ten stanoví, že „*rodinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Ev-*

ropské unie a hodlá na území pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce společně s občanem Evropské unie, je povinen požádat ministerstvo o povolení k přechodnému pobytu. Žádost je povinen podat ve lhůtě do 3 měsíců ode dne vstupu na území.“

[27] Stěžovatel má za to, že na něho má být nahlíženo jako na rodinného příslušníka občana EU ve smyslu § 15a odst. 3 písm. a) bod 1 zákona o pobytu cizinců. Namítá, že podmínka soužití s občanem Evropské unie ve společné domácnosti není podmíněna tím, že takové soužití mělo být prokázáno k době bezprostředně před podáním žádosti o přechodný pobyt.

[28] Tento právní názor není správný.

[29] Podle § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců „*se rodinným příslušníkem občana Evropské unie pro účely tohoto zákona rozumí jeho a) manžel, b) rodič, jde-li o občana Evropské unie mladšího 21 let, kterého vyživuje a se kterým žije ve společné domácnosti, c) dítě mladší 21 let nebo takové dítě manžela občana Evropské unie a d) nezaopatřený přímý příbuzný ve vzestupné nebo sestupné linii nebo takový příbuzný manžela občana Evropské unie“.*

[30] Podle § 15a odst. 3 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců (ve znění účinném v době vydání rozhodnutí žalované) se „*ustanovení tohoto zákona, týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie, obdobně použijí i na cizince, který hodnověrným způsobem doloží, že je příbuzným občana Evropské unie neuvedeným v odstavci 1, pokud ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen trvalý či dlouhodobý pobyt, žil s občanem Evropské unie ve společné domácnosti“.*

[31] V případě stěžovatele je zjevné, že není rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel tvrdí, že je na něj však nutno nahlížet jako na rodinného příslušníka ve smyslu § 15a odst. 3 písm. a) bodu 1 tohoto zákona. Pro posouzení tohoto tvrzení jak pak nutno vyřešit spornou otázku, zda spojení „*žil s občanem Evropské unie ve společné domá-*

cnosti“ znamená, že má jít o společné soužití předcházející vstupu cizince na území České republiky, či nikoli.

[32] Předmětné ustanovení (v tehdejší znění) výslovně neupravovalo, v jaké době před vstupem na území České republiky musí cizinec žít ve společné domácnosti s občanem EU, aby na něj mohlo být nahlíženo jako na rodinného příslušníka dle § 15a odst. 3 písm. a) bod 1 zákona o pobytu cizinců.

[33] Ustanovení § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců je nutno vykládat v souladu s čl. 2 odst. 2 a čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice 2004/38/ES, které definují kategorie osob, které jsou považovány za rodinné příslušníky občanů Evropské unie, byť je tato směrnice 2004/38/ES v nyní posuzované věci použitelná pouze nepřímou, na základě odkazu ve vnitrostátním právu, kterým je § 15a odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

[34] Na stěžovatelův případ směrnice 2004/38/ES nedopadá přímo, protože jeho otec – občan České republiky není osobou, která by využila své právo volného pohybu a nemůže tak být (stejně jako stěžovatel) oprávněnou osobou ve smyslu této směrnice. Jak uvedl rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 26. 7. 2011, čj. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS, směrnice 2004/38/ES se vztahuje na občany EU, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky (čl. 3 odst. 1 směrnice 2004/38/ES). Ostatně i Soudní dvůr potvrdil, že právo pobytu v členském státě přísluší na základě směrnice 2004/38/ES nikoli všem státním příslušníkům třetích zemí, ale pouze těm státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou ve smyslu čl. 2 bodu 2 této směrnice rodinnými příslušníky občana Unie, **kteří využil své právo volného pohybu** (zvýraznění doplněno NSS). Pobyt, který uvedená směrnice upravuje, je tak v prvé řadě spojen s využitím práva volného pohybu osob. Pokud tedy občan Unie nikdy nevyužil svého práva volného pohybu a vždy pobýval v členském státě, jehož je státním příslušníkem, nespadá pod pojem „*oprávněné osoby“* ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice

2004/38/ES, stejně tak ani jeho rodinný příslušník. (Srov. rozsudek ze dne 25. 7. 2008, *Metock*, C-127/08, Sb. rozh., s. I-6241, bod 73; nebo rozsudek ze dne 5. 5. 2011, *McCarthy*, C-434/09, Sb. rozh., s. I-03375, body 35 až 43).

