

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

2-3^{2019 / XVII. ROČNÍK / 31. 3. 2019}

OBSAH

3836. Správní řízení: podstatné náležitosti podání	71
3837. Správní řízení: rozhodnutí odvolacího orgánu	77
3838. Správní řízení: povaha rozhodnutí o odnětí bankovní licence na základě správního uvážení	84
3839. Správní řízení: rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně	85
3840. Řízení před soudem: soudní přezkum výběru kandidáta na státního zástupce	88
Ústavní právo: právo na přístup k veřejné funkci.....	88
3841. Řízení před soudem: povaha sdělení o neumožnění vykonat odbornou justiční zkoušku.....	93
3842. Daňové řízení: úrok z neoprávněného jednání správce daně; k pojmu „částka, která byla daňovým subjektem vyplacena“	98
3843. Daň z příjmů: zamezení dvojího zdanění	102
Mezinárodní právo veřejné: mořské právo	102
3844. Daň z přidané hodnoty: ručitelství	111
3845. Důchodové pojištění: fikce doručení; doručování datovou schránkou	115
3846. Provoz na pozemních komunikacích: zákaz protisměrného zastavení a stání.....	118
3847. Právo na informace: potvrzení postupu povinného subjektu	121
3848. Právo na informace: poskytování informací dílčích a souhrnných; úhrada nákladů	131
3849. Právo na informace: obcházení zákona.....	136
3850. Telekomunikace: oznámení o zvýšení cen základních služeb.....	142
3851. Telekomunikace: k pojmu „podstatná změna smlouvy zhoršující postavení účastníka“	149
3852. Pobyť cizinců: povinnost opustit území; právo na respektování soukromého a rodinného života cizince.....	151
3853. Volby: aktivní legitimace k podání návrhu	154
3854. Rozpočty: porušení dotačních podmínek; výše odvodu za porušení rozpočtové kázně.....	156
3855. Loterie: pojem provozovatel	163
3856. Veřejné zdravotní pojištění: povinnost platit pojistné na veřejné zdravotní pojištění při výkonu faktické činnosti pro společnost	166
3857. Oběti trestných činů: peněžitá pomoc; prokazování nemajetkové újmy.....	170

3858. Pracovní právo: platnost pracovních smluv podepsaných stejnou osobou za obě strany	173
3859. Kompetenční spory: pravomoc Energetického regulačního úřadu	179

Správní řízení: podstatné náležitosti podání

k § 37 odst. 2 a 3 správního řádu, ve znění zákona č. 227/2009 Sb.

k § 87 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích^{*)}

I. Podpis na listinném podání je podstatnou náležitostí podání. Chybějící podpis na podání je vadou, pro kterou nelze pokračovat v řízení (§ 37 odst. 2 správního řádu).

II. Chyběl-li podpis na odporu podle § 87 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a nebyla-li tato vada přes výzvu odstraněna, odpor nevyvolal žádné právní účinky a příkaz o uložení napomenutí nebo pokuty nabyl právní moci.

III. Podává-li stejná osoba jako účastník či jako zmocněnec opakovaně listinná podání bez podpisu, není procesní chybou, pokud správní orgán nepostupuje podle § 37 odst. 3 správního řádu a osobu nevyzve k odstranění nedostatku podání. Stejně závěry platí i pro osoby nějakým způsobem spojené s osobami tyto obstrukční taktiky využívajícími. Takovéto podání je v těchto výjimečných případech zneužitím práva, nepožívá právní ochrany a nevyvolá samo o sobě žádné procesní důsledky. Správní orgán na ně nemusí nijak procesně reagovat.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2018, čj. 4 As 113/2018-39)

Prejudikatura: č. 2099/2010 Sb. NSS, č. 2383/2011 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 293/1996 Sb. (sp. zn. III. ÚS 83/96), č. 75/1997 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 73/97).

Věc: Jan H. proti Magistrátu města Chomutova ve věci ochrany proti nečinnosti správního orgánu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný dne 30. 6. 2016 vydal příkaz, kterým žalobce uznal vinným ze spáchání dopravního přestupku. Žalovaný proto uložil stěžovateli pokutu ve výši 1 500 Kč. Žalobce podal dne 28. 7. 2016 proti příkazu odpor, a to službou DopisOnline. Jelikož odpor neobsahoval podpis stěžovatele, žalovaný ho vyzval k doplnění podání do 5 dnů od doručení výzvy. Poučil ho, že jinak se příkaz stane pravomocným. Na tuto výzvu žalobce nijak nereagoval. Teprve dne 26. 6. 2017 podal Krajskému úřadu Ústeckého kraje žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. Následně se žalobou dne 22. 8. 2017 domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného.

Krajský soud rozsudkem žalobu zamítl. Konstatoval, že postup žalovaného byl v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu. Bylo na vůli žalobce, zda podá odpor prostřednictvím služby DopisOnline. Důsledkem využití této služby bylo vadné podání bez podpisu. Judikatura považuje absenci podpisu za vadu řízení, pro kterou v něm nelze pokračovat, neboť není možné seznat, která osoba ho činí. Výslovně se vymezil vůči rozsudku NSS ze dne 27. 7. 2017, čj. 2 As 80/2017-34, podle něž ani chybějící podpis nebrání projednání věci. Tam uvedený názor je ojedinělý a v rozporu s dosavadní judikaturou, nadto neprošel posouzením rozšířeného senátu. Krajský soud shrnul, že žalobce platně odpor nepodal, neboť i přes výzvu k odstranění vady spočívající v absenci vlastnoručního podpisu tuto vadu neodstranil. Podaný odpor nevyvolal požadovaný právní účinek ve smyslu § 87 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Žalovaný proto nebyl povinen vést řízení o přestupku, neboť to skončilo příkazem ze dne 30. 6. 2016, který nabyl právní moci dne 29. 7. 2016.

Proti rozsudku se žalobce (stěžovatel) bránil včasnou kasační stížností. Namítl, že mu žádná výzva k doplnění podpisu na odporu nebyla doručena, a proto na ni nemohl reagovat. V tomto ohledu navrhl provést dokazování. Stěžovatel dále poukázal na rozsudek ze dne 27. 7. 2017, čj. 2 As 80/2017-34, z něhož plyne, že odpor nemusel být podepsán, aby mohl vyvolat zamýšlené účinky. Neexistovaly totiž žádné pochybnosti o tom, kdo a čeho se domáhá, ani nemohla být nikomu způsobena újma. Odpor obsahoval potřebné identifikační údaje i dostatek podrobných informací o věci samé. Proto bylo zřejmé, že jej podal stěžovatel. Stěžovatel sice nezná obsah výzvy, z odůvodnění napadeného rozsudku však dovozuje, že žalovaný ve výzvě ve skutečnosti žádné důvody pro její

^{*)} S účinností od 1. 7. 2017 zrušen zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

vydání nepopsal, neboť pochybnosti o totožnosti podatele neměl. Lpění na uvedení podpisu je proto přepjatým formalismem. Žalovaný měl odpor přijmout a provést standardní řízení. S ohledem na skutečnost, že se podle odůvodnění napadeného rozsudku jeví rozhodovací praxe NSS ve věci požadavků na uvedení podpisu jako nejednotná, navrhl stěžovatel předložení věci rozšířenému senátu.

Žalovaný se ve vyjádření vymežil vůči rozsudku čj. 2 As 80/2017-34, který je v rozporu s dosavadní rozhodovací praxí a navíc zcela nabourává smysl výzvy k doplnění podání. Podle žalovaného je význam podpisu na podání zřejmý. Případný zfalšovaný podpis je možné znalecky přezkoumat, u podání bez podpisu je to z povahy věci vyloučené. Žalovaný proto navrhl, aby soud kasační stížnost zamítl.

Čtvrtý senát odkazuje na rozsudek ze dne 27. 7. 2017, čj. 2 As 80/2017-34, ve kterém dospěl k závěru, že navzdory znění § 37 odst. 2 správního řádu, který považuje podpis za jednu z náležitostí podání, není v zásadě zapotřebí podpis v rámci podání směřujícího vůči správnímu orgánu uvádět.

Oproti tomu v rozsudku ze dne 29. 1. 2013, čj. 8 As 105/2012-40, NSS konstatoval, že „[c]hybějící podpis na odvolání je vadou, pro kterou nelze pokračovat v řízení, protože není zřejmé, zda odvolání podala oprávněná osoba“. Závěr druhého senátu tedy ignoruje citovanou dřívější rozhodovací praxi, která vyžaduje podpis jako nezbytnou náležitost podání. Nadto je v rámci rozhodovací praxe ojedinělý, neboť i po vydání rozsudku druhého senátu pátý senát v rozsudku ze dne 18. 8. 2017, čj. 5 As 204/2016-27, setrval na původní rozhodovací praxi a konstatoval, že „[c]hybějící podpis na odvolání je vadou, pro kterou nelze pokračovat v řízení, protože není zřejmé, zda odvolání podala oprávněná osoba. Nebyla-li taková vada na výzvu správního orgánu odstraněna, měl, sledal-li by odvolací orgán dostatečné důvody pro závěr o tom, že nelze v řízení pokračovat, zastavit řízení dle § 93 odst. 1 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.“ Na původní rozhodovací praxi navazuje i rozsudek ze dne 27. 9. 2017, čj. 6 As 37/2017-31, kde šestý senát uvedl, že „s ohledem na okolnosti postupu zástupce Petra Kocourka v projednávané věci, je nutné nepodepsané podání z června 2014, které je označeno jako odvolání proti rozhodnutí [...], přičemž absence příslušného podpisu nebyla zhojena ani na výzvu správního orgánu, vyhodnotit jako zneužití práva a cílenou procesní obstrukci, jež není možné při posuzování včasnosti odvolání pomínout“.

Je tak zjevné, že v judikatuře nepanuje shoda v otázce posuzování podpisu jako náležitosti podání. První názorový proud považuje uvedení podpisu na podání za nezbytnou náležitost podání, jejíž absence brání projednání podání. Druhý proud směřuje k závěru, že chybějící podpis zásadně není vadou podání bránící projednání věci. Šestý senát navazuje na první názorový proud s tím, že absenci podpisu v určitých případech chápe dokonce jako zneužití práva, resp. cílenou procesní obstrukci.

Ačkoliv oba shora popsané názorové proudy nejsou zcela vzájemně neslučitelné (druhý senát připouští, že v určitých situacích bude nezbytné na uvedení podpisu trvat), přesto se podle názoru čtvrtého senátu jedná o rozpor natolik markantní, že jej nelze přehlížet. Podle čtvrtého senátu totiž v současnosti není z rozhodovací praxe zcela zřejmé, jakým způsobem NSS nahlíží na podpis jakožto součást podání ve smyslu § 37 správního řádu. Tento stav je nežádoucí. Nadto šestý senát opakovaně poukázal na to, že chybějící podpis bývá cílenou obstrukční strategií účastníků přestupkového řízení. Čtvrtý senát proto považuje za nezbytné rozhodovací praxi sjednotit. Přitom se přiklání k názoru, že podpis je potřeba vnímat jako nezbytnou součást podání. Pokud nedojde k doplnění podpisu ani přes výzvu správního orgánu, brání tato vada projednání podání.

Z odůvodnění:

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[11] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s. dospěl-li senát NSS při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí NSS, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[12] Druhý senát v rozsudku ze dne 27. 7. 2017, čj. 2 As 80/2017-34, vyjádřil v bodě 27 tento právní názor:

„[...] i v případě, kdy by žalovaný k odstranění vad odvolání řádně vyzval, a vady by přesto nebyly ve lhůtě odstraněny, nemohl by žalovaný na podané odvolání nahlížet, jako by nebylo učiněno, tj. nezabývat se jím. Jak bylo

rozebráno výše, i nepodepsané odvolání zásadně zahajuje řízení o odvolání v přestupkové věci (ledaže by z jeho obsahu vůbec neplynulo, kdo je má činit), a to je třeba skončit některým ze zákonem předvidaných způsobů. **Vada spočívající v chybějícím podpisu by bránila projednání takového odvolání teprve tehdy, vyustaly-li by pochybnosti, že podání učinil vskutku ten, kdo se v něm jako podatel deklaruje.** Podpis, není-li úředně ověřen, totiž za běžných okolností není nic víc než omezeně spolehlivý autentifikační prostředek – jeho přítomnost na podání obvykle zvyšuje pravděpodobnost, že je učinil vskutku ten, kdo v něm je za podatele označen, ale málokdy o tom dává jistotu. Za normálních okolností, chovají-li se lidé rozumně a poctivě, z čehož je nutno vycházet, je nepochybně jakousi „originální značkou“ toho, kdo se podepsal. Není však příliš obtížné běžný (neověřený) podpis padělat, napodobit či vytvořit (ať ve zlém či dobrém úmyslu) podání pouze navenek vypadající jako učiněné osobou, jež je v něm za podatele deklarována, a toto podání podepsat zcela jiným podpisem, než jaký skutečně užívá osoba, jíž je podání přičítáno. Proto je třeba za běžných okolností vycházet z toho, že ten, kdo je v podání jako podatel označen, jím je, ledaže vyvstanou rozumné důvody k jiné domněnce či pochybě, že tomu je či může být jinak; tuto domněnku či pochybu pak musí správní orgán prověřit a zařadit se podle výsledků svých zjištění“ (zvýraznění doplnil rozšířený senát).

[13] Názor druhého senátu není zcela ojedinělý. Např. i devátý senát v rozsudku ze dne 4. 6. 2015, čj. 9 As 63/2015-36, připouští, že chybějící podpis je vadou podání, ovšem v bodě 34 upozorňuje, že důvod pro postup podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu (zastavení řízení pro neodstranění vad podání) „*však platí pouze za předpokladu, že chybějící podpis na odvolání za uvedené skutkové situace skutečně brání jeho projednání dle § 89 odst. 2 správního řádu*“.

[14] V nynější věci je evidentní, že druhý senát dospěl k názoru odlišnému od judikatury citované shora. Navíc sám předkládající čtvrtý senát s právním názorem druhého senátu nesouhlasí a má za to, že chybějící podpis na podání vždy brání jeho projednání.

[15] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

III.2. Právní názor rozšířeného senátu

[16] Podle § 37 odst. 1 správního řádu je podání úkonem směřujícím vůči správnímu orgánu. Podle § 37 odst. 2 správního řádu z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Podání musí mj. obsahovat podpis osoby, která je činí.

[17] Podpis je tedy obecnou náležitostí podání ve správním řízení. Každé listinné podání musí být podepsáno osobou, která podání činí. To se samozřejmě vztahuje jak na podání fyzických osob, tak i na podání právnických osob (takováto podání podepisuje osoba, která za právnickou osobu jedná – viz § 30 správního řádu).

[18] Podpis je tradiční náležitostí listinných podání ve všech procesních řádech – srov. např. § 37 odst. 3 s. ř. s., § 42 odst. 4 o. s. ř. nebo § 59 odst. 4 trestního řádu; ze starších předpisů srov. § 19 odst. 2 vládního nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), dle něhož písemné podání muselo býti podatelem nebo zmocněncem vykázaným plnou mocí podepsáno vlastní rukou neb opatřeno znamením ruky, které ověří osoba čtení a písma znalá neb obecní orgán, příp. § 18 zákona č. 36/1875 ř. z., o zřízení správního soudu, nebo § 75 zákona č. 113/1895 ř. z., o soudním řízení v občanských rozepřích právních (civilní řád soudní), (podání podle posléze uvedeného předpisu muselo obsahovat mj. podpis strany samé neb jejího zákonného zástupce nebo zmocněnce, v advokátském procesu však podpis advokátův).