[35] Rozšířený senát v citovaném usnesení současně zdůraznil, že na základě přijetí § 15a odst. 4 (včleněného do zákona o pobytu cizinců zákonem č. 161/2006 Sb.), podle kterého se ustanovení zákona o pobytu cizinců týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie použijí i na cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana České republiky, došlo z vůle vnitrostátního zákonodárce nad rámec požadavků vyplývajících z unijního práva ke zrovnoprávnění rodinných příslušníků občanů ČR s rodinnými příslušníky občanů EU. Takovýto úmysl zákonodárce je zřejmý i z důvodové zprávy k zákonu č. 161/2006 Sb.

[36] Situace, kdy se právní řád členského státu EU snaží zrovnoprávnit své občany s občany jiných členských států, resp. rodinné příslušníky svých občanů s rodinnými příslušníky občanů jiných členských států, není situací nijak výjimečnou či dokonce nepřijatelnou. V rámci právního řádu členského státu může totiž docházet k diskriminaci vlastních státních občanů, a to vlivem paralelního použití unijní úpravy, která míří především na odstranění překážek volného pohybu, a která se vztahuje zejména na migrující občany jiných členských států a jejich rodinné příslušníky, a vnitrostátního práva, které se vztáhne na státní občany daného členského státu. Členské státy přitom mohou tuto diskriminaci vlastních státních občanů odstranit tím, že rozšíří působnost unijního práva čistě na základě přijetí vnitrostátní normy, jak tomu je právě v případě § 15 odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

[37] Takový postup přitom aprobovalo již samotné unijní právo, např. rozsudkem Soudního dvora ze dne 18. 10. 1990, *Dzodzi proti Belgii*, C-297/88 a C-197/89, Recueil, s. I-3763. Z něj jasně vyplývá, že unijní právo může být použitelné nepřímou, tedy pouze na základě odkazu obsaženého ve vnitrostátním právu. Vnitrostátní norma tak může „*aktivovat*“

unijní právo, které by se jinak na daný případ nepoužilo, když by daná situace sama o sobě neobsahovala žádný z faktorů podmiňujících jeho použití. Členský stát tak může vztáhnout unijní právo na situace, které nespádají do oblasti působnosti unijního práva.

[38] Z daného tak vyplývá, že i § 15a zákona o pobytu cizinců je nutno vyložit způsobem souladným s právem EU ve všech případech. Tedy v případě všech rodinných příslušníků občana EU, resp. občana ČR, bez ohledu na to, zda využili své právo volného pohybu. K výkladu souladnému s unijním právem je tak nutné přistoupit i v případě stěžovatele.

[39] Článek 3 odst. 1 směrnice 2004/38/ES stanoví, že se tato směrnice „*vztahuje na všechny občany Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky ve smyslu čl. 2 bodu 2, kteří je doprovázejí nebo následují*“.

[40] Dle čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES „*[a]niž je dotčeno právo volného pohybu a pobytu dotýčných osob, které tyto osoby již případně mají, usnadňuje hostitelský členský stát v souladu se svými vnitrostátními předpisy vstup a pobyt těchto osob: a) všech ostatních rodinných příslušníků bez ohledu na jejich státní příslušnost, kteří nejsou zahrnuti v definici rodinného příslušníka ve smyslu čl. 2 bodu 2 a kteří jsou v zemi, z níž pocházejí, osobami vyživovanými občanem Unie s primárním právem pobytu nebo členy jeho domácnosti nebo u kterých vážné zdravotní důvody naléhavě vyžadují osobní péči tohoto občana Unie o ně; b) partnera, se kterým má občan Unie řádně doložený trvalý vztah. Hostitelský členský stát pečlivě posoudí osobní poměry těchto osob a zdůvodní každé odepření vstupu či pobytu těchto osob.*“

[41] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že dle čl. 2 bodu 2 směrnice 2004/38/ES se pro účely této „*směrnice rodinným příslušníkem rozumí: a) manžel nebo manželka; b) partner, se kterým občan*“

Unie uzavřel registrované partnerství na základě právních předpisů členského státu, zachází-li právní řád hostitelského členského státu s registrovaným partnerstvím jako s manželstvím, v souladu s podmínkami stanovenými souvisejícími právními předpisy hostitelského členského státu; c) potomci v přímé linii, kteří jsou mladší 21 let nebo jsou vyživovanými osobami, a takoví potomci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písmenu b); d) předci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, a takoví předci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písmenu b).“

[42] Vzhledem ke shora uvedenému je tedy zjevné, že stěžovatelem dovolávaný § 15a odst. 3 písm. a) bod 1 je nutno vykládat v souladu s čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2004/38/ES.

[43] Článek 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2004/38/ES mj. normuje, že hostitelský členský stát usnadňuje vstup a pobyt všech ostatních rodinných příslušníků, kteří nespádají pod čl. 2 bod 2, bez ohledu na jejich státní příslušnost a kteří jsou v zemi, z níž pocházejí, členy domácnosti občana EU. Z tohoto ustanovení směrnice 2004/38/ES ve spojení s § 15a odst. 3 písm. a) bod 1 zákona o pobytu cizinců je prostým jazykovým výkladem nutno dovodit, že spojení „*soužití ve společné domácnosti*“ znamená, že v zemi z níž rodinný příslušník přichází, musel žít ve společné domácnosti s občanem EU.

[44] Aplikují-li se tato východiska na § 15a odst. 3 písm. a) bod 1 zákona o pobytu cizinců, je zjevné, že spojení „*žil s občanem Evropské unie ve společné domácnosti*“ je nutno skutečně vykládat tak, jak to učinila žalovaná i krajský soud, tedy že musí jít o společné soužití s občanem EU, které bezprostředně předchází vstupu cizince (rodinného příslušníka) na území členského státu EU (spojení „*jsou členy domácnosti občana Unie*“, nikoli byli členy).

[45] Ze skutkových okolností nyní posuzovaného případu je ovšem zjevné, že stěžovatel v době předcházející době jeho

vstupu na území České republiky ve společné domácnosti se svým otcem (jako občanem EU) nežil; naposledy tomu tak bylo před 29 lety.

[46] Tento výklad potvrzuje bod 6 odůvodnění směrnice 2004/38/ES, který stanoví, že „[k] zachování jednoty rodiny v širším slova smyslu [...] by měl hostitelský členský stát postavení osob, které podle této směrnice nejsou zahrnuty v definici rodinného příslušníka, a které tedy nemají automatické právo na vstup a pobyt v hostitelském členském státě, přezkoumávat v souladu s vlastními vnitrostátními předpisy z hlediska otázky, zda by těmto osobám měl být umožněn vstup a pobyt s ohledem na jejich vztah k občanu Unie nebo na jakékoli další okolnosti, například jejich finanční nebo fyzickou závislost na občanu Unie“.

[47] Účelem směrnice 2004/38/ES je tedy zachování jednoty rodiny v širším smyslu, a to zejména s ohledem na finanční či fyzickou závislost rodinného příslušníka na občanu EU. Tato závislost pak může být projevna i tím, že občan EU a jeho rodinný příslušník spolu žili ve společné domácnosti; aby ovšem mohl být naplňován účel směrnice 2004/38/ES, tedy zachování jednoty rodiny při pohybu jejích členů, musí taková společná domácnost z logiky věci fungovat před vykonáním pohybu, aby bylo vůbec co zachovávat.

[48] Tuto interpretaci předmětného ustanovení zákona o pobytu cizinců lze podpořit i skutečností (na kterou ostatně poukázal též krajský soud), že toto ustanovení bylo s účinností od 18. 12. 2015 novelizováno (zákon č. 314/2015 Sb.) tak, že zní: „*Za rodinného příslušníka občana Evropské unie se považuje též cizinec, který prokáže, že je příbuzným občana Evropské unie neuvedeným v odstavci 1, pokud ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen pobyt, žil před vstupem na území s občanem Evropské unie ve společné domácnosti*“ [zvýraznění doplněno; nově jde o § 15a odst. 2 písm. a) bod 1 zákona o po-

bytu cizinců]. Ze znění tohoto ustanovení v novelizovaném znění je zjevné, že podmínka soužití ve společné domácnosti je splněna pouze tehdy, šlo-li o soužití s občanem EU před vstupem na území. Z důvodové zprávy k tomuto novelizačnímu zákonu vyplývá, že ke změnám v § 15a zákona o pobytu cizinců zákonodárce přistoupil z důvodu četných výkladových problémů tohoto ustanovení ve stávajícím znění a současně za účelem jeho přizpůsobení aktuální judikatuře Soudního dvora. S ohledem na tuto judikaturu (rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 1. 2007, *Jia*,