[19] Podpis je tradiční náležitostí i všech písemných hmotněprávních úkonů (§ 40 odst. 3 starého občanského zákoníku, resp. § 561 odst. 1 nového občanského zákoníku). Pro procesní úkony, svou povahou veřejnoprávní, však procesní řády na rozdíl od soukromoprávních kodexů ani neumožňují nahradit v listinném podání vlastnoruční podpis (srov. § 561 odst. 1 nového občanského zákoníku, který pro právní jednání učiněná v písemné formě umožňuje nahradit vlastnoruční podpis mechanickými prostředky tam, kde je to obvyklé; srov. obdobně již § 41 odst. 2 zákona č. 141/1950 Sb., občanský zákoník). Jedinou výjimkou v oblasti procesních úkonů je možnost nahradit vlastnoruční podpis advokáta otiskem podpisového razítka, jehož vzor byl uložen u soudu, kterému je podání určeno (§ 42 odst. 4 věta třetí o. s. ř.).

[20] Na tom, že podpis je podstatnou náležitostí odvolání, jejíž nedostatek brání pokračování v soudním řízení, se shoduje i civilní judikatura. Podpisem ve smyslu § 42 odst. 4 o. s. ř. se rozumí vlastnoruční podpis účastníka

řízení nebo jeho zástupce. Jak vysvětluje Nejvyšší soud, podpis je nenahraditelný písemný projev konkrétní fyzické osoby, „*kteří tím stvrzuje, že se ztotožňuje s obsahem podání (že podání lze přičítat jí, a nikoli osobě jiné). V tomto směru panuje při výkladu pojmu podpis, případně při výkladu požadavku, aby podání bylo podepsáno, v českém právním řádu shoda*“ (usnesení NS ze dne 31. 8. 1999, sp. zn. 20 Cdo 298/99, s citací starší judikatury).

[21] To, že požadavek podpisu na listinném podání není přežily, plyne i z judikatury Ústavního soudu. Pokud podpis na podání ve správním řízení prokazatelně není podpisem v podání označené osoby, nutno dospět k závěru, že „*z podání není patrné, kdo jej vlastně činí, v důsledku čehož nejsou splněny jak náležitosti podání*“. Za takové situace není tedy ani důvod pro odstraňování vad podání (nález ze dne 12. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 73/97, č. 75/1997 Sb. ÚS).

[22] Chybějící podpis na podání adresovaném správnímu orgánu je tedy vadou podání, neboť podání postrádá jednu z podstatných náležitostí. Podpis stvrzuje, že se podatel ztotožňuje s obsahem podání, že jej myslí vážně, nikoliv jen „*jako*“. V neposlední řadě stvrzuje též to, že podání skutečně činí podatel (a nikoliv někdo jiný jeho jménem).

[23] Podle § 37 odst. 3 správního řádu, nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Neodstraní-li podatel vadu, tj. nedoplní podpis, správní orgán zastaví řízení započaté vadným podáním podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu (shodně např. rozsudek ze dne 29. 1. 2013, čj. 8 As 105/2012-40, podobně též VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 412–413 a pak s. 591–592). Jinými slovy, listinné podání, které trpí podstatnou vadou, jako je např. chybějící vlastnoruční podpis, řízení zahájí. Podání ovšem nemůže, aniž by byla vada odstraněna, vyvolat projednání věci. V takovémto případě řízení skončí procesním rozhodnutím, zastavením podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[24] Jen na okraj lze podotknout, že řízení naopak nezahájí anonymní podání, u kterého není vůbec zřejmý podatel (srov. obdobně rozsudek 9 As 63/2015, bod 31, nebo v jiném kontextu nález III. ÚS 73/97). Takovéto anonymní podání tedy není s to vůbec založit příslušné procesněprávní vztahy, které naopak zásadně vyvolá podání vadné.

[25] Podání s chybějícím podpisem, tedy podání vadné, nemůže vést k projednání věci, ale jen k zastavení řízení. Nicméně ne každé podání podle § 37 správního řádu má za cíl vyvolat nějaké řízení. Proto procesní následky podání bez podstatné náležitosti, jakou je podpis, se budou lišit v závislosti na povaze podání. V obecné rovině lze jistě rozlišit podání, kterými se disponuje řízením, a podání ostatní. V nynější věci jde o odpor podle § 87 odst. 4 zákona o přestupcích: byl-li podán odpor včas, rušil příkaz o uložení napomenutí, nebo pokuty. V důsledku toho správní orgán pokračoval v (původním) řízení. Neexistovalo však nějaké zvláštní řízení o odporu, které by v případě vadného odporu bylo třeba zastavovat. Proto je nutno souhlasit se závěry krajského soudu v nynější věci, že nebyla-li vada odporu zhojena přes výzvu správního orgánu (podpis nebyl řádně doplněn), odpor jednoduše nevyvolal žádné právní účinky, příkaz nabyl právní moci a správní orgán již ve vztahu k odporu nemusel nic dalšího činit.

[26] Rozšířený senát podotýká, že úvahy druhého senátu citované v bodě [12] shora jsou úvahami *de lege ferenda*. Lze si jistě představit i takovou právní úpravu, která by vlastnoruční podpis podatele nevyžadovala. O smysluplnosti takovéto eventuální úpravy však má rozšířený senát pochybnosti. Jen pro ilustraci lze uvést situaci v době prvorepublikové před rokem 1928, kdy právní předpisy neukládaly povinnost vlastnoručního podpisu pro obecné správní řízení (jistě byla důvodem i skutečnost, že zcela chyběla jednotná kodifikace správního řízení). Tehdejší čl. nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že v roce 1924 nebylo „*zákonného předpisu, jenž by ve správním řízení stranám ukládal, aby svá podání vůbec nebo taková, jimiž uplatňují opravné prostředky zvláště, vlastnoručně podepisovaly. Leží však v povaze každého řízení a tedy i řízení správního, že úřad má právo zkoumat, pochází-li takové podání od strany samé, nebo bylo-li podáno aspoň s jejím vědomím a s její vůlí*“ (nález ze dne 15. 9. 1924, Boh. A 3889/1924). Jinými slovy, absence povinnosti podatelů svá podání podepsat v době před rokem 1928 evidentně komplikovala činnost správních orgánů, asi i proto normotvůrce tuto povinnost záhy poté v právním řádu zakotvil.

[27] Rozšířený senát se ztotožňuje i se závěry šestého senátu v rozsudku ze dne 27. 9. 2017, čj. 6 As 37/2017-31. Za určitých podmínek totiž může systematické a úmyslné podávání nepodepsaných podání týměž účastníkem, případně různými účastníky spojenými ovšem stejným zmocněncem či skupinou spřízněných zmocněnců, představovat zneužití práva. Jak si v cit. věci povšiml šestý senát, celým správním řízením se prolínala různá podání, která však vykazovala různé vady, zejm. nesplňovala základní náležitost v podobě řádného podpisu podání, tudíž nebylo zřejmé, kdo takové podání učinil a zda se jednalo o skutečný projev jeho vůle. Účastník řízení, resp. jeho „*profesionální zástupce*“, přitom velmi dobře věděl, že má podání podepsat. Přesto zcela zjevně v průběhu celého správního řízení přes opakovaná poučení ze strany správního orgánu takto nepostupoval. Rozšířený senát souhlasí i se závěrem šestého senátu, že „*zjevně účelový procesní postup spočívající v opakovaném ignorování příslušného, řádně provedeného poučení ze strany správního orgánu, nemůže požívat procesní ochrany, nemůže být k němu ani přihlíženo*“, jinak by soud fakticky akceptoval „*zjevně zlovolné, nemravné, šikanózní a obstrukční jednání*“.

[28] Uplatňování procesních práv účastníků ve správním řízení nemá vést k samoúčelné přehlídce zbytečných úkonů správních orgánů. Jinak by se správní řízení stalo vyprázdňeným rituálem zcela neúčelných procesních postupů správního orgánu bez jakéhokoliv smysluplného obsahu. Přesně k těmto koncům by ovšem vedla povinnost správních orgánů poskytovat poučení či slovy § 37 odst. 3 správního řádu „*pomáhat*“ podatelé odstranit nedostatky podání či ho vyzvat k jejich odstranění a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu, byť podatel byl již v mnoha jiných řízeních opakovaně poučován či mu bylo „*pomáháno*“ s tou samou otázkou. Poučení tu neplní naprosto žádnou funkci. „*Pomáháno*“ je někomu, kdo ve skutečnosti žádnou „*pomoc*“ nepotřebuje. Naopak veškeré své kroky činí jen proto, aby dosáhl právě oné „*pomoci*“; jinak a přesněji řečeno, aby správní orgán co nejdříve zatížil zbytečnými úkony. Jde tedy o šikanózní jednání, které je druhem zneužití práva.

[29] Jak správně poznamenal šestý senát v jiném svém rozsudku, soudy ani správní orgány „*nerozhodují ve vakuu, účastníci a jejich právní zástupci na straně jedné a orgány veřejné moci na straně druhé nutně reflektují i určitou zkušenost, kterou spolu bezprostředně ‚úředně‘ učinili. Není proto porušením procesní rovnosti, resp. rovnosti zbrání, pokud orgán veřejné moci např. při plnění své poučovací povinnosti vezme v úvahu, že se určité osobě – opakovaně a soustavně vystupující v pozici účastníka řízení nebo zmocněnce v typové obdobných řízeních – již příslušných procesních poučení mnohokrát dostalo, že je již proto není nutné opakovat, neboť pro danou osobu musí být postup orgánu veřejné moci předvídatelný. Úvahám ad hominem se nelze dost dobře vyhnout ani při hodnocení, zda procesní kroky účastníka řízení nebo jeho zástupce nevykazují znaky obstrukcí, nebo dokonce zneužití práva, neboť takový závěr je možno učinit zpravidla až s jistou zkušeností s tím, jak taková osoba v jiných správních (a soudněsprávních) řízeních vystupovala*“ (rozsudek ze dne 27. 7. 2016, čj. 6 As 106/2016-31, bod 8; srov. obecně ke zneužití procesních práv v trestním řízení náleze ze dne 25. 9. 1996, sp. zn. III. ÚS 83/96, č. 293/1996 Sb.).

[30] Je-li proto zjevné, že stejná osoba podává sama či jako zmocněnec opakovaně podání bez podpisu, není procesní chybou, pokud správní orgán nepostupuje podle § 37 odst. 3 správního řádu a osobu nevyzve k odstranění nedostatku podání. Stejně závěry platí i pro osoby nějakým způsobem spojené s osobami tyto obstrukční taktiky využívajícími. Takovéto podání je v těchto výjimečných případech zneužitím práva, jako takové nepoživá právní ochrany a nevyvolá samo o sobě žádné procesní důsledky. Správní orgán na ně nemusí nijak procesně reagovat. Jakkoliv se může zdát tento závěr pro účastníky tvrdý, bylo jejich volbou, že se nechali zastoupit zmocněnci, jejichž hlavní a obecně známou taktikou je zneužívat procesní právo. Rozšířený senát zdůrazňuje, že zákaz zneužití práva je krajním prostředkem řešení právních sporů, je „*poslední záchrannou brzdou*“ (ultima ratio), musí být tedy uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s principem právní jistoty (viz shodně usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 5. 2010, čj. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS, bod 28).

III.3. Shrnutí

[31] Rozšířený senát tedy shrnuje, že podpis na listinném podání je podstatnou náležitostí podání. Chybějící podpis na podání je vadou, pro kterou nelze pokračovat v řízení (§ 37 odst. 2 správního řádu).

[32] Chyběl-li podpis na odporu podle § 87 odst. 4 zákona o přestupcích a nebyla-li tato vada přes výzvu odstraněna, odpor nevyvolal žádné právní účinky a příkaz o uložení napomenutí nebo pokuty nabyl právní moci.

[33] Podává-li stejná osoba jako účastník či jako zmocněnec opakovaně listinná podání bez podpisu, není procesní chybou, pokud správní orgán nepostupuje podle § 37 odst. 3 správního řádu a osobu nevyzve k odstranění nedostatku podání. Stejně závěry platí i pro osoby nějakým způsobem spojené s osobami tyto obstrukční taktiky využívajícími. Takovéto podání je v těchto výjimečných případech zneužitím práva, nepožívá právní ochrany a nevyvolá samo o sobě žádné procesní důsledky. Správní orgán na ně nemusí nijak procesně reagovat.

IV. Aplikace právního názoru na projednávanou věc

[34] Rozšířený senát ze správního spisu zjistil, že stěžovatel se dopustil přestupku tím, že dne 6. 5. 2016 v 8:25 hodin v obci Chomutov před kruhovým objezdem u Baumaxu překročil povolenou rychlost jízdy o 14 km/hod. Hlídky Policie ČR uvedl, že s přestupkem nesouhlasí, neboť má uzavřeno „*pojištění proti pokutám*“. V té souvislosti má instrukce „*nesouhlasit s bodovanými přestupky a hlavně na ulici nic nepodepisovat*“. Žalovaný dne 30. 6. 2016 vydal příkaz, kterým stěžovatele uznal vinným ze spáchání přestupku a uložil mu pokutu ve výši 1 500 Kč. Příkaz byl doručen zmocněnkyni stěžovatele pro doručování dne 13. 7. 2016. Stěžovatel podal dne 28. 7. 2016 proti příkazu odpor, který nebyl podepsán. Žalovaný proto stěžovatele vyzval k doplnění podání do 5 dnů od doručení výzvy s poučením, že pokud nebude na výzvu reagovat, příkaz se stane pravomocným. Tato výzva byla dle spisu doručena stejné zmocněnkyni pro doručování dne 11. 8. 2016, na výzvu však stěžovatel nijak nereagoval. Teprve dne 26. 6. 2017 podal Krajskému úřadu Ústeckého kraje žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. Následně se žalobou dne 22. 8. 2017 domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného. Soudní poplatek za žalobu hradila Motoristická vzájemná pojišťovna, družstvo (č. l. 8 spisu krajského soudu), stejný subjekt uhradil i poplatek za kasační stížnost (č. l. 16 spisu NSS).

[35] Z uvedeného je zjevné, že v nyní posuzovaném případě správní orgán řádně vyzval stěžovatele k doplnění podpisu. Protože stěžovatel na výzvu nijak nereagoval, příkaz o uložení pokuty nabyl právní moci.

[36] Stěžovatel shora uvedeně požaduje dokazovat, nejlépe prý výsledkem poštovního doručovatele. Upozorňuje, že nezná ani obsah správního spisu. K tomu rozšířený senát uvádí, že veškeré relevantní skutečnosti plynou právě ze správního spisu. Nutno zdůraznit, že písemnosti obsažené ve správním spise jako podkladu pro rozhodování správního soudu se nedokazují (viz rozsudky ze dne 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS nebo ze dne 29. 6. 2011, čj. 7 As 68/2011-75).

[37] Jen nad rámec nezbytně nutného lze doplnit, že v nynější kauze měl stěžovatel ujednán smluvní vztah s Motoristickou vzájemnou pojišťovnou, tedy subjektem, o kterém je soudu z jeho vlastní činnosti známo, že využívá jako hlavní procesní strategii nejrůznější procesní obstrukce. Jednou z těchto obstrukcí je právě opakované podávání nepodepsaných podání (srov. v bodech [27] a [29] citované judikáty šestého senátu). Osoby spojené s touto „*pojišťovnou*“ o povinnosti podání podepsat velmi dobře vědí, přesto však zasílají správním orgánům podání nepodepsaná, často, jak tomu bylo i v nynějším případě, službou DopisOnline (srov. k tomu též věc řešenou usnesením rozšířeného senátu ze dne 19. 12. 2017, čj. 10 As 20/2017-49, věc DopisOnline). Hlavním cílem této strategie je zjevně zatížit správní orgán spoustou nadbytečných úkonů a následně „*čekat*“ na chybu správního orgánu. Osoby spojené s touto „*pojišťovnou*“ evidentně žádnou pomoc ani poučování ze strany správního orgánu vůbec nepotřebovaly.