C-1/05, Sb. rozh., s- I-00001, rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 1. 2014, *Reyes*, C-423/12, pak ve vztahu k nezbytnosti materiální podpory a též soužití ve společné domácnosti zákonodárce zdůvodnil, že ta musí existovat v členském státě původu nebo státě posledního pobytu těchto příbuzných v okamžiku, kdy žádají o připojení se k občanu Evropské unie, tedy bezprostředně před vstupem na území České republiky, a je na rodinném příslušníkovi, aby tuto závislost (resp. soužití ve společné domácnosti) prokázal. (...)

3537

Mezinárodní ochrana: zvlášť závažný zločin a vážný zločin

k § 15a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 165/2006 Sb. a č. 41/2009 Sb.⁷⁾
k § 14 odst. 3 trestního zákoníku (č. 40/2009 Sb.)

I. Pojmy „zvlášť závažný zločin“ v § 15a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném do 17. 12. 2015 a „vážný zločin“ v § 15a zákona o azylu, ve znění účinném ode dne 18. 12. 2015 vyjadřují totéž. Současně je třeba tyto pojmy interpretovat nezávisle na pojmu „zvlášť závažný zločin“ v § 14 odst. 3 trestního zákoníku z roku 2009.

II. Při posuzování toho, zda je určité jednání „vážným zločinem“ ve smyslu § 15a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, je třeba posuzovat jak individuální, tak typový charakter předmětného jednání. Nelze se přitom spokojit s konstatováním, že dané jednání je (typově) trestním zákoníkem z roku 2009 označeno jako zvlášť závažný zločin.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2016, čj. 49 Az 71/2015-26)

Prejudikatura: č. 835/2005 Sb. NSS.

Věc: Lam Nguyen T. (Vietnam) proti Ministerstvu vnitra, odboru azylové a migrační politiky, o udělení mezinárodní ochrany.

Dne 4. 5. 2015 podal žalobce žádost o udělení mezinárodní ochrany v České republice.

Rozhodnutím ze dne 27. 5. 2015 zamítl žalovaný podle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu žádost žalobce o mezinárodní ochranu a rozhodl rovněž, že doplňkovou ochranu nelze udělit pro existenci důvodů uvedených v § 15a zákona o azylu. V odůvodnění napačeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že pokud jde o možnost aplikace § 14 zákona o azylu,

posuzoval v této souvislosti především rodinnou a sociální situaci žalobce a přihlédl i k jeho věku a zdravotnímu stavu. Z jeho výpovědi v průběhu správního řízení však nevyplýval žádný zvláštního zřetele hodný důvod pro udělení azylu podle § 14 zákona o azylu.

Žalovaný dále uvedl, že v průběhu správního řízení vyšly najevo velmi závažné skutečnosti, které jej vedly k jednoznačnému závěru, že žalobce spáchal zvlášť závažný zlo-

⁷⁾ S účinností od 18. 12. 2015 změněn zákonem č. 314/2015 Sb.

čin, který je předvídan právě v § 15a zákona o azylu. Uvedl, že dle § 14 odst. 3 trestního zákoníku z roku 2009 jsou „*zvlášť závažnými zločiny [...] ty úmyslné trestné činy, na něž trestní zákoník stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně deset let*“. Podobně definoval zvlášť závažný trestný čin také trestní zákon z roku 1961⁷⁾, podle něhož byl žalobce odsouzen. Podle § 41 odst. 2 trestního zákona z roku 1961 jsou „*[z]vlášť závažnými trestnými činy [...] trestné činy uvedené v § 62 a ty úmyslné trestné činy, na něž trestní zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně osm let*“. Žalobce byl v České republice pravomocně odsouzen rozsudkem Okresního soudu v Domažlicích ze dne 24. 10. 2008, sp. zn. 2T 170/2008, pro spáchání trestného činu nedovolené výroby a držení omamných a psychotropních látek a jedů podle § 187 odst. 1 a 2 písm. a) trestního zákona z roku 1961 k trestu vyhoštění na dobu 10 let. Tento trestný čin je již ze své podstaty definován jako úmyslný a za jeho spáchání byl stanoven trest odnětí svobody s trestní sazbou v rozmezí 2–10 let, jednalo se tedy o zvlášť závažný trestný čin. Totožná výměra trestu je pak dána pro tento trestný čin i trestním zákoníkem z roku 2009 [§ 283 odst. 1 a 2 písm. a)]. I podle trestního zákoníku z roku 2009 se tedy jedná o zvlášť závažný zločin. Podle obou úprav (trestního zákona z roku 1961 i trestního zákoníku z roku 2009) je tedy trestný čin, pro který byl žalobce pravomocně odsouzen, jednoznačně definován jako zvlášť závažný zločin.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Praze. Žalobce předně uvedl, že v řízení o udělení azylu byl porušen § 3 správního řádu a § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona o azylu. V doplnění žaloby namítl, že došlo k chybné aplikaci § 15a zákona o azylu. Uvedl, že v jeho případě měly být meritorně posouzeny důvody pro udělení doplňkové ochrany, neboť nesouhlasí s hodnocením jeho trestné činnosti v České republice, za kterou byl pravomocně odsouzen. Žalobce měl za to, že v jeho konkrétním případě nedošlo k naplnění podmínek stanovených