[38] S ohledem na vše výše uvedené byl tedy právní názor krajského soudu správný, žalovaný nebyl nečinný. Proto rozšířený senát zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

Správní řízení: rozhodnutí odvolacího orgánu

k § 6 odst. 2 a § 90 odst. 1 písm. a) a c) správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem zpět na první stupeň [§ 90 odst. 1 písm. a) správního řádu] je až krajní možností, jak řešit vady rozhodnutí prvního stupně zjištěné v odvolacím řízení. Pokud je možné napadené rozhodnutí změnit [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu], je odvolací orgán povinen tak v zájmu hospodárnosti řízení učinit (§ 6 odst. 2 správního řádu). Za tímto účelem je oprávněn provést v odvolacím řízení potřebné důkazy a doplnit další nezbytné podklady, musí s nimi ovšem seznámit účastníky řízení a umožnit jim se k nim vyjádřit. Stejně tak je odvolací orgán oprávněn zaujmout jiný právní názor a posoudit zjištěný skutkový stav po právní stránce odlišně než správní orgán prvního stupně. I zde ovšem musí účastníky řízení na možný odlišný právní náhled na věc předem upozornit a dát jim možnost se k němu vyjádřit, pokud by pro ně nové právní posouzení mohlo být s ohledem na dosavadní průběh řízení překvapivé.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, čj. 6 As 286/2018-34)

Prejudikatura: č. 1409/2007 Sb. NSS, č. 2237/2011 Sb. NSS, č. 2480/2012 Sb. NSS, č. 2610/2012 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 10/1999 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 257/98), č. 109/1999 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 544/98), č. 27/2004 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 654/03), č. 149/2004 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 623/02), č. 79/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 493/06) a č. 225/2008 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1534/08).

Věc: a) Jaroslav V., a b) Věra V. proti Krajskému úřadu Jihočeského kraje, za účasti 1) obce Jivno, a 2) Dany Ch. o určení veřejně přístupné účelové komunikace, o kasační stížnosti zúčastněné osoby 2).

Žalobci zakoupili v roce 2008 dva pozemky v katastrálním území Jivno (dále je vždy míněno toto katastrální území). Na prvním pozemku stojí rekreační objekt vzniklý přestavbou bývalého včelína, jehož součástí je i garáž pro automobil (dále též „chata“). Druhý pozemek žalobců přiléhá jižní stranou k veřejně přístupné pozemní komunikaci na pozemku ve vlastnictví obce, styk obou pozemků je však svažitý a zarostlý. Z toho důvodu užívali předchozí vlastníci chaty pro příjezd vozidly k chatě nezpevněnou cestu na sousedním pozemku, která krátkým obloukem spojuje první pozemek žalobců s výše uvedenou obecní komunikací v místě, kde je sklon mírnější.

Pozemek, přes který tato krátká dopravní spojka vede, byl původně ve vlastnictví obce Jivno, v roce 2008 jej však obec prodala Daně Ch. [osoba zúčastněná na řízení 2)]. Žalobci tvrdí, že před koupí chaty a výše uvedených pozemků s Ing. Danou Ch. ohledně přístupu jednali a ona jim přislíbila, že v budoucnu vyřeší přístup k chatě přes její pozemek smlouvou o zřízení věcného břemene. To se však nestalo. Proto žalobci požádali Okresní soud v Českých Budějovicích, aby jim zřídil právo nezbytné cesty svým rozhodnutím podle občanského zákoníku. V soudním řízení nebyli úspěšní, neboť nepředložili včas dostatek důkazů o tom, že by přístup k chatě nebylo technicky možné realizovat přímo z veřejně přístupné pozemní komunikace na jižní hranici jejich pozemku (jak vyplývá z odvolacího rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. února 2015).

V květnu 2015 se žalobci obrátili na Obecní úřad Jivno („silniční správní úřad“) s návrhem, aby deklaroval, že příjezdová cesta k jejich chatě je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Silniční správní úřad jim vyhověl rozhodnutím ze dne 29. července 2016. Krajský úřad Jihočeského kraje („žalovaný“) však toto rozhodnutí na základě odvolání vlastnice dotčeného pozemku změnil v neprospěch žalobců. Podle žalovaného z dokazování provedeného před silničním správním úřadem naopak vyplývá, že nejsou naplněny všechny čtyři definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Proto výrok rozhodnutí změnil tak, že se zde veřejně přístupná účelová komunikace nenachází. Proti tomuto rozhodnutí se žalobci bránili u Krajského soudu v Českých Budějovicích („krajský soud“). Ten jim dal za pravdu a napadené odvolací rozhodnutí zrušil. Uvedl, že změna výroku rozhodnutí byla pro žalobce překvapivá a způsobila jim tak újmu v důsledku ztráty možnosti se odvolat.

Vlastnice pozemku Ing. Dana Ch. (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu včas kasační stížnost. V ní namítala, že změnu výroku rozhodnutí orgánu prvního stupně odvolacím orgánem

aproboval v minulosti i Nejvyšší správní soud (sp. zn. 7 As 32/2008), a to dokonce i přímo v oblasti pozemních komunikací (sp. zn. 7 As 95/2017). Stěžovatelka zdůraznila, že silniční správní úřad neuložil žádnému z účastníků v rozhodnutí povinnost, tudíž se neuplatní zákaz změny rozhodnutí v odvolacím řízení vyjádřený ve správním řádu, jímž argumentoval krajský soud. Rozhodnutí také nemohlo být pro žalobce překvapivé, jelikož již z rozsudku krajského soudu ve věci zřízení práva nezbytné cesty věděli, že nesplnili podmínky pro zřízení soukromoprávního institutu, který by omezil vlastnické právo stěžovatelky v mnohem menší míře než institut veřejně přístupné účelové komunikace. Stěžovatelka také nesoehlasila s tím, že by odvolací rozhodnutí krajského úřadu bylo nepřezkoumatelné. Krajský soud podle ní sám vůbec nevěděl, s jakými konkrétními argumenty žalobců se žalovaný nevyvořádal ani z jakého důvodu měl v otázce znaku souhlasu vlastníka s obecným užíváním pozemku upřednostnit výpověď bývalé vlastnice chaty jako svědkyně. Pokud jde o znak nutné komunikační potřeby, žalovaný se k ní podle stěžovatelky nepovažoval za nutné vyjadřovat, jelikož dopěl k závěru, že nebyl prokázán znak souhlasu vlastníka, a již z toho důvodu se nemůže jednat o veřejně přístupnou účelovou komunikaci.

Žalobci se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnili s náhledem krajského soudu. Změna rozhodnutí v odvolacím řízení podle jejich názoru připadá v úvahu pouze ve skutkově jednoznačné a jednoduché situaci, resp. jen ve prospěch deklarace existence komunikace. Zdůraznili, že přístup, o který usilují, není pouze pohodlnější, ale je nezbytný k tomu, aby mohli svou nemovitost řádně využívat, přičemž jeho důsledkem je pouze marginální omezení vlastnického práva stěžovatelky. Trvají na překvapivosti rozhodnutí krajského úřadu a poukazují na to, že soudy v civilním řízení nezohlednily fakt, že ke své chatě nemohou zřídít příjezd z veřejně přístupné pozemní komunikace ve vlastnictví obce, k níž jejich pozemek přiléhá. To přesvědčivě vyplynulo ze znaleckého posudku, který obecné soudy nevzaly v úvahu čistě jen z procesních důvodů. Napadený rozsudek krajského soudu považují žalobci za přezkoumatelný, neboť jasně vyslovuje, že žalovaný jako odvolací orgán nemohl vyslovit opačný závěr než silniční správní úřad bez jakéhokoliv zpochybnění zjištěného skutkového stavu.

Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Sporná právní otázka kauzy, která se ocitá před Nejvyšším správním soudem, spočívá v tom, zda byl žalovaný oprávněn změnit v odvolacím řízení výrok napadeného rozhodnutí I. stupně tak, že vyslovil výrok zcela opačný. Zatímco Obecní úřad Jivno jako silniční správní úřad prvního stupně deklaroval svým rozhodnutím, že se na pozemku stěžovatelky nachází veřejně přístupná účelová komunikace, žalovaný jako orgán odvolací dospěl na základě nezměněného skutkového stavu k závěru, že se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci nejedná, a v tomto smyslu proto změnil napadené rozhodnutí postupem podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, a to ve prospěch stěžovatelky, avšak v neprospěch žalobců jako navrhovatelů v daném správním řízení. Krajský soud dospěl k závěru, že takovýto postup ze strany odvolacího orgánu byl nepřijatelný, proto jeho rozhodnutí zrušil, stěžovatelka se proti takovémuto výsledku soudního řízení brání kasační stížností.

[9] Nejvyšší správní soud se s náhledem krajského soudu neztotožnil. Dospěl k závěru, že žalovaný nejenže správní řád neporušil, ale že jeho postup byl naopak v dané situaci žádoucí. Pro odůvodnění tohoto náhledu Nejvyšší správní soud nejprve stručně shrne průběh správního řízení.

[10] Jak již bylo řečeno, žalobci se na silniční správní úřad obrátili v květnu 2015 s návrhem, aby deklaroval, že na pozemku ve vlastnictví stěžovatelky se nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Silniční správní úřad jím vyhověl rozhodnutím ze dne 1. srpna 2015, toto první rozhodnutí však zrušil žalovaný na základě stěžovatelčina odvolání. Učinil tak jednak kvůli procesním vadám (zejména proto, že silniční správní úřad nedal účastníkům řízení možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí ke shromážděným podkladům), ale též proto, že silniční správní úřad nezkoumal, zda jsou splněny všechny čtyři definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Z nich žalovaný zdůraznil zejména souhlas vlastníka pozemku s jeho obecným užíváním jako cesty (tedy vlastník by musel souhlasit s tím, že jeho pozemek užívá kdokoliv). Silniční správní úřad sice ve zrušeném rozhodnutí uvedl, že spornou cestu užívají kromě žalobců i další chatari a udržuje ji obec, ale k těmto skutečnostem neprovedl žádné dokazování. Po vrácení věci proto provedl silniční správní úřad místní šetření, při němž

mimo jiné zjistil, že od sporné cesty vedoucí k chatě žalobců se asi po třech metrech od místa, kde ústí na obecní komunikaci, odděluje pěšina, která pokračuje přes pozemek stěžovatelky k dalším chatám. Rozhodnutím ze dne 29. července 2016 pak silniční správní úřad opět rozhodl o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na stěžovatelčině pozemku. Ohledně souhlasu vlastníka uvedl, že ten může být dán i mlčky, přičemž z výpovědi manželky bývalého majitele chaty vyplynulo, že sporná cesta byla jako přístup užívána minimálně od počátku 70. let 20. století.

[11] Proti uvedenému rozhodnutí podala stěžovatelka odvolání. V něm především zpochybnila, že by byl dán souhlas vlastníka pozemku s jeho obecným užíváním, a to jednak proto, že se necítí být vázána souhlasem obce jakožto předchozího vlastníka pozemku, neboť jde o veřejnoprávní korporaci, a dále také proto, že souhlas, pokud byl dán, tak rozhodně nesměřoval k užívání sporné cesty neomezeným okruhem osob, neboť cestu užívali výhradně jen vlastníci chaty pro přístup k ní. Vedle toho namítala stěžovatelka v odvolání, že není dána ani nutná komunikační potřeba, neboť sporná cesta zajišťuje žalobcům pouze pohodlnější přístup k jejich chatě, ten by však bylo technicky možné realizovat i přímo z obecní komunikace při jižní hranici jejich pozemku. Samostatný přístup mají podle stěžovatelky i chataři, kteří pro větší pohodlí vyšlapali různé pěšiny na jejím pozemku. Ke stěžovatelčinu odvolání se žalobci podrobně vyjádřili. K otázce souhlasu vlastníka pozemku s obecným užíváním sporné cesty uvedli, že nejen obec jako předchozí vlastník pozemku, ale ani stěžovatelka sama jim od roku 2008 nebránila v užívání sporné cesty a dokonce jim ústně potvrdila, že ji užívat mohou. Obsáhle vyvraceli též stěžovatelčiny námítky týkající se nutné komunikační potřeby.

[12] Žalovaný nakonec rozhodl o odvolání tak, jak bylo výše uvedeno, tedy změnil výrok rozhodnutí silničního správního úřadu v tom smyslu, že se na stěžovatelčině pozemku veřejně přístupná účelová komunikace nenachází. Svůj postup odůvodnil tím, že podle výsledků dokazování provedeného silničním správním úřadem neužívala cestu po stěžovatelčině pozemku nikdy veřejnost, nýbrž výhradně jen vlastníci bývalého včelína následně přestavěného na rekreační chatu. Jinému účelu než přístupu k předmětné chatě ostatně tato krátká spojka ani nemůže sloužit. Podmínkou mlčky daného souhlasu vlastníka je podle názoru žalovaného fakt, že cestu po určitou dobu bez aktivního zásahu vlastníka užívá neomezený okruh osob, což se v daném případě nestalo. Z toho důvodu se žalovaný již jen stručně a nad rámec nutného odůvodnění zabýval nutnou komunikační potřebou, přičemž poukázal na to, že pozemek žalobců mezují celou svojí jednou stranou s veřejnou cestou ve vlastnictví obce a že k rekreačnímu objektu není nutné mít zajištěn příjezd vozidlem, ale postačuje možnost parkování ve vzdálenosti několika desítek metrů.

[13] Po shrnutí těchto faktů je možné přistoupit k právnímu hodnocení kauzy.

[14] Rozhodným ustanovením pro posouzení postupu žalovaného je § 90 odst. 1 správního řádu, který umožňuje odvolacímu správnímu orgánu naložit s rozhodnutím, které je v rozporu s právními předpisy nebo je nesprávné, celkem třemi způsoby: a) může rozhodnutí zrušit a řízení zastavit, b) může rozhodnutí zrušit a věc vrátit na první stupeň, nebo c) může napadené rozhodnutí změnit (a to i jen jeho odůvodnění). Změnu ovšem nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; stejně tak nelze změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti. Podle § 90 odst. 3 správního řádu nemůže odvolací orgán napadené rozhodnutí změnit ani v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podá též jiný účastník s odlišnými zájmy, nebo si změnu rozhodnutí v neprospěch odvolatele vynutí jeho rozpor s právními předpisy či veřejným zájmem.

[15] Oprávnění odvolacího orgánu změnit rozhodnutí I. stupně uznával již Nejvyšší správní soud v době první republiky (srov. Ondruš, R. a kol.: *Správní řád. Komentář*. Praha: LINDE Praha, a.s., 2003, s. 516-520). Při pohledu na současnou právní úpravu ve správním řádu je zřejmé, že i nadále jde o přípustný způsob, jak řešit vady napadeného rozhodnutí zjištěné v odvolacím řízení. Podle odborné literatury by dokonce mělo jít o řešení preferované. Jinými slovy, pokud je změna napadeného rozhodnutí z hlediska zákona přípustná, měl by ji odvolací správní orgán provést a neuchylovat se ke zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (srov. Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 449-462). Doktrína odůvodňuje tento náhled odkazem na apelační princip, na němž je odvolací řízení ve správním řádu založeno. Zrušení rozhodnutí by mělo představovat krajní prostředek, jen když nelze jinak, např. když rozhodnutí nelze přezkoumat pro jeho nesrozumitelnost, ze spisového materiálu jsou zřejmé takové nedostatky při zjišťování

stavu věci, jež by vedly k rozsáhlému dokazování před odvolacím správním orgánem, prvostupňové řízení vedla podjatá oprávněná úřední osoba, nebo když změně rozhodnutí brání zákonné důvody (srov. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 502–512). Další důležitý argument pro upřednostnění změny napadeného rozhodnutí před jeho zrušením představuje zásada ekonomie řízení zakotvená v § 6 odst. 2 správního řádu, podle níž správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Podle některých autorů by proto zrušení rozhodnutí pouze z formálních důvodů při existenci dostatečného množství podkladů pro změnu rozhodnutí v odvolacím řízení mohlo být dokonce hodnoceno jako nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup zakládající odpovědnost státu za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci (např. Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 770–775).

[16] O tom, že požadavky doktríny zůstávají v praxi dlouhodobě nenaplněny, a to ke škodě účastníků řízení, svědčí poznatky veřejného ochránce práv. Již v souhrnné zprávě o jeho činnosti za rok 2005 (dostupná na www.ochrance.cz) se na str. 35 hovoří v souvislosti s činností stavebních úřadů o „prodlužování řízení v důsledku opakovaného projednávání jedné a téže věci na základě opětovného zrušení rozhodnutí odvolacím orgánem“. V pozdější době se pak veřejný ochránce práv tímto tématem zabýval v několika svých zprávách i přímo v oblasti pozemních komunikací, kde kritizoval odvolací orgány, které se změně napadeného rozhodnutí vyhýbají a místo toho je zbytečně opakovaně ruší (zpráva o šetření ze dne 6. ledna 2014, sp. zn. 6683/2013/VOP/MBČ, závěrečné stanovisko ze dne 26. listopadu 2014, sp. zn. 4748/2013/VOP/MBČ, závěrečné stanovisko ze dne 24. února 2015, sp. zn. 2853/2014/VOP/MBČ, vše dostupné na <https://eso.ochrance.cz>). Také ombudsman dospívá k závěru, že „z důvodu nedokonalého právního hodnocení nebo nedokonalé právní argumentace v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí nemusí odvolací orgán vždy věc vracet k novému projednání, ale na základě již provedeného skutkového zjištění (pokud je dostatečné) může a musí přijmout své vlastní právní závěry, třeba i odlišné od prvostupňového správního orgánu“ a že „zrušení prvostupňového rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání má být až poslední možností, kterou má odvolací orgán zvažovat, a může-li sám odstranit dílčí nedostatky prvostupňového rozhodnutí, i za cenu provádění vlastních procesních úkonů, má tak učinit“. V návaznosti na to pak v souhrnné zprávě za rok 2015 na str. 46 nabádá ombudsman odvolací orgány, že nemusejí věc kvůli nedostatkům vracet k novému projednání správním orgánům nižšího stupně, nýbrž mohou chyby rovnou napravit, např. doplnit dokazování. Zdlouhavé procesy neustálého vrácení věci odvolacím orgánem k novým projednáním (tzv. procesní ping pong) označuje veřejný ochránce práv za nesprávný úřední postup vedoucí k průtahům, za něž by mělo účastníkům řízení náležet odškodnění (srov. <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2015/uspech-ochrankyne-v-odskodnovani-za-necinnost-uradu/>).

[17] Pokud jde o judikaturu správních soudů, ta již vytyčila celou řadu pravidel pro změnu rozhodnutí postupem podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[18] V první řadě je přípustné, aby odvolací orgán změnil toliko odůvodnění napadeného rozhodnutí a výrok ponechal nedotčen (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2016, čj. 6 As 293/2015-33, ze dne 11. prosince 2014, čj. 1 As 133/2014-29; obdobně již dříve rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. března 2008, čj. 9 As 64/2007-98, který byl sice zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 17. prosince 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, č. 225/2008 Sb. ÚS, avšak z jiných důvodů). Podmínkou pro doplnění a zpřesnění odůvodnění napadeného rozhodnutí je, že toto odůvodnění, byť v určitých směrech chybné, musí mít oporu ve skutkových zjištěních obsažených ve spise (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. února 2013, čj. 6 Ads 134/2012-47, bod 29). To neznamená, že by odvolací orgán nemohl doplnit do spisu další podklady a provádět v odvolacím řízení důkazy, musí však dát účastníkovi řízení možnost se k nim vyjádřit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. ledna 2014, čj. 9 As 128/2013-45, body 15-18). Rozpory v odůvodnění dále nesmí nabýt takové intenzity, jež by vedla k jeho nepřekoumatelnosti, jinak by totiž odvolací správní orgán vůbec nemohl hodnotit jeho zákonnost a správnost (výše citovaný rozsudek čj. 6 Ads 134/2012-47, bod 31). V této souvislosti Městský soud v Praze v jednom z projednávaných případů upozornil na nebezpečí překvapivého rozhodnutí. Pokud by odvolací orgán ponechal výrok rozhodnutí nedotčen, ale veškeré závěry a argumenty správního orgánu prvního stupně by nahradil svými vlastními, nepřipustně by tím účastníkovi řízení odňal jednu instanci, neboť účastník by se o relevantních důvodech rozhodnutí ve věci samé dozvěděl až z rozhodnutí odvolacího orgánu (rozsudek

Městského soudu v Praze ze dne 30. října 2012, čj. 9 Ca 144/2009-102). I potřebu významné změny či doplnění odůvodnění v důsledku odlišného právního názoru odvolacího orgánu je ale možné řešit procesně korektním způsobem. Postačuje, když odvolací orgán umožní účastníkům řízení, aby se v odvolacím řízení k možnému novému právnímu posouzení věci vyjádřili (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. dubna 2009, čj. 7 As 59/2008-85, č. 2480/2012 Sb. NSS).

[19] Za druhé, přípustné jsou i změny a úpravy samotného výroku napadeného rozhodnutí odvolacím orgánem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2007, čj. 8 As 30/2006-88) a z hlediska zásady procesní ekonomie je takové řešení dokonce žádoucí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. července 2008, čj. 7 As 32/2008-40). Odvolací orgán může provést především různé opravy a doplnění, jež nemění smysl a obsah výroku, např. doplnit chybějící ustanovení zákona (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. září 2012, čj. 2 As 30/2011-127), upřesnit rozsah zákazu vstupu na území v rozhodnutí o správním vyhoštění (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. srpna 2013, čj. 8 As 6/2013-33), doplnit další pozemek, na němž se umísťuje stavba, do územního rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. dubna 2013, čj. 9 As 51/2012-33), upřesnit popis nepovolené stavby, jež má být odstraněna (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. března 2014, čj. 6 As 151/2013-27), či opravit identifikační údaj účastníka řízení a upřesnit popis skutku v rozhodnutí o přestupku (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. června 2012, čj. 9 Ca 160/2009-44). Přípustné jsou i výraznější zásahy do výrokové části rozhodnutí, např. změna právní kvalifikace skutku v řízení o přestupku (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2013, čj. 4 Ads 104/2012-53), zde ovšem za podmínky, že tím nedojde ani ke zpřísnění sankce, ani k rozšíření či zpřísnění právního posouzení deliktu (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. února 2010, čj. 10 Ca 33/2008-66, č. 2237/2011 Sb. NSS).

[20] Konečně za třetí, judikatura správních soudů připouští s ohledem na apelační princip a v zájmu hospodárnosti řízení i to, že odvolací orgán nahradí výrok napadeného rozhodnutí výrokem zcela opačným na základě svého odlišného právního posouzení věci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. března 2014, čj. 7 As 44/2013-26; zde v řízení rozkladovém, kde sice správní řád možnost změny rozhodnutí oproti řízení odvolacím omezuje, toto omezení se však na základě zvláštní právní úpravy na rozhodování předsedy Úřadu průmyslového vlastnictví jako rozkladového orgánu nepoužije). Odvolací orgán ovšem musí účastníkům řízení umožnit, aby se vyjádřili nejen k podkladům rozhodnutí nově pořízeným odvolacím orgánem, ale též k případným novým důvodům, pro něž hodlá rozhodnout ve věci odlišně od orgánu prvního stupně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. července 2008, čj. 1 As 55/2008-156, č. 2610/2012 Sb. NSS). Stežovatelce lze přisvědčit, že opačný výrok odvolacího orgánu aproboval Nejvyšší správní soud již i v oblasti pozemních komunikací, byť tak zatím učinil jen mlčky, neboť do této otázky nesměřovaly v daném případě kasační námítky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. června 2017, čj. 7 As 95/2017-34).

[21] Nejvyšší správní soud samozřejmě nezapomíná, že jsou zde zákonné výjimky, kdy odvolací orgán napadené rozhodnutí změnit nesmí. Ačkoliv z mezinárodních závazků ČR, z ústavního pořádku, ani ze základních zásad správního řízení nelze pro jeho účastníky dovodit „právo na druhou instanci“ (náleží Ústavního soudu ze dne 19. října 2004, sp. zn. II. ÚS 623/02, č. 149/2004 Sb. ÚS; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2005, čj. 2 As 47/2004-61, č. 1409/2007 Sb. NSS), tak pokud zákon v konkrétním případě právo podat odvolání zakotvuje, vytváří tím legitimní očekávání účastníků řízení, že je budou moci využít. V takovém řízení je proto třeba respektovat „zásadu dvojinstančnosti“ správního řízení (náleží Ústavního soudu ze dne 16. května 2007, sp. zn. IV. ÚS 493/06, č. 79/2007 Sb. ÚS). Správním řádem formulované zákazy změny rozhodnutí v odvolacím řízení je proto nutno vždy důsledně dodržovat.

[22] V nyní posuzovaném případě nešlo o změnu rozhodnutí vydaného v samostatné působnosti, ani o změnu v neprospěch odvolatele. Zbývá tedy k úvaze jen jediná možnost, totiž zda žalovaný svým postupem nezpůsobil účastníkovi, jemuž se rozhodnutím ukládá povinnost, újmu v důsledku ztráty možnosti se odvolat. Krajský soud to opisuje též slovy o „*překvapivém rozhodnutí*“. K problematice překvapivých rozhodnutí se opakovaně vyjadřoval Ústavní soud a z jeho judikatury lze dovodit obdobné závěry, jaké již výše zazněly v rámci citací z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (využít lze v tomto ohledu i judikaturu Ústavního soudu týkající se odvolacího řízení před soudy). Obecně je tedy změna napadeného rozhodnutí v odvolacím řízení přípustná. Odvolací orgán však při tom musí postupovat tak, aby účastníkům řízení zachoval reálnou a efektivní možnost právně i skutkově

argumentovat (nález Ústavního soudu ze dne 21. ledna 1999, sp. zn. III. ÚS 257/98, č. 10/1999 Sb. ÚS). Konkrétně to znamená, že pokud se chce odvolací orgán odchýlit od hodnocení důkazů provedeného orgánem prvního stupně, musí provedené důkazy opakovat nebo doplnit a dát účastníkovi možnost se k doplněnému dokazování vyjádřit. Stejně tak pokud se odvolací orgán odchýlí od právních závěrů orgánu prvního stupně, musí účastníkovi umožnit, aby se argumentačně vymezil vůči nově nastolenému meritu věci (nález Ústavního soudu ze dne 4. srpna 1999, sp. zn. IV. ÚS 544/98, č. 109/1999 Sb. ÚS). Překvapivost rozhodnutí je třeba vždy posuzovat s ohledem na dosavadní stav řízení, stav dokazování, existující procesní situaci a uplatněné právní námitky účastníků (nález Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 654/03, č. 27/2004 Sb. ÚS).

[23] Konkrétní příklady újmy v důsledku ztráty možnosti odvolání lze pak nalézt v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Ten například rozhodl, že nepřipustný je postup, kdy odvolací orgán doplní napadené rozhodnutí o zcela nový výrok, který v řízení na prvním stupni nebyl vůbec učiněn a kterým se rozhoduje o povinnosti účastníka řízení, např. o povinnosti obviněného nahradit škodu v řízení o přestupku (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. července 2008, čj. 2 As 20/2008-73). Jinak řečeno, odvolací orgán nesmí výrokem svého rozhodnutí některému z účastníků založit novou, dosud neexistující povinnost, kterou mu orgán I. stupně uložit opomněl (např. uhradit pokutu), ani uloženou povinnost podstatně pozměnit. Rozsah pojmu „uložení povinnosti“ ale není možno rozšiřovat velmi extenzivním, vzdáleným a zprostředkovaným výkladem na případy, kdy se ve skutečnosti o uložení povinnosti správním rozhodnutím nejedná, např. na povinnost ekologického spolku strpět širší zásah do přírody v důsledku umístění stavby (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. dubna 2013, čj. 9 As 51/2012-33) nebo na povinnost farmaceutické společnosti respektovat stanovenou výši a podmínky úhrady léčivých přípravků (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. října 2015, čj. 5 As 93/2015-38). O ztrátě možnosti odvolat se u vedlejších účastníků řízení uvažoval Nejvyšší správní soud – ovšem jen hypoteticky a bez identifikace konkrétní ukládané povinnosti – v případě, že by odvolací orgán změnil zamítavé rozhodnutí stavebního úřadu tak, že by žádosti o vydání územního rozhodnutí naopak vyhověl (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2018, čj. 6 As 70/2018-52, bod 10).

[24] Pokud budeme výše shrnuté judikaturní závěry aplikovat na nyní posuzovaný případ, vidíme, že krajský soud vyšel z mylného předpokladu, že změna výroku napadeného rozhodnutí odvolacím orgánem je překvapivá již jen z toho důvodu, že odvolací orgán rozhodl opačně než orgán I. stupně. Tak tomu ovšem není. Ve skutečnosti může být stejně překvapivé, když odvolací orgán ponechá výrok napadeného rozhodnutí nedotčený a nahradí jeho důvody svými vlastními zcela novými argumenty, proti nimž odvolání nesměřovalo a směřovat ani dost dobře nemohlo. Ve skutečnosti žádný z těchto postupů není z hlediska dodržení zásady dvojinstančnosti závadný sám o sobě. Při jeho hodnocení se berou v úvahu jiná hlediska – konkrétně, zda postup odvolacího orgánu zajistil všem účastníkům řízení přístup k efektivní obraně. Pokud se odvolací orgán chystá přehodnotit skutkový stav a za tím účelem doplňuje do spisu nové podklady, musí účastníkům umožnit, aby se k nim vyjádřili. Jestliže zvažuje odlišné právní posouzení věci, musí dát účastníkům reálnou možnost změně právního názoru oponovat.

[25] Z tohoto pohledu nezbyvá než konstatovat, že skutkový stav zůstal v odvolacím řízení nezměněn a žalovaný žádné nové podklady neopatroval. Změna výroku rozhodnutí vycházela výhradně jen z odlišného právního hodnocení skutkového stavu, který řádně zjistil orgán I. stupně. Právní názor žalovaného přitom nemohl být pro žalobce nikterak překvapivý, když uvážíme, že žalovaný svůj náhled na význam a charakter znaku účelové komunikace spočívajícího v souhlasu vlastníka s jejím obecným užíváním vyjevil již ve svém prvním odvolacím rozhodnutí, jímž původní rozhodnutí silničního správního úřadu zrušil. Již z něj bylo zřejmé, že podle žalovaného nemůže být tento znak naplněn tím, že pozemek stěžovatelky užívali s jejím tichým souhlasem pouze žalobci, nýbrž musel by tak společně s nimi činit neuzavřený okruh dalších osob. Odlišné právní hodnocení skutkového stavu spočívající v tom, že uvedený znak nebyl v řízení prokázán, a tudíž se nemůže jednat o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, byl navíc i podstatným bodem stěžovatelčina odvolání. Žalobci tak měli reálnou možnost s ním polemizovat a také to ve svém vyjádření k odvolání učinili. Argumenty použité odvolacím orgánem, na jejichž základě napadené rozhodnutí změnil, tak pro žalobce s ohledem na dosavadní průběh řízení, obsah učiněných úkonů a uplatněné právní námitky účastníků nemohly být překvapivé. Tím se tento případ zásadně liší od případu, který Nejvyšší správní soud hodnotil v rozsudku ze dne 20. srpna 2015, čj. 1 As 91/2015-47, kde

odvolatelka možnost vyjádřit se ke zvažované změně právního názoru na otázku existence účelové komunikace objektivně neměla.