čl. 17 odst. 1 písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (dále jen „kvalifikační směrnice z roku 2011“).

Žalovaný své rozhodnutí založil na zdůvodnění, že se žalobce dopustil zvlášť závažného zločinu a případné důvody pro udělení doplňkové ochrany není třeba zkoumat ani provádět další dokazování. Odkázal přitom na skutečnost, že žalobce byl odsouzen za pěstování konopí, a to v roce 2008 podle § 187 trestního zákona z roku 1961. Žalobce namítl, že se v jeho případě jednalo jen o pěstování konopí. Ačkoliv § 15a zákona o azylu používá terminologii, která odkazuje k pojmosloví trestního zákoníku, nelze dle žalobce odhlédnout od toho, že pěstování konopí nespadá do obdobné kategorie jako například vražda. Je sice pravdou, že dle § 14 odst. 3 trestního zákoníku z roku 2009 se zvlášť závažnými trestnými činy rozumí „*úmyslné trestné činy, na něž trestní zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně deset let*“, dle žalobce však při rozhodování o udělení doplňkové ochrany nelze vycházet jen z horní hranice trestní sazby. Vzhledem k eurokonformnímu výkladu i § 3 a § 2 odst. 4 správního řádu by měla být hodnocena vážnost konkrétního trestného činu spáchaného žalobcem. To však správní orgán zcela opomenul, stejně jako hodnocení skutečnosti, že trestní rozsudek je již z roku 2008.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že je ve věci žalobce nutné aplikovat § 15a zákona o azylu, který je implementací článku 17 směrnice Rady 2004/83/ES o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsa-

⁷⁾ S účinností od 1. 1. 2010 nahrazen zákonem č. 40/2009 Sb., trestním zákoníkem.

hu poskytované ochrany³⁾ (dále jen „kvalifikační směrnice z roku 2004“). Konstatoval, že v průběhu správního řízení vyšly najevo velmi závažné skutečnosti, které jej vedou k jednoznačnému závěru, že žalobce spáchal zvláště závažný zločin, který je předvídan práv v § 15a zákona o azylu.

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

Z odůvodnění:

(...) Stěžejním žalobním bodem je námitka, že žalovaný nesprávně aplikoval § 15a zákona o azylu, když se spokojil toliko se skutečností, že trestní zákon z roku 1961 i trestní zákoník z roku 2009 označují trestný čin, pro nějž byl žalobce odsouzen, za zvláště závažný zločin, aniž by se zabýval charakterem a závažností konkrétní trestné činnosti páchané žalobcem. Tato námitka je důvodná.

Úvodem krajský soud připomíná, že žalobce byl odsouzen pro spáchání trestného činu nedovolené výroby a držení omamných a psychotropních látek a jedů podle § 187 odst. 1 a 2 písm. a) trestního zákona z roku 1961 k trestu vyhoštění na dobu 10 let.

Podle § 187 odst. 1 trestního zákona z roku 1961 „[k]do neoprávněně vyrobí, doveze, vyveze, proveze, nabízí, zprostředkuje, prodá nebo jinak jinému opatří nebo pro jiného přechovává omamnou nebo psychotropní látku, přípravek obsahující omamnou nebo psychotropní látku, prekursor nebo jed, bude potrestán odnětím svobody na jeden rok až pět let“.