[26] Nadto nutno dodat, že v řízení ani nebyla žalobcům ukládána žádná povinnost. Jednalo se o řízení, v němž se pouze deklarovala (ne)existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku stěžovatelky. Pokud by vůbec bylo možno uvažovat o tom, že se takovým rozhodnutím ukládá povinnost, tak nanejvýš stěžovatelce, na jejímž pozemku se podle rozhodnutí silničního správního úřadu měla veřejně přístupná účelová komunikace nacházet, a ona by v důsledku toho měla povinnost strpět její obecné užívání kýmkoliv. Nejvyšší správní soud se však spíše přiklání k tomu, že i tento výklad pojmu „uložení povinnosti“ by byl velice extenzivní, vzdálený a zprostředkovaný. V deklaratorním řízení vedeném podle § 142 správního řádu se ve skutečnosti neukládá povinnost žádnému z účastníků řízení, neboť to z povahy věci ani nelze učinit. Deklaratorní rozhodnutí pouze prohlašuje a staví tak najisto, že určitá práva nebo povinnosti v minulosti vznikly, že trvají, nebo že zanikly. Nebyla tak naplněna dílčí úkolem zákona, který vylučuje změnu rozhodnutí v odvolacím řízení tehdy, pokud by tím vznikla v důsledku ztráty možnosti odvolání újma účastníkovi, jemuž se ukládá povinnost. Nelze než uzavřít, že nic nebránilo změně výroku rozhodnutí a žalovaný tento postup správně upřednostnil před jeho zrušením, jež by bylo spojeno s již druhým vrácením věci k novému pojednání.

[27] S převažujícím názorem odborné literatury popsaným výše se ostatně Nejvyšší správní soud ztotožnil již dříve: „*Přehnanou přísností při hodnocení změn správních rozhodnutí v odvolacím řízení – zejména tam, kde pro takovou úzkostlivost nejsou dány skutkové předpoklady, jako je tomu v tomto případě – by správní soudy nutily odvolací orgány, aby prvostupňové rozhodnutí při shledání jakýchkoliv chyb raději zrušily, než aby se pokoušely o jeho precizaci. Takový postup, je-li aplikován šablonovitě, vede k nežádoucímu jevu, označovanému někdy lidově jako ‚kolotoč opravných prostředků‘ či ‚úřednický ping pong‘, kdy rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je opakovaně rušeno, řízení jako celek není stále pravomocně uzavřeno a opakovaná ‚vyhovující‘ rozhodnutí odvolacího orgánu nejsou soudně napadnutelná.*“ (výše citovaný rozsudek čj. 6 As 151/2013-27). Není namístě, aby správní soudy podporovaly již tak dosti rozšířený alibismus a přehnanou opatrnost nadřízených správních úřadů, jež odmítají převzít odpovědnost za výsledek správního řízení, neboť takový přístup by vedl k neefektivnímu a nevhodnému oddalování konečného vyřešení případu. Žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím účastníky řízení nikterak procesně nepoškodil, naopak jeho postup odpovídal požadavkům efektivity, jež na odvolací orgány dlouhodobě klade judikatura správních soudů, odborná literatura i veřejný ochránce práv.

(...)

[29] Nejvyšší správní soud shrnuje, že zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem zpět na první stupeň je až krajní možností, jak řešit vady prvostupňového rozhodnutí zjištěné v odvolacím řízení. Pokud je možné napadené rozhodnutí změnit, a tím vzniklou nezákonnost či nesprávnost odstranit, je odvolací orgán povinen tak v zájmu ekonomie řízení učinit. Za tímto účelem je oprávněn provést v odvolacím řízení potřebné důkazy a doplnit další nezbytné podklady, musí s nimi ovšem seznámit účastníky řízení a umožnit jim se k nim vyjádřit. Stejně tak je odvolací orgán oprávněn zaujmout jiný právní názor a posoudit zjištěný skutkový stav po právní stránce odlišně než správní orgán I. stupně. I zde ovšem musí účastníky řízení na možný odlišný právní názor na věc předem upozornit a dát jim možnost se k němu vyjádřit, pokud by pro ně nové právní posouzení mohlo být s ohledem na dosavadní průběh řízení překvapivé. Změna rozhodnutí nepřipadá v úvahu, pokud by připravila o možnost odvolání účastníka, kterému se v řízení ukládá povinnost, a mohla by mu tím způsobit újmu.

Správní řízení: povaha rozhodnutí o odnětí bankovní licence na základě správního uvážení

k § 34 odst. 2 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění účinném k 16. 8. 2016

Rozhodnutí o odnětí bankovní licence na základě správního uvážení podle § 34 odst. 2 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, není rozhodnutím ve věci správního trestání.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2019, čj. 7 Afš 288/2018-71)

Prejudikatura: č. 3193/2015 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost ERB bank proti České národní bance, za účasti Jiřiny L., o odnětí bankovní licence, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně byla na základě bankovní licence od roku 2008 oprávněna provozovat bankovní činnost. V roce 2014 s ní Česká národní banka (dále jen „žalovaná“) zahájila správní řízení, které vyústilo dne 19. 12. 2014 v rozhodnutí o uložení nápravných opatření. V roce 2015 provedla žalovaná komplexní kontrolu činnosti žalobkyně. Po seznamení žalobkyně se zjištěními učiněnými v rámci kontroly žalovaná rozhodnutím ze dne 8. 3. 2016 rozhodla o předběžném opatření, kterým žalobkyni zakázala činnost spočívající v přijímání vkladů, poskytování úvěrů a v nabývání aktiv s nenulovou rizikovou vahou ve smyslu nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013, o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 648/2012. Bankovní rada České národní banky (dále jen „bankovní rada“) rozhodnutím ze dne 12. 5. 2016 zamítla rozklad žalobkyně proti tomuto rozhodnutí.

Žalovaná následně rozhodnutím ze dne 16. 8. 2016 odňala žalobkyni bankovní licenci na základě § 34 odst. 2 písm. b) a písm. f) zákona o bankách za to, že ke dni 30. 6. 2015 nedisponovala řídicím a kontrolním systémem, který splňuje všechny požadavky stanovené v § 8b zákona o bankách a souvisejících předpisech. Bankovní rada rozhodnutím ze dne 20. 10. 2016 zamítla rozklad žalobkyně proti tomuto rozhodnutí.

Žalobkyně napadla obě rozhodnutí o rozkladu žalobami, které Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) spojil dne 29. 5. 2018 ke společnému řízení a rozsudkem ze dne 29. 6. 2018 je zamítl. Nejprve konstatoval, že na přezkum rozhodnutí o předběžném opatření nedopadá vyluka ze soudního přezkumu obsažená v § 70 písm. b) s. ř. s., neboť u něj nebyla splněna tzv. časová podmínka ve smyslu rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, čj. 2 Afš 186/2006-54, č. 1982/2010 Sb. NSS.

Co se týče samotného rozhodnutí o odnětí bankovní licence, byl skutek, pro nějž byla licence odňata, vymezen ve výroku rozhodnutí žalované dostatečně, ostatně nejde o rozhodnutí o správním deliktu, respektive o trestu v pravém slova smyslu. Výrok tedy nemusí obsahovat podrobný popis činnosti žalobkyně, jíž se dopustila porušením ve výroku uvedených ustanovení právních předpisů, nýbrž musí splňovat pouze požadavky § 68 odst. 2 správního řádu, což napadené rozhodnutí orgánu prvního stupně splňovalo. Nejde totiž o rozhodnutí o trestu a jakkoli může odnětí licence na banku působit tíživě, jeho účelem není primárně potrestat banku za prokázané provinění, nýbrž ochránit veřejný zájem spočívající v tom, aby na bankovním trhu nepůsobily subjekty, které pro to nespĺňují požadavky vymezené právními předpisy. K tvrzení žalobkyně, že podrobný popis skutku je významný pro uplatnění překážky věci rozhodnuté, soud uvedl, že rozhodnutí o odnětí bankovní licence nezakládá překážku věci rozhodnuté pro případné uplatnění její delikttní odpovědnosti.

Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Polemizovala s názorem městského soudu na nedostatečnou specifikaci vytýkaného jednání ve výroku rozhodnutí prvního stupně, který obsahoval jen hodnocení skutku, nikoli však jeho konkrétní popis, a nedostatečná byla i časová identifikace skutku. Městský soud svou argumentaci postavil na rozsudku týkajícím se komoditní burzy, ovšem v oblasti dohledu nad bankami ještě podobný závěr judikován nebyl. Navíc u banky je rozhodnutí o odnětí licence fakticky „trestem smrti“, takže je třeba na ně klást tytéž nároky jako na rozhodnutí o správním deliktu. Nadto kvůli absenci konkrétního vymezení skutků, pro něž byla licence odňata, nelze posoudit, zda ve vztahu k závažnosti takových

skutků není ukládaná sankce zcela disproportční. Tím, jak je vytýkané jednání, pro něž je bankovní licence odněta, ve výroku rozhodnutí o odnětí licence vymezeno vůči jiným jednáním, která nejsou předmětem správního řízení, se žalovaná v rozhodnutí o rozkladu vůbec nezabývala.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V. Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) [49] I Nejvyšší správní soud pokládá specifikaci skutků v rozhodnutí I. stupně o odnětí bankovní licence za zcela dostatečnou. Z něho neplyne, že by přímo výrok tohoto rozhodnutí musel obsahovat kromě hodnocení skutku také jeho konkrétní popis. Samotný výrok obsahuje vymezení celkem třinácti dílčích nedostatků, jež žalovanou vedly k závěru o porušení § 8b zákona o bankách, přičemž z něho neplyne, že by přímo ve výroku měl být i popis odpovídající rozhodnutí ve věci správního trestání.

[50] Rozhodnutí o odnětí licence totiž není rozhodnutím ve věci správního trestání. Městský soud k tomuto správnímu závěru dospěl na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, čj. 9 As 202/2014-236, č. 3193/2015 Sb. NSS, který se týkal rozhodnutí o odnětí státního povolení k provozování komoditní burzy, tedy situace zcela srovnatelné se situací stěžovatelky. Ta sice upozorňuje na odlišnost spočívající v tom, že v citovaném rozsudku šlo o komoditní burzu, k tomu však žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti přiléhavě připomíná, že stěžovatelka neuvádí žádný jiný rozdíl než to, že ona byla bankou a burza burzou. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud odlišil rozhodování o správním trestu a rozhodování o odnětí licence takto:

„[88] Správní úřady disponují nejen sankčními oprávněními, ale řadou mocenských oprávnění, kterými mohou velmi účinně prosadit plnění právních povinností, zabránit jejich dalšímu porušování nebo odstranit protiprávní stav (např. exekuční prostředky, možnost bezprostředních zásahů, oprávnění zakázat určité činnosti, vyloučit věci z užívání, zastavit provoz, zrušit, pozastavit, omezit vydaná povolení, rozhodnout o odstranění nepovolené stavby, vyslovit zákaz pobytu cizince z důvodu nedodržování stanovených povinností). Plnění právních povinností ve veřejné správě lze proto zajistit i jinými způsoby než správními tresty. Odnětí státního povolení k provozu komoditní burzy je nápravným institutem státního dozoru, nikoli primárně nástrojem správního trestání [...].“

[89] Rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt a rozhodnutí o výše uvedených opatřeních jsou zcela odlišné a samostatné právní instituty. Jejich souběžné užití proto není porušením zásady ne bis in idem [...].“

[51] Rozsudek, z něž městský soud vycházel, byl tedy plně aplikovatelný i na situaci stěžovatelky a jeho pohledem, tedy pohledem toho, že rozhodnutí o odnětí bankovní licence není rozhodnutím o správním trestu, je specifikace vytýkaného jednání ve výroku prvostupňového rozhodnutí (mimořádně, jen samotný výrok prvostupňového rozhodnutí má pět stran textu) zcela dostatečná a souladná s § 68 odst. 2 správního řádu.

(...)

Správní řízení: rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně

k § 7 zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, ve znění zákona č. 199/2003 Sb., zákona č. 255/2005 Sb. a zákona č. 73/2011 Sb.

k § 2 až § 8 a části šesté správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Na proces vydání sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně dle § 7 zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, se neaplikuje část šestá správního řádu. Postupuje se však dle základních zásad činnosti správních orgánů (§ 2 až § 8 správního řádu).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2018, čj. 1 Ads 72/2018-46)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 3/1997 Sb.

Věc: Společnost s ručením omezeným PAPOS Trade proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o zrušení opatření obecné povahy, o kasační stížnosti navrhovatelky.

Navrhovatelka se návrhem u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhala zrušení Sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 3. 7. 2015, vydaného pod č. 186/2015 Sb., kterým Ministerstvo práce a sociálních věcí podle § 7 zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání (dále jen „zákon o kolektivním vyjednávání“), sdělilo, že kolektivní smlouva vyššího stupně na rok 2015 uzavřená dne 15. 1. 2015 mezi vyšším odborovým orgánem – Odborovým svazem pracovníků dřevozpracujících odvětví, lesního a vodního hospodářství v České republice, Českomoravským odborovým sdružením a organizací zaměstnavatelů – Asociací Českého papírenského průmyslu (dále jen „kolektivní smlouva“) je s účinností od prvního dne měsíce následujícího po vyhlášení tohoto sdělení závazná i pro další zaměstnavatele s převážující činností v odvětví označeném kódy klasifikace ekonomických činností CZ-NACE s číselným označením 17.11 a 17.12.

Městský soud podaný návrh zamítl. V odůvodnění nejprve obecně shrnul právní rámec kolektivních smluv vyššího stupně a možného rozšíření jejich závaznosti (extenze) na další zaměstnavatele. K námitce, že sdělení bylo vydáno v rozporu s § 172 odst. 1 správního řádu, který upravuje proces vydávání opatření obecné povahy, městský soud uvedl, že judikatura Ústavního i Nejvyššího správního soudu preferuje tzv. materiální pojetí opatření obecné povahy. Proto může dojít k situaci, kdy za opatření obecné povahy mohou být dle soudního řádu správního považovány a přezkoumávány i úkony, které jsou vydávány mimo procedurální režim správního řádu. Ustanovení § 172 správního řádu lze chápat jako *lex generalis* stojící proti § 7 a § 7a zákona o kolektivním vyjednávání jakožto *lex specialis*. Městský soud odkázal i na komentářovou literaturu, která uvádí, že v tomto ustanovení nebyla zvolena možnost správního řízení, protože by celý proces byl neúměrně prodlužován, takže jsou-li splněny podmínky zákonem stanovené, je daná kolektivní smlouva vyššího stupně závazná pro určitou skupinu zaměstnavatelů přímo ze zákona. Městský soud proto zkoumal, zda byly dodrženy podmínky stanovené zákonem o kolektivním vyjednávání a dospěl k závěru, že ano. Uzavřel, že sama skutečnost, že návrh předmětné kolektivní smlouvy nebyl s navrhovatelem diskutován a ten se nikterak nemohl podílet na jejím uzavření či obsahu (ani prostřednictvím připomínek či námitek ze smyslu § 172 odst. 4 a 5 správního řádu), nezavdává příčinu k závěru o nezákonnosti procesu rozšíření její závaznosti a dotčeného sdělení, a to s ohledem na specifické vlastnosti kolektivní smlouvy vyššího stupně jakožto výsledku soukromoprávního jednání s veřejnoprávními dopady na základě její extenze. Při opačném výkladu předestřeným navrhovatelem by institut extenze kolektivních smluv vyššího stupně nemohl být účinný, neboť v případě zapojení mnoha dalších osob do procesu vydávání sdělení o rozšíření závaznosti, které by se mohly vyjadřovat k samotnému obsahu kolektivní smlouvy po jejím uzavření, by byl popřen nejen samotný princip reprezentativnosti, ale docházelo by k zásahům do předchozího (mnohdy složitého) konsenzuálního vyjednávání smluvních stran kolektivní smlouvy.

Rozsudek městského soudu napadla navrhovatelka (stěžovatelka) kasační stížností, ve které nesouhlasila se závěry městského soudu, že do výsledku kolektivního vyjednávání nelze následně při vydání sdělení o rozšíření kolektivní smlouvy zasahovat skrze instituty upravené správním řádem u procesu vydávání opatření obecné povahy. Tento závěr je dle stěžovatelky v rozporu s principem právního státu přezkoumat každý akt orgánu veřejné moci a současně v rozporu se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2017, čj. 9 As 329/2016-42, dle kterého je sdělení o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně opatřením obecné povahy ve smyslu § 171 odst. 1 a násl. správního řádu.

Městský soud dle stěžovatelky nesprávně aplikoval principy vztahu mezi právními normami, když zákon o kolektivním vyjednávání označil za *lex specialis* vůči správnímu řádu (*lex generalis*) a použití správního řádu zcela vyloučil. Toto pravidlo totiž také znamená, že pokud speciální právní norma určitou právní úpravu nemá, použije se vždy právní úprava normy obecné. Stěžovatelka odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/1996, č. 3/1997 Sb., a komentář ke správnímu řádu. Tuto část pravidla městský soud vynesl a použití správního řádu ve věci přezkumu zákonnosti vydání opatření obecné povahy zcela vyloučil. Dále

stěžovatelka připomněla, že do algoritmu přezkumu nastaveného Nejvyšším správním soudem v rozhodnutí ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, patří i přezkum procesního postupu při vydání opatření obecné povahy.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost navrhovatelky zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

III. C Aplikace správního řádu

[34] Městský soud dle stěžovatelky dále nesprávně posoudil, že na proces vydání sdělení se nepoužije část šestá správního řádu. Pravidlo výkladu právního řádu, které stanoví, že zvláštní zákon má přednost před obecným a obecný předpis se užije pouze tehdy, pokud zvláštní předpis věc sám neupravuje (tedy *lex specialis derogat legi generali*) je zde třeba aplikovat, jak správně dovodil jak městský soud, tak stěžovatelka. Stěžovatelka se však domnívá, že městský soud nesprávně ustal na první části, ačkoliv z druhé části je zřejmé, že obecná úprava týkající se opatření obecné povahy obsažená v § 171 až 174 správního řádu má být v řízení o vydání sdělení použita. Nejvyšší správní soud tento názor nesdílí. Podstatné v nyní projednávané věci je, zda zákon o kolektivním vyjednávání obsahuje veškerá pravidla nutná k vydání sdělení o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy. V případě, že ano, není zde místo pro subsidiární aplikaci části šesté správního řádu. Nejvyšší správní soud má za to, že zákon, resp. jeho § 7 celý proces vydání sdělení komplexně upravuje. Ustanovení § 7 upravuje podmínky, za jakých ministerstvo vyhlásí sdělení ve Sbírce zákonů, jak se posuzuje splnění těchto podmínek, náležitosti návrhu na vydání sdělení, možnost zpětvzetí návrhu a kroky následující v případě splnění či nesplnění daných podmínek.

[35] Z důvodové zprávy k zákonu č. 255/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, kterým byl do zákona o kolektivním vyjednávání vtělen nový § 7, nadto plyne, že zákonodárce ani nezamýšlel, aby na proces rozšíření kolektivní smlouvy dopadal jakýkoliv specializovaný proces, úkolem Ministerstva práce a sociálních věcí je pouze zhodnotit splnění zákonných podmínek, a to zejména z důvodu transparentnosti a nezávislosti tohoto procesu na možném politicky motivovaném rozhodnutí: „*Návrh nepočítá s možností uvážení státního orgánu, čímž se vylučuje možnost různých postojů a postupů v různých obdobích. Nepočítá ani s možností správního řízení, protože by celý proces byl neúměrně prodlužován. Podle navrhované koncepce, tedy budou-li splněny podmínky zákonem stanovené, bude daná kolektivní smlouva vyššího stupně závazná pro určitou skupinu zaměstnavatelů přímo ze zákona. Tím předkladatel sleduje, aby celý postup byl transparentní, relativně rychlý a aby nezávisel na momentální politické vůli či uvážení státního orgánu.*”

[36] Odkaz stěžovatelky na nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/1996, č. 3/1997 Sb., není přílehlavý, neboť v něm Ústavní soud řešil situaci, kdy ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, explicitně vylučovalo aplikaci správního řádu a přitom předmětný zákon proces rozhodnutí o žádosti samostatně neupravoval. Došlo tak k porušení postulátu, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, vymezeného v čl. 2 odst. 3 Ústavy. V nyní projednávané věci však jasná pravidla pro rozšíření kolektivní smlouvy a vyhlášení sdělení zákon o kolektivním vyjednávání přímo stanoví.

[37] Vzhledem k výše uvedenému závěru, že na vydání sdělení o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy se nevztahuje část šestá správního řádu, shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnou i námitku stěžovatelky týkající se absence odůvodnění napadeného sdělení. Namítá-li stěžovatelka, že odpůrci byly známy její námitky proti zařazení mezi zaměstnavatele, na které se vztahuje kolektivní smlouva, neboť je u něj uplatnila dopisem ze dne 8. 10. 2015, poukazuje kasační soud na skutečnost, že sdělení o rozšíření předmětné kolektivní smlouvy bylo ve Sbírce zákonů vyhlášeno dne 3. 7. 2015. Nadto, jak již bylo uvedeno, povinnost odpůrci vypořádat potenciální námitky v odůvodnění napadeného sdělení ani nevznikla. Ze správního spisu plyne, že odpůrce na podání stěžovatelky reagoval písemně ze dne 7. 12. 2015, nelze tedy ani namítat, že by daný podnět nevyřídil.

[38] Ačkoliv odpůrce nemá při rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy povinnost postupovat dle části šesté správního řádu stanovící specifická pravidla pro vydávání opatření obecné povahy, z ničeho nelze dovodit, že by na tento proces neměly dopadat základní zásady činnosti správních orgánů formulované v § 2–8 správního řádu. Tyto zásady se uplatňují v rámci jednání správních orgánů vůči adresátům veřejné moci vždy, bez ohledu na to,

zda v dané věci bude dále aplikován správní řád, či nikoliv. V nyní projednávané věci to znamená zejména povinnost správního orgánu (odpůrce) vyplývající z § 4 odst. 3 a 4 správního řádu, uvědomit s dostatečným předstihem dotčené osoby o úkonu, který učiní, a dát jim možnost k uplatnění jejich práv. Takto však odpůrce v nyní projednávané věci nepostupoval. Ze správního spisu neplyne, že by odpůrce po obdržení návrhu na rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy tuto skutečnost jakkoliv zveřejnil. Vyhovět požadavku plynoucímu z § 4 správního řádu bylo možné například vyvěšením oznámení na úřední desce správního orgánu, že bylo navrženo rozšíření předmětné kolektivní smlouvy na dané odvětví zaměstnavatelů s možností vyjádření dotčených osob v určené lhůtě. K případným vyjádřením dotčených osob má pak odpůrce povinnost přihlídnout a reagovat na ně, například formou neformálního přípisu, neboť povinnost odůvodnění sdělení, v rámci něhož by vypořádával možné připomínky či námítky, mu, jak již bylo výše uvedeno, nevzniká. To ostatně koresponduje i se skutečností, že v rámci rozšíření kolektivní smlouvy není zahájeno žádné formalizované řízení.

[39] Odpůrce v nyní projednávané věci výše nastíněným způsobem nepostupoval. Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že se v této konkrétní věci jednalo o procesní vadu, která neměla vliv na zákonnost vydaného sdělení. Relevantními připomínkami, které stěžovatelka mohla před rozšířením kolektivní smlouvy vznést, by byly pouze její splnění odpůrce před vydáním sdělení o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy ověřuje. Stěžovatelka však v žalobě ani kasační stížnosti zákonnost vydaného sdělení co do naplnění podmínek § 7 nijak nezpochybnila a její námítky směřovaly zcela jiným směrem. Městský soud nadto na straně 10 odůvodnění rozsudku učinil závěr, že podmínky zákona o kolektivním vyjednávání pro rozšíření dané kolektivní smlouvy byly dodrženy.

[40] Nejvyšší správní soud připomíná, že sdělení o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy, které je nyní předmětem přezkumu, rozšířilo závaznost kolektivní smlouvy na rok 2015, jejíž platnost byla následně automaticky nesjednáním nové kolektivní smlouvy prodloužena na rok 2016. V roce 2017 byla uzavřena kolektivní smlouva nová, jež byla znovu postupem dle § 7 zákona o kolektivním vyjednávání rozšířena na další zaměstnavatele. Z této rekapitulace je zřejmé, že obsah přezkoumávaného sdělení byl vyprázdněn ke dni 31. 12. 2016, neboť později již žádnému subjektu na základě tohoto sdělení nemohla vzniknout žádná práva či povinnosti. I s ohledem na tuto skutečnost neshledal Nejvyšší správní soud účelným zrušení sdělení pro procesní vadu, která nadto neměla vliv na jeho zákonnost. (...)

3840

Řízení před soudem: soudní přezkum výběru kandidáta na státního zástupce

Ústavní právo: právo na přístup k veřejné funkci

k čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod

Uchazečům o funkci státního zástupce svědčí veřejné subjektivní právo na přístup k veřejné funkci za rovných podmínek (čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod) a ochranu jim poskytují soudy rozhodující ve správním soudnictví.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, čj. 6 As 199/2018-71)

Prejudikatura: č. 415/2004 Sb. NSS, č. 905/2006 Sb. NSS, č. 1379/2007 Sb. NSS, č. 3187/2014 Sb. NSS, č. 3331/2016 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 159/2006 Sb. ÚS, č. 20/2018Sb.

Věc: Václav V. proti Vrchní státní zástupkyni v Praze o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaná vyhlásila dne 28. března 2017 výběrové řízení na obsazení místa státního zástupce s přidělením k výkonu funkce k Vrchnímu státnímu zastupitelství v Praze se zařazením k netrestnímu a analytickému

odboru (dále jen „výběrové řízení“). Vyhradila si právo zrušit výběrové řízení, nebo nevybrat žádného kandidáta. Ve stanovené lhůtě obdržela žalovaná přihlášky čtyř uchazečů, mezi nimi i žalobcovu. Termín přijímacích pohovorů byl stanoven na 23. srpna 2017.

Dne 16. srpna 2017 žalovaná rozhodla o zrušení výběrového řízení. Ve sdělení, jímž o této skutečnosti informovala uchazeče, žalovaná tento krok zdůvodnila aktuální personální situací na Vrchním státním zastupitelství v Praze, která neumožňuje obsazení místa státního zástupce v netrestním a analytickém odboru. Zároveň nevyločila opětovné vyhlášení výběrového řízení v budoucnu.

Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) se žalobce domáhal, aby byla žalované uložena povinnost pokračovat a dokončit s ním výběrové řízení, eventuálně aby bylo zrušení výběrového řízení označeno za nezákonný zásah do jeho práv.

Městský soud žalobu usnesením ze dne 23. 3. 2018, čj. 8 A 167/2017-31, odmítl pro nedostatek pravomoci. Dospěl k závěru, že činnost žalované v souvislosti s výběrovým řízením se týkala výlučně jejích pravomocí při výkonu vnitřní správy Vrchního státního zastupitelství v Praze a nemohla nijak zasáhnout do veřejných subjektivních práv žalobce.

Proti usnesení městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Zopakoval, že se žalobou domáhal ochrany svého práva „*legitimního očekávání na konání řádného výběrového řízení na pozici státního zástupce, které bude ukončeno výběrem příslušného kandidáta na jmenování státním zástupcem, nebo nevybráním žádného kandidáta na jmenování státního zástupce anebo zrušením výběrového řízení, avšak na základě skutečně závažných, existujících, transparentních důvodů*“ a ústavně zaručeného práva vstupovat do veřejných služeb své vlasti za rovných podmínek. Stěžovatel nesouhlasil se závěrem městského soudu, že ve vztahu mezi ním a žalovanou nebyly prvky vrchnostenské správy. Žalovaná vykonává správu vrchního státního zastupitelství, která se neomezuje jen na státní zástupce a další zaměstnance tohoto úřadu. Stěžovatel zdůraznil, že pokud si orgán veřejné moci stanoví zásady své činnosti, je povinen je dodržovat. Ze správního spisu stěžovatel navíc dovedl, že výběrové řízení patrně proběhlo, přičemž jemu samotnému bylo znemožněno se ho zúčastnit.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve zdůraznila, že stěžovatel do kasační stížnosti prakticky převzal text žaloby, vlastní polemiku se závěry městského soudu obsahuje pouze několik vět v jejím závěru. Dále poukázala na to, že stěžovatel označil jako žalovaný správní orgán ji, a nikoli Vrchní státní zastupitelství v Praze, ačkoli zákon o státním zastupitelství přiznává žalované určitou pravomoc pouze v oblasti vnitřní správy Vrchního státního zastupitelství v Praze, nikoli navenek. Žalovaná nevystupovala ve vrchnostenském postavení vykonavatele státní správy, nerozhodovala o veřejných subjektivních právech stěžovatele. Stěžovatel nemá subjektivní právo na to, aby s ním bylo dokončeno výběrové řízení. Takové právo nevyplývá ani ze zákona o státním zastupitelství, ani z podzákoných právních předpisů. Žalovaná dále odkázala na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. dubna 2017, sp. zn. 30 Cdo 5500/2016, dle něhož není vedení výběrového řízení na justiční čekateli realizací státní moci. Pro úplnost žalovaná poznamenala, že ani z hlediska pracovního práva nebyla práva žalobce nijak dotčena, žalovaná postupovala maximálně transparentně. V procesu jmenování státních zástupců potom zákon nesvěřuje žalované žádnou roli, tato oblast je v gesci ministra spravedlnosti a nejvyššího státního zástupce. Ani v tomto ohledu tak žalovaná nemohla vůči žalobci jednat jako správní orgán. Ve vztahu k argumentaci stěžovatele právem vstupovat do veřejných služeb, které podřadila pod článek 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), žalovaná upozornila, že toto právo svědčí každému a při interpretaci zastávané stěžovatelem by musela každému potenciálnímu zájemci o funkci státního zástupce, byť by vůbec nesplňoval zákonné podmínky, i mimo výběrové řízení vysvětlovat, proč jej do této funkce nemůže navrhnout. Otázku diskriminace ve vztahu ke jmenování státním zástupcem posuzoval Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 15. března 2016, sp. zn. 21 Cdo 2124/2015, z pohledu zákoníku práce. Rovněž v nález ze dne 2. listopadu 2004, sp. zn. I. ÚS 30/03, Ústavní soud označil postavení Nejvyššího státního zástupce při obsazování funkce státního zástupce za postavení zaměstnavatele při výběru zaměstnanců. Žalovaná přitom zdůraznila, že tato rozhodnutí se týkala nejvyššího státního zástupce, jehož zákon o státním zastupitelství – na rozdíl od ní – v části týkající se jmenování státních zástupců zmiňuje. Ze všech těchto důvodů navrhla žalovaná kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud usnesení Městského soudu v Praze zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řešení.

Z odůvodnění:

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[9] Podle § 2 s. ř. s. ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto, nebo zvláštním zákonem. Ochranu v řízeních podle části třetí hlavy druhé soudního řádu správního tak lze poskytnout pouze tehdy, je-li žalobce zkrácen na svých veřejných subjektivních právech. Soukromým subjektivním právům (tedy zejména právům vyplývajícím ze vztahů občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních, popřípadě jiným zvláštním zákonem stanoveným případům) je poskytována ochrana v řízení podle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. Rozlišení mezi soukromými a veřejnými subjektivními právy je tak klíčové pro určení pravomoci konkrétní větve soudnictví, která navrhovateli může poskytnout ochranu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. listopadu 2005, čj. 2 Aps 2/2005-43, č. 1379/2007 Sb. NSS).