Podle § 187 odst. 2 písm. a) trestního zákona z roku 1961 „[o]dnětím svobody na **dvě léta až deset let** bude pachatel potrestán, spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 jako člen organizované skupiny, nebo ve větším rozsahu“.

Podle § 41 odst. 2 trestního zákona z roku 1961 „[z]vláště závažnými trestnými činy jsou trestné činy uvedené v § 62 a ty úmyslné

*trestné činy, na něž tento zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby **nejméně osm let**“.*

Podle § 283 odst. 1 trestního zákoníku z roku 2009 „[k]do neoprávněně vyrobí, doveze, vyveze, proveze, nabídně, zprostředkuje, prodá nebo jinak jinému opatří nebo pro jiného přechovává omamnou nebo psychotropní látku, přípravek obsahující omamnou nebo psychotropní látku, prekursor nebo jed, bude potrestán odnětím svobody na jeden rok až pět let nebo peněžitým trestem“.

Podle § 283 odst. 2 písm. c) trestního zákoníku z roku 2009 „[o]dnětím svobody na **dvě léta až deset let** nebo propadnutím majetku bude pachatel potrestán, spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 ve značném rozsahu“.

Podle § 14 odst. 3 trestního zákoníku z roku 2009 „[z]ločiny jsou všechny trestné činy, které nejsou podle trestního zákona přečiny; zvláště závažnými zločiny jsou ty úmyslné trestné činy, na něž trestní zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby **nejméně deset let**“.

Z výše uvedených ustanovení jednoznačně vyplývá, že trestný čin, za který byl žalobce odsouzen, byl „zvláště závažným trestným činem“ ve smyslu trestního zákona z roku 1961 a je „zvláště závažným zločinem“ ve smyslu trestního zákoníku z roku 2009.

Podle § 15a odst. 1 písm. b) zákona o azylu ve znění účinném do 17. 12. 2015 „[d]oplňkovou ochranu podle § 14a nebo 14b nelze udělit, i když budou zjištěny důvody uvedené v § 14a, avšak je důvodné podezření, že cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, spáchal zvláště závažný zločin“.

Na první pohled se může zdát, že pojem „zvláště závažný zločin“ (resp. „zvláště závažný trestný čin“) má shodný obsah jak v trestním, tak v azylovém právu. Podle názo-

³⁾ S účinností od 21. 12. 2013 nahrazena směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2011/95/EU o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany.

ru krajského soudu tomu tak ale není. Podle odborné literatury (Kosař, D. *Zákon o azylu: komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2010.) „*vylučující klauzule zakotvená v § 15a odst. 1 písm. b) [zákonu o azylu] se od vylučující klauzule obsažené v § 15 odst. 1 písm. b) [zákonu o azylu] drobně odchyľuje i v tom, že používá termín ‚zvlášť závažný trestný čin‘; zatímco § 15 odst. 1 písm. b) [zákonu o azylu] obsahuje termín ‚vážný [...] trestný čin‘. Tato odchylka je dána pravděpodobně tím, že při transpozici [kvalifikační směrnice z roku 2004] zákonodárce nově zakotvil celý § 15a [zákonu o azylu], zatímco § 15 odst. 1 [zákonu o azylu] zůstal nedotčen a doslovně parafrázuje znění článku 1F [Úmluvy o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.; dále jen „Ženevská úmluva“)] (přičemž při formulování § 15 odst. 1 písm. b) [zákonu o azylu] se navázáním na terminologii českého trestního zákona tehdejší zákonodárce zjevně nezabýval). Vzhledem k tomu, že (1) čl. 12 odst. 1 písm. b) [kvalifikační směrnice z roku 2004] i čl. 17 odst. 1 písm. b) [kvalifikační směrnice z roku 2004] obsahují totožnou formulaci (‚vážný zločin‘) a že (2) z povahy vztahu definice uprchlíka k definici osoby požívající doplňkové ochrany je nelogické, aby vylučující klauzule z azylu byla v tomto aspektu širší než vylučující klauzule z doplňkové ochrany, by bylo vhodné pojmy ‚zvlášť závažný trestný čin‘ v § 15a odst. 1 písm. b) [zákonu o azylu] a ‚vážný [...] trestný čin‘ v § 15 odst. 1 písm. b) [zákonu o azylu] vykládat pro účely [zákonu o azylu] jako synonyma.“ Krajský soud tento názor odborné literatury sdílí, a to ze dvou důvodů.*