[10] V rozsudku ze dne 16. února 2006, čj. 7 Aps 2/2005-42, Nejvyšší správní soud vymezil veřejná subjektivní práva jako „*práva osob založená v právních normách, která umožňují a současně chrání určité chování osoby ve vztazích k subjektům veřejné správy. Podle jejich obsahu je lze rozlišovat na práva směřující k tomu, aby se veřejná správa zdržela zásahů do svobody osob, dále na práva, na určitou činnost či plnění správy ve prospěch určitých osob a na práva podílet se na správě věcí veřejných.*“ V již citovaném rozsudku čj. 2 Aps 2/2005-43 upozornil, že „[n]e každé vztahy mezi soukromými osobami na jedné straně a státem, veřejnoprávními korporacemi či jinými osobami vykonávajícími veřejnou moc na straně druhé jsou však vztahy veřejnoprávními. Takovými jsou jen ty z uvedené množiny, které svojí podstatou tkví ve vrchnostenském vztahu, tj. ve vztahu nadřazenosti vykonavatelů veřejné moci nad soukromou osobou. Vykonavatelé veřejné správy však vstupují se soukromými osobami i do vztahů nevrchnostenských, založených na rovnosti účastníků daného vztahu a jejich privátní autonomii.“ Další vymezení veřejných subjektivních práv vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2006, čj. 4 Aps 3/2005-35, č. 905/2006 Sb. NSS: „*Veřejná subjektivní práva jsou práva založená v normách veřejného objektivního práva, které směřují k realizaci obsahu zákonů ve sféře veřejnomocenských pravomocí. V oblasti vykonávané k veřejnosprávním účelům jde o taková subjektivní práva, jejichž obsah i výkon je determinován veřejnými zájmy, veřejnou mocí, a k jejichž založení či aprobaci je nutný aktivní úkon, či alespoň ‚respektování‘ veřejného subjektivního práva, založeného tzv. ze zákona, příslušným či příslušnými vykonavateli veřejné moci na vždy daném úseku.*“

[11] Nicméně, jak připomněl Nejvyšší správní soud s odkazem na prvorepublikovou judikaturu a doktrínu v rozsudku ze dne 30. října 2003, čj. 6 As 29/2003-97, č. 415/2004 Sb. NSS, obecně platné kritérium pro rozlišení sféry soukromého a veřejného práva neexistuje a každý jednotlivý případ je nutné posuzovat „*v interakci všech hledisek v úvahu přicházejících*“.

[12] Podle § 17 odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství (dále jen „zákon o státním zastupitelství“), může být státním zástupcem jmenován „*státní občan České republiky, který je způsobilý k právním úkonům, bezúhonný, ke dni jmenování dosáhl věku nejméně 25 let, získal vysokoškolské vzdělání studiem magisterského studijního programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice, úspěšně složil závěrečnou zkoušku, jeho morální vlastnosti dávají záruku, že bude funkci řádně zastávat, a souhlasí se svým jmenováním do funkce státního zástupce a s přidělením k určitému státnímu zastupitelství*“.

[13] Funkce státního zástupce vzniká jmenováním, které na návrh nejvyššího státního zástupce provádí ministr spravedlnosti. Doba výkonu funkce státního zástupce není časově omezena (§ 18 odst. 1 citovaného zákona). Pracovní poměr státního zástupce k České republice se zakládá jmenováním a vzniká po složení slibu, zaniká dnem zániku funkce státního zástupce (§ 18 odst. 4 a 5 zákona o státním zastupitelství). Důvody zániku funkce státního zástupce vymezuje § 21 zákona o státním zastupitelství. S výjimkami stanovenými zákonem se pracovní poměr státního zástupce řídí zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce (§ 18 odst. 6 zákona o státním zastupitelství). V tomto ohledu však Nejvyšší správní soud připomíná, že pro posouzení právního vztahu jako soukromoprávního či veřejnoprávního není rozhodné, zda a v jaké míře se řídí zákoníkem práce (již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 29/2003-97).

[14] Zákon o státním zastupitelství neupravuje samotný proces výběru státních zástupců, respektive kandidátů na státní zástupce, jejichž jmenování následně nejvyšší státní zástupce navrhuje ministru spravedlnosti (na rozdíl od výběru právních čekatelů, který do loňského roku podléhal vyhlášce Ministerstva spravedlnosti č. 303/2002 Sb., o výběru, přijímání a odborné přípravě justičních čekatelů a o odborné justiční zkoušce a odborné závěrečné zkoušce právních čekatelů, jež byla s účinností od 1. ledna 2018 nahrazena vyhláškou č. 383/2017 Sb., o výběru, přijímání a čekatelské praxi právních čekatelů a o závěrečné zkoušce). Samotná absence zákonné úpravy však neznamená, že by šlo o oblast mimo dosah veřejného práva. Nelze totiž ztráct ze zřetele, že se jedná o výběr osob, které budou zastupovat veřejnou žalobu v trestním řízení či (jako by tomu bylo v případě úspěchu stěžovatele ve výběrovém řízení) prosazovat veřejný zájem tam, kde jim to ukládá zvláštní zákon (§ 4 a 5 zákona o státním zastupitelství). To, že zákon zaznamenává až finální fázi výběru kandidáta na funkci státního zástupce, tedy podmínky a proceduru jeho jmenování, neznamená, že vše, co se odehrává předtím, se nutně ocitá za hranicemi legality výkonu státní moci. Z povahy věci totiž něco finálnímu aktu jmenování určité osoby do funkce státního zástupce předcházet musí, a to, že zákon tyto dřívější fáze neupravuje nijak, je proto nutno vyložit tak, že je svěčuje – podobně jako to známe u správního uvážení – k úpravě interním aktům řízení orgánů soustavy státního zastupitelství (vnitřním předpisům) nebo jejich konkrétním úkonům v procesu výběru vhodných uchazečů. Orgány státního zastupitelství si přitom v tomto prostoru nemohou počínat libovolně; i zde na jejich činnost dopadají obecné právní principy včetně obecných zásad činnosti správních orgánů a regulativy plynoucí z ústavního pořádku.

[15] Podle článku 21 odst. 4 Listiny mají občané za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. Též podle článku 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech má každý občan právo a možnost bez jakéhokoli rozlišování podle rasy, barvy, pohlaví, náboženství, politického nebo jiného smýšlení, národnostního nebo sociálního původu, majetku, rodu nebo jiného postavení a bez neodůvodněných omezení vstoupit za rovných podmínek do veřejných služeb své země.

[16] Podle článku 4 Ústavy jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci. Z článku 36 odst. 2 Listiny potom vyplývá, že úkony veřejné moci týkající se základních práv a svobod podle Listiny nelze vyloučit z přezkumné pravomoci soudů. Z toho vyplývá, že spadá-li nyní posuzovaný případ do rozsahu článku 21 odst. 4 Listiny, nelze stěžovateli soudní ochranu odeprít.

[17] Nejvyšší správní soud se proto v prvé řadě zabýval otázkou, zda je funkce státního zástupce „*veřejnou funkcí*“ ve smyslu článku 21 odst. 4 Listiny. Na rozdíl od soudců a přísedících (srov. § 74 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)) zákon o státním zastupitelství funkci státního zástupce za veřejnou funkci neoznačuje. Ústavní soud v usnesení ze dne 2. listopadu 2004, sp. zn. I. ÚS 30/03, připodobnil postavení uchazeče o funkci státního zástupce k „*postavení každé fyzické osoby, která chce realizovat své právo na zaměstnání*“ a akcentoval pracovněprávní charakter této funkce. Dle názoru Nejvyššího správního soudu se však jednalo o ojedinělé rozhodnutí (navíc ve formě usnesení), jehož závěry pozdější judikatura Ústavního soudu nepřevzala. Navíc je toto rozhodnutí třeba považovat za překonané nálezem Ústavního soudu ze dne 19. prosince 2017, sp. zn. Pl. ÚS 8/16, č. 26/2018 Sb., dle něhož je veřejnou funkcí ve smyslu článku 21 odst. 4 Listiny „*taková funkce, jejímž výkonem se občané na správě věcí veřejných bezprostředně podílejí. Jinými slovy, čl. 21 odst. 4 Listiny zaručuje právo na přístup k funkcím, skrze které se občané přímo podílejí na přípravě či vydávání normativních nebo individuálních rozhodnutí anebo provádění dalších úkonů různého charakteru činěných v rámci výkonu veřejné moci, a to prostřednictvím kompetencí, kterými daná veřejná funkce disponuje.*“ Tato kritéria funkce státního zástupce bezesporu naplňuje. Nelze též přehlížet, že Ústavní soud v odstavci 70 citovaného nálezu funkci státního zástupce výslovně zahrnul do příkladného výčtu veřejných funkcí. Bylo by ostatně absurdní, pokud by funkce státního zástupce byla označena za běžné zaměstnání mimo dosah čl. 21 odst. 4 Listiny na rozdíl od funkce myslivecké stráže, která je veřejnou funkcí ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny; ostatně nejen zániku této funkce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. prosince 2014, čj. 6 As 226/2014-29, č. 3187/2014 Sb. NSS), ale i ustanovování do funkce myslivecké stráže poskytují ochranu soudy ve správním soudnictví, o čemž svědčí mimo jiné návrh Nejvyššího správního soudu v řízení před Ústavním soudem sp. zn. Pl. ÚS 8/16 (resp. navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. ledna 2018, čj. 2 As 278/2015-67).

[18] Lze tedy učinit dílčí závěr, že právo na přístup k veřejným funkcím za rovných podmínek podle článku 21 odst. 4 Listiny zahrnuje i právo na přístup k funkci (vedoucího) státního zástupce (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. srpna 2015, čj. 2 As 100/2015-37, č. 3331/2016 Sb. NSS).

[19] Dalším výkladovým oříškem, který je třeba rozlousknout, je, jak široce vykládat onen „přístup“ k veřejné funkci, jinými slovy, jakým fázím výběru státních zástupců je třeba poskytnout soudní ochranu. Judikatura doposud z článku 21 odst. 4 Listiny dovodila i právo na nerušený výkon funkce a zákaz zbavení funkce bez zákonem stanovených podmínek (například nález Ústavního soudu ze dne 12. září 2006, sp. zn. II. ÚS 23/06, č. 159/2006 Sb. ÚS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. prosince 2014, čj. 6 As 226/2014-29, č. 3187/2014 Sb. NSS, ve vztahu přímo ke státním zástupcům viz usnesení Ústavního soudu ze dne 7. srpna 2018, sp. zn. I. ÚS 1509/18).

[20] Dosah tohoto ustanovení je tudíž poměrně široký. Otázkou je, zda jej lze vztáhnout i na procesy předcházející samotnému aktu jmenování státního zástupce.

[21] Proces výběru kandidátů na jmenování do funkce státního zástupce je v řadě ohledů velmi podobný procesu výběru kandidátů na funkci soudce (včetně v současné době hojně kritizované absence zákonného podkladu pro výběr kandidátů na funkci soudce). Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku čj. 4 Aps 3/2005-35 připustil soudní přezkum rozhodnutí prezidenta republiky o nejmenování kandidáta do funkce soudce. Neexistuje jediný důvod, proč by tomu mělo být v případě státních zástupců jinak. Soudnímu přezkumu tudíž musí podléhat i případné rozhodnutí ministra spravedlnosti nejmenovat kandidáta do funkce státního zástupce. Podléhá-li soudnímu přezkumu samotný jmenovací akt, který je přitom do značné míry politickým (respektive nikoli „typickým“ správním) rozhodnutím a proces jmenování je zcela mimo dispozici (resp. bez účasti) kandidáta, pak z jeho dosahu nelze vyloučit „sítu“, jímž musí zájemce o funkci soudce nebo státního zástupce projít, tedy výběr kandidáta na tu kterou funkci, v němž je ověřováno splnění zákonných a kvalifikačních kritérií ze strany jednotlivých uchazečů. Právě v tomto procesu totiž zájemci v pravém slova smyslu realizují své právo na přístup k veřejné funkci (*status activus*) tím, že se o ni z vlastní vůle ucházejí.

[22] Z toho vyplývá, že i proces výběru kandidátů na funkci státního zástupce, tedy osob, které nejvyšší státní zástupce navrhne ministru spravedlnosti ke jmenování, nelze vyloučit z přezkumu ve správním soudnictví, neboť se dotýká veřejného subjektivního práva na rovný přístup k této veřejné funkci.

[23] Přijatý závěr nemůže zvrátit ani judikatura Nejvyššího soudu, na kterou ve svém vyjádření odkazovala žalovaná. V rozsudku ze dne 5. dubna 2017, sp. zn. 30 Cdo 5500/2016, dospěl Nejvyšší soud k závěru, že „přestože je postup soudu při vyhlášení výběrového řízení na justiční čekatele a podmínky jejich výběru jsou upraveny právním předpisem, nejedná se při realizaci výběrového řízení na justiční čekatele o uplatnění státní moci a aplikaci vrchnostenského postavení vůči uchazečům o tuto pracovní pozici. Stát zde vystupuje jako budoucí zaměstnavatel, který podle předem stanovených kritérií vybírá své budoucí zaměstnance – justiční čekatele. Postavení státu vůči uchazečům o pracovní pozici je tak rovné a odpovědnost může tak plynout ze vztahů pracovněprávních či obecných předpisů.“ Toto rozhodnutí se však týkalo postavení justičních čekatelů, kteří – na rozdíl od soudců a státních zástupců – nevykonávají veřejnou funkci. Proces jejich výběru tudíž nespadá do rozsahu článku 21 odst. 4, nýbrž (jen) článku 26 Listiny (právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu), a vztah, k němuž tento proces směřuje, má pracovněprávní povahu.

[24] Z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 15. března 2016, sp. zn. 21 Cdo 2124/2015, toliko jen implicitně vyplývá, že Nejvyšší soud považuje proces jmenování státních zástupců za věc spadající do pravomoci soudů rozhodujících v občanském soudním řízení. Nejvyšší správní soud však (stejně jako ve vztahu k usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 30/03) dospěl k závěru, že tento právní názor byl překonán nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/16, z něhož lze dovodit, že proces výběru státních zástupců spadá do režimu článku 21 odst. 4 Listiny. Nejvyšší správní soud proto zaujímá názor, že uchazečům o funkci státního zástupce svědčí veřejné subjektivní právo na přístup k veřejné funkci za rovných podmínek, jehož ochrana je svěřena soudům rozhodujícím ve správním soudnictví. Krom toho, i kdyby zde byl spor o pravomoc mezi soudy rozhodujícími v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví, nelze se za daného procesního stavu obrátit na tzv. konfliktní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, neboť nyní posuzovaná věc a spor

řešený Nejvyšším soudem v rozsudku sp. zn. 21 Cdo 2124/2015 nepředstavují „totožnou věc individuálně určených účastníků“ ve smyslu § 1 odst. 2 citovaného zákona.

IV. Závěr a náklady řízení

(...)[26] Nutno však již v tuto chvíli zdůraznit, že rozsah soudního přezkumu procesu výběru kandidátů na státní zástupce je, s ohledem na absenci úpravy podrobností v právních předpisech, značně omezený. Platí totiž, že stejně jako neexistuje veřejné subjektivní právo být jmenován soudcem (rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 Aps 3/2005-35) či insolvenčním správcem (usnesení Ústavního soudu ze dne 30. května 2017, sp. zn. IV. ÚS 2631/16), nesvědčí nikomu veřejné subjektivní právo být jmenován státním zástupcem. I článek 21 odst. 4 Listiny zaručuje pouze právo na přístup k veřejné funkci, tedy právo ucházet se o možnost takovou funkci vykonávat, a to za rovných podmínek. Soudní přezkum výběru kandidátů na státní zástupce se proto zpravidla omezí na posouzení toho, zda výběr kandidátů nevykazoval známky diskriminace a zda si orgány státního zastupitelství nepočínaly v nejobecnějším smyslu svévolně; v daném případě tedy, zda lze svědci a diskriminaci uchazeče sledovat v situaci, kdy bylo žalovaným zásahem zrušeno výběrové řízení vůči všem uchazečům, kterýžto postup si vedle toho vyhlášovatelka výběrového řízení předem vyhradila.

3841

Řízení před soudem: povaha sdělení o neumožnění vykonat odbornou justiční zkoušku

k § 60 odst. 1 až 4 a § 117 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění zákonů č. 192/2003 Sb. a 303/2013 Sb.

k § 65 a § 82 a násl. soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

Sdělení ministerstva o tom, že neumožní vyššímu soudnímu úředníkovi vykonat justiční zkoušku dle § 117 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů, pro nesplnění některé z podmínek podle § 60 odst. 1 až 4 téhož zákona, není rozhodnutím dle § 65 s. ř. s. Prostředkem ochrany proti postupu ministerstva je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, čj. 6 As 102/2018-39)

Prejudikatura: č. 923/2006 Sb. NSS, č. 2206/2011 Sb. NSS, č. 2725/2013 Sb. NSS, č. 3104/2014 Sb. NSS, č. 3579/2017 Sb. NSS, č. 3629/2017 Sb. NSS, č. 3779/2018 Sb. NSS.

Věc: Dariusz B. proti Ministerstvu spravedlnosti o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce podal dne 24. 10. 2012 k žalovanému žádost o umožnění vykonat odbornou justiční zkoušku dle § 117 odst. 1 zákona o soudech a soudcích. Žalovaný nejprve přípisem ze dne 8. 1. 2013 žalobci sdělil, že žádosti nelze vyhovět, neboť žalobce získal právníké vzdělání na zahraniční vysoké škole, které není pro přijetí do justiční profese dostatečné. Žalobce podal proti tomuto sdělení rozklad, který žalovaný vyhodnotil jako podnět k přehodnocení svého stanoviska. Poté, kdy ve věci provedl šetření též Veřejný ochránce práv, žalovaný o žádosti žalobce vydal dne 25. 7. 2014 rozhodnutí, kterým žalobce k vykonání odborné justiční zkoušky nepřipustil.

O rozkladu žalobce proti naposledy uvedenému rozhodnutí rozhodla ministryně spravedlnosti rozhodnutím ze dne 8. 1. 2015 (dále jen „napadené rozhodnutí“) tak, že jej zrušila a řízení zastavila. Ministryně spravedlnosti dospěla k závěru, že rozhodnutí I. stupně nemělo být vůbec vydáno, neboť v rámci posuzování podmínek pro přístup k odborné justiční zkoušce se nevede správní řízení a neaplikuje se správní řád. Vyjádření žalovaného o tom, že žalobce nespĺňuje podmínky pro vykonání justiční zkoušky, nebylo rozhodnutím dle správního řádu, ale toliko sdělením.

Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze, v níž namítal zejména to, že jeho dosažené vzdělání bylo pro připuštění k justiční zkoušce dostačující. Městský soud rozsudkem ze dne 13. 3. 2018, čj. 10 A 43/2015-36 (dále jen „napadený rozsudek“), napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Zásadní otázkou dle městského soudu bylo to, zda posouzení splnění podmínek pro vykonání odborné justiční zkoušky na žádost žadatele je správním řízením, v rámci něhož má být vydáváno správní rozhodnutí, či nikoliv. Městský soud zdůraznil tzv. materiální pojetí rozhodnutí, podle něhož je pod pojmem „rozhodnutí“ nutno rozumět jakýkoli individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení, který autoritativně a pravomocně zasáhne do právní sféry navrhovatele, tj. jeho vydáním dochází ke vzniku, změně, zániku, nebo určení práv či povinností fyzické nebo právnické osoby. Pokud tedy určitým úkonem správního orgánu dochází ke vzniku, změně nebo zániku veřejných práv či povinností, případně je jím potvrzována existence nebo neexistence takových práv a povinností, jedná se o „rozhodnutí“.

Jelikož v rámci posouzení žalobcovy žádosti o vykonání odborné justiční zkoušky bylo rozhodováno o jeho právech a povinnostech, musel dle městského soudu mít akt žalovaného, kterým nebyl žalobce připuštěn k odborné justiční zkoušce, formu správního rozhodnutí. Jen tak mohlo být jednoznačně postaveno, jaký konkrétní požadavek dotčený žadatel nesplnil a jaké důvody vedly ministerstvo k vyřčeným závěrům. I pokud by z hlediska formálního nebylo napadené rozhodnutí za rozhodnutí označeno, nadále by se o správní rozhodnutí jednalo a jako takové by bylo přezkoumatelné ve správním soudnictví. Jelikož se však v dané věci ministryně spravedlnosti vůbec meritem věci nezabývala, městský soud napadené rozhodnutí zrušil, aniž by mohl věcně projednat ostatní vznesené žalobní body.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Namítl, že městský soud nesprávně posoudil rozhodující právní otázku, zda ověření splnění podmínek žadatele o vykonání odborné justiční zkoušky dle § 117 odst. 1 zákona o soudech a soudcích je správním řízením, jehož účelem je vydání rozhodnutí dle § 67 odst. 1 správního řádu. Dle stěžovatele bylo dřívější široké materiální pojetí rozhodnutí judikaturou Nejvyššího správního soudu postupně zúženo určitými požadavky na formu. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v této souvislosti připustil, že mohou existovat úkony správního orgánu (např. souhlasy vydávané podle stavebního zákona), které zakládají, mění, ruší, nebo závazně určují práva a povinnosti, avšak pro nedostatek předepsané formy se nejedná o rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s. (např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76, č. 2725/2013 Sb. NSS, a dále rozhodnutí ze dne 19. 8. 2014, čj. 6 As 68/2012-47, č. 3104/2014 Sb. NSS, nebo ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 AfS 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS).

Stěžovatel dále upozornil, že rozdíl mezi rozhodnutím dle § 67 správního řádu a jinými správními úkony tkví v tom, že jiné správní úkony nemají pro dotčenou osobu konstitutivní, či deklaratorní právní účinky. I podle odborné literatury se lze v některých zákonech setkat se zvláštními druhy úkonů správních orgánů, které se svými účinky blíží rozhodnutím podle § 67 správního řádu. Příslušné zvláštní zákony upravují speciální zjednodušenou proceduru provádění těchto úkonů. Tato úprava někdy výslovně a někdy implicitně vylučuje, aby takové úkony byly výsledkem správního řízení podle části druhé a třetí správního řádu (smysl zjednodušené procedury by tím byl popřen), a v důsledku toho se proto i takové úkony provádějí podle čtvrté části správního řádu. Obecně jde o takové úkony správních orgánů, které jsou vydávány k dobru osob, které o provedení takového úkonu požádaly, obsah těchto úkonů je jednoduchý a podle zákona jednoznačný.

Podle stěžovatele postup dle § 117 odst. 1 zákona o soudech a soudcích není postupem, kterým by se zakládala, měnila, rušila, či závazně určovala práva a povinnosti dle § 65 s. ř. s. Stěžovatel pouze ověřuje splnění podmínek dle citovaného ustanovení, a pokud tyto podmínky nejsou splněny, nemá žadatel právní nárok na umožnění výkonu justiční zkoušky. Stěžovatel nerozhoduje v mezích správního uvážení, nevykládá neurčité právní pojmy ani neřeší právní spor či jinou pochybnost. Sdělení o neumožnění vykonání justiční zkoušky není úkonem, který je vydán správním orgánem v rámci správního řízení v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu a § 65 s. ř. s. Z tohoto důvodu postup stěžovatele není správním řízením podle § 9 správního řádu, ale je zvláštním postupem podle zákona o soudech a soudcích, na něž se nevztahuje část druhé a třetí správního řádu,

ale pouze část čtvrtá správního řádu a jeho základní zásady. Městský soud v napadeném rozsudku ani nespécifikoval, o kterých právech a povinnostech žalobce měl stěžovatel rozhodovat.

V napadeném rozsudku dospěl městský soud k závěru, že sdělení o tom, že žalobce nesplňuje podmínky pro vykonání odborné justiční zkoušky, zasáhlo do právní sféry žalobce, a jednalo se proto o proces předpokládaný v § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu. V obdobné věci však tentýž soud v usnesení ze dne 26. 1. 2018, čj. 3 Ad 28/2017-18, dospěl naopak k závěru, že sdělení, že žadatel nesplňuje kvalifikační předpoklady pro výkon funkce asistenta soudu, žádným způsobem nezasahuje jeho právní sféru. Rozhodovací praxe městského soudu je tedy navíc nejednotná.

Soudní ochrana byla žalobci zaručena prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu dle § 82 s. ř. s. V této souvislosti stěžovatel zároveň nesouhlasil s názorem městského soudu, který zásahovou žalobu žalobce odmítl usnesením ze dne 6. 8. 2015, čj. 8 A 49/2015-31, s odůvodněním, že žalobce zároveň podal žalobu proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že ve věci se bránil také žalobou proti nezákonnému zásahu, kterou městský soud odmítl usnesením ze dne 6. 8. 2015, čj. 8 A 49/2015-31, s argumentací, že zásahová žaloba je nepřípustná, pokud se lze domáhat ochrany jinými prostředky. Žalobce nebyl připuštěn k justiční zkoušce formou rozhodnutí, tímto jiným prostředkem ochrany byla tedy dle městského soudu žaloba proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s.

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

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení kasační stížnosti

[16] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. „[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen ‚rozhodnutí‘), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyhlášení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak“. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 10. 7. 2018, čj. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS, v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn přezkum individuálních správních aktů soudem, tedy právně mocenského zásahu do sféry práv a svobod výslovně uvedených adresátů, případně dalších osob, rozhodnutím jinak zasažených v jejich právech. Naproti tomu řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. reaguje na skutečnost, že činnost správních orgánů mívá v praxi různé formy a nelze vyloučit, že k citelnému zkrácení práv dojde i jinou aktivitou, nebo pasivitou správního orgánu. Řízení podle § 82 a násl. s. ř. s. je tedy určitéto sběrnou kategorií zajišťující ochranu veřejných subjektivních práv v situacích, kdy jiná obrana předvídaná soudním řádem správním nepřichází v úvahu. V rámci tohoto řízení se dle § 82 s. ř. s. „[k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen ‚zásah‘) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný“.

[17] Jak uvádí i stěžovatel, v minulosti zastávaly správní soudy velmi široké materiální pojetí rozhodnutí, které je formulováno např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 AfS 147/2005-107, č. 923/2006 Sb. NSS. Podle něj je rozhodnutím v materiálním smyslu jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci v jeho vrchnostenském postavení, bez ohledu na to, zda měl příslušnou formu nebo byl vydán v řádném (či vůbec nějakém) řízení. Toto pojetí však bylo postupem času korigováno rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu. V usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, k povaze provedení, či neprovedení záznamu do katastru nemovitostí, který posoudil jako jiný úkon dle § 158 odst. 1 správního řádu, rozšířený senát uvedl, že „pro absenci formy správního rozhodnutí, jak mu rozumí doktrína správního

práva, zde nepřipadá v úvahu ochrana před chybným provedením, či neprovedením záznamu cestou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, neboť zde není formální akt naplňující znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V daném případě proto nepřichází v úvahu, aby na výsledek postupu podle § 7 a 8 zákona o zápisech bylo nahlíženo jako na rozhodnutí v materiálním smyslu, neboť to by bylo možné jen tehdy, šlo-li by o akt, který by po obsahové stránce měl povahu „rozhodnutí“ ve smyslu definice obsažené v § 65 odst. 1 s. ř. s. a měl mít podle zákona formu správního rozhodnutí, avšak který by pro procesní pochybení správního orgánu nebyl v takto předepsané formě vydán.“ Shodně závěry přijal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rovněž ve věci posouzení povahy souhlasů vydávaných dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), jako úkonů činěných podle části čtvrté správního řádu: „[A]čkoliv souhlasy vydávané dle stavebního zákona mohou zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat práva a povinnosti, a naplňují tak materiální stránku rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., pro nedostatek předepsané formy se nemůže jednat o rozhodnutí dle výše uvedeného ustanovení zákona“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 86/2010-76). Skutečnost, že pro rozlišení rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. a zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. je třeba zohlednit formální znak, který spočívá v tom, že u rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. jsou dány požadavky na formu, které u zásahu nejsou, zdůraznil Nejvyšší správní soud i v dalších navazujících rozhodnutích (např. usnesení rozšířeného senátu čj. 6 Afs 270/2015-48, rozsudek čj. 6 Ans 1/2013-66 nebo čj. 9 As 336/2017-18 či usnesení ze dne 22. 2. 2017, čj. Nad 311/2016-58).

[18] Závěr městského soudu, že akt stěžovatele, kterým žalobce nebyl připuštěn k vykonání justiční zkoušky, musí mít formu rozhodnutí již jen proto, že jím bylo „rozhodováno“ o právech a povinnostech žalobce, je tudíž nesprávný. Městský soud se vůbec nezabýval otázkou, zda a jaké klade zákon požadavky na formu tohoto aktu.

[19] Nejvyšší správní soud na rozdíl od stěžovatele nepochybuje o tom, že postup, kterým je (či naopak není) umožněno žadateli vykonat justiční zkoušku, zasahuje významným způsobem do právní sféry žadatele. Podle § 117 odst. 1 zákona o soudech a soudcích „[p]ožádá-li vyšší soudní úředník, který splňuje předpoklady pro výkon funkce soudce podle § 60 odst. 1 až 4 s výjimkou odborné justiční zkoušky, souhlasu s ustanovením za soudce a s přidělením k určitému soudu a který vykonává funkci vyššího soudního úředníka po dobu nejméně 5 let, umožní mu ministerstvo vykonat odbornou justiční zkoušku nejpozději do 3 měsíců od doručení žádosti“. Za splnění stanovených podmínek tedy žadateli svědčí veřejné subjektivní právo vykonat justiční zkoušku, kterému odpovídá povinnost ministerstva umožnit žadateli po ověření splnění podmínek ve stanovené lhůtě toto právo realizovat. Ministerstvo v tomto procesu autoritativně posuzuje splnění zákonných podmínek pro vykonání justiční zkoušky a podle výsledku posouzení buďto umožní, nebo neumožní žadateli justiční zkoušku vykonat; v tomto smyslu tedy ministerstvo rozhoduje o právech a povinnostech žadatele (zde žalobce jakožto vyššího soudního úředníka). Pro žadatele má toto posouzení zpravidla zásadní význam, neboť složení justiční zkoušky je jednou z cest ke splnění vstupních podmínek pro výkon některé z tzv. kvalifikovaných právnických profesí (advokáta, notáře, soudního exekutora, soudce, státního zástupce). Postup stěžovatele tedy v materiálním smyslu jednoznačně zasahuje do právní sféry žalobce. Aby však tento postup představoval rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., je třeba posoudit, zda vykazuje též formální znaky rozhodnutí.

[20] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 19. 8. 2014, čj. 6 As 68/2012-47, dovodil, že rozhodnutí o žádosti o přezkoumání maturitní zkoušky představuje rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť „je zde konkrétní individualizovaný adresát takového vrchnostenského aktu [...], tento úkon zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho konkrétní práva, je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy [...] správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti, komunikovaný adresátovi“. Význam rovněž může mít, že právní předpis počítá s tím, aby úkon správního orgánu byl opatřen alespoň některými náležitostmi obvyklými pro rozhodnutí, jako je záhlaví, výrok, odůvodnění a poučení o opravném prostředku. Odborná literatura zabývající se výkladem § 71, § 72 a § 