Jedním z nich je povinnost eurokonformního výkladu. Jak uvádí i výše citovaná literatura, § 15a zákona o azylu je transpozicí kvalifikační směrnice, jejíž článek 17 hovoří o „*vážném zločinu*“ (předcházející kvalifikační směrnice z roku 2004 hovořila o „*vážném nepolitickém zločinu*“) a stejný pojem (tedy „*vážný nepolitický zločin*“) používá i článek 12 kvalifikační směrnice z roku 2011, který pojednává o důvodech pro vyloučení z postavení uprchlíka a který je transponován v § 15 zákona o azylu. Eurokonformní výklad tedy

velí vykládat pojem „*zvlášť závažný zločin*“ shodně s pojmem „*vážný zločin*“ ve smyslu kvalifikační směrnice z roku 2011.

Druhým důvodem je zřejmý záměr zákonodárce, který pokládá uvedené pojmy v zákoně o azylu za samostatné pojmy azylového práva. Tato skutečnost je zřejmá z důvodové zprávy k zákonu č. 314/2015, kterým byl § 15a odst. 1 písm. b) zákona o azylu změněn tak, že pojem „*zvlášť závažný zločin*“ byl nahrazen pojmem „*vážný zločin*“. Důvodová zpráva k tomu uvádí, že „[z]měna v § 15a odst. 1 zpřesňuje již provedenou transpozici kvalifikační směrnice [z roku 2011]. Opět se jedná o termín více korespondující s kvalifikační směrnici [z roku 2011]. Stejně jako v § 15 se jedná o autonomní pojem azylového, resp. uprchlického práva.“ I aplikace zásady zohlednění předúčinného práva (Wintř, J. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha : Auditorium, 2013., s. 120) tedy svědčí pro synonymický (a na trestním zákoníku z roku 2009 nezávislý) výklad pojmů „*zvlášť závažný zločin*“ a „*vážný zločin*“.

Z výše uvedených důvodů činí krajský soud dílčí závěr, že pojem „*zvlášť závažný zločin*“, obsažený v zákoně o azylu, je nutno chápat jako pojem nezávislý na stejném pojmu obsaženém v trestním zákoníku z roku 2009 a je třeba jej vykládat ve smyslu pojmu „*vážný zločin*“ obsaženém v kvalifikační směrnici z roku 2011 i v kvalifikační směrnici z roku 2004.

Poté, co krajský soud učinil závěr, že není nutné vztahovat pojem „*zvlášť závažný zločin*“ v zákoně o azylu automaticky k témuž pojmu v trestním zákoníku z roku 2009, zabýval se dále tím, zda je takové automatické vztázení, jaké provedl žalovaný, možné z hlediska mezinárodního a evropského práva. Dospěl k závěru, že nikoliv.

Úvodem krajský soud poznamenává, že pojem „*vážný zločin*“ (resp. „*vážný nepolitický zločin*“) je sice evropským právem používán, nemá v něm však svůj původ. Původ tohoto pojmu je nutno hledat v Ženevské úmluvě.

Podle čl. 1 odst. F písm. b) Ženevské Úmluvy se „[u]stanovení této úmluvy [...] nevztahují na žádnou osobu, o níž jsou vážné důvody se domnívat, že se dopustila vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než jí bylo povoleno se tam usadit jako uprchlík“.

Na úrovni Organizace spojených národů, resp. Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) bylo k aplikaci tohoto pojmu vydáno dne 4. 9. 2003 stanovisko (dostupné na www.refworld.org), podle kterého je při zjišťování míry závažnosti zločinu nutné brát v potaz následující faktory: povahu činu, skutečně způsobenou škodu, postup použitý pro zahájení trestního stíhání, povahu trestu a skutečnost, zda většina soudů považuje tento čin za vážný zločin. Zároveň toto stanovisko uvádí jako příklady vážných zločinů vraždu, znásilnění, zháňství či ozbrojenou loupež. Z výše uvedeného je zřejmé, že UNHCR pokládá za nezbytné při posuzování, zda je určité jednání vážným zločinem, zohlednit jak individuální, tak typový charakter předmětného jednání.

Na úrovni Soudního dvora sice nebyl vydán žádný rozsudek, který by se posuzovanou otázkou přímo zabýval, nicméně vodítka pro výklad pojmu „vážný zločin“ lze najít i zde, a sice ve stanovisku generálního advokáta Mengozziho ve věci *Spolková republika Německo proti B a D*, C-57/09, Sb. rozh., s. I-10979 (přestože toto stanovisko se, stejně jako stanovisko UNHCR, vztahuje k důvodům pro vyloučení z postavení uprchlíka, je s ohledem na skutečnosti uvedené na s. 6 rozsudku plně použitelné i ve vztahu k vyloučení z nároku na doplňkovou ochranu). V tomto stanovisku generální advokát uvádí:

„Aby se na určité jednání vztahoval čl. 12 odst. 2 písm. b) směrnice, musí být nejprve možné jej kvalifikovat jako ‚zločin‘. Rozdílný obsah, jež tento výraz může mít v jednotlivých právních rádech, ztěžuje jeho definici, a to jak v rámci Úmluvy z roku 1951, tak v rámci směrnice. Pro účely mé analýzy stačí v tomto ohledu uvést, že vzhledem k původu dotčeného ustanovení – které doslovně přejímá znění čl. 1F písm. b) [Ženevské úmluvy]

– jakož i cíli směrnice, který je uveden výše, vyžaduje tato kvalifikace především použití mezinárodních standardů, ačkoliv je třeba vzít v úvahu rovněž kritéria použitá v právním řádu, v němž je žádost o azyl posuzována, a případně zásady společné právním předpisům členských států nebo vyplývající z práva Unie.

Z přípravných prací na Úmluvě a ze systematického výkladu čl. 1F písm. b), jakož i obecněji z povahy a účelu tohoto ustanovení vyplývá, že se důvod vyloučení, který je v něm stanoven, použije pouze v případě vysokého stupně závažnosti dotčeného zločinu. Toto pojetí je potvrzeno výkladem poskytnutým odděleními různých úrovní v rámci UNHCR a aplikační praxí smluvních států, a rovněž je sdílí odborná literatura.

Posouzení závažnosti zločinu musí být konkrétně prováděno případ od případu ve světle všech polehčujících a přitěžujících okolností, a rovněž všech dalších relevantních subjektivních nebo objektivních okolností, ať již nastaly před předmětným chováním nebo po něm, a vyžaduje přijetí spíše mezinárodních než místních standardů. Toto posouzení nevyhnutelně ponechává orgánu pověřenému jeho provedením velkou volnost rozhodování.

Mezi faktory, které je třeba vzít v úvahu, UNHCR v Pokynech ze dne 4. 9. 2003 (dále jen ‚Pokyny z roku 2003‘) demonstrativně uvádí povahu činu, skutečně způsobenou škodu, postup použitý pro zahájení trestního stíhání, povahu trestu a skutečnost, zda většina soudů považuje tento čin za vážný zločin. Zvláště je třeba vzít v úvahu výši stanoveného nebo skutečně uloženého trestu ve státě, v němž je žádost o přiznání postavení uprchlíka přezkoumávána, ačkoli se nejedná o prvek, který je sám o sobě rozhodující, a to vzhledem k jeho odlišnému charakteru v jednotlivých právních rádech. Za vážné zločiny jsou obecně považovány zločiny proti životu, fyzické integritě nebo svobodě člověka.“

I ze stanoviska generálního advokáta tedy vyplývá důraz na individuální posouzení konkrétního činu.

S ohledem na výše uvedené krajský soud uzavírá, že pojmy „*zvlášť závažný zločin*“ v § 15a zákona o azylu ve znění účinném do 17. 12. 2015 a „*vážný zločin*“ v § 15a zákona o azylu ve znění účinném ode dne 18. 12. 2015 je třeba interpretovat shodně a nezávisle na pojmu „*zvlášť závažný zločin*“ v § 14 odst. 3 trestního zákoníku z roku 2009. Při posuzování toho, zda

je určité jednání „*vážným zločinem*“, je pak třeba posuzovat jak individuální, tak typový charakter předmětného jednání. Nelze se přitom spokojit s konstatováním, že dané jednání je (typově) trestním zákoníkem z roku 2009 označeno jako zvlášť závažný zločin. Jelikož žalovaný výše uvedeným způsobem nepostupoval a spokojil se při svém odůvodnění s konstatací, že dané jednání je trestním právem označeno za zvlášť závažný zločin, nemůže jeho rozhodnutí v soudním přezkumu obstát. (...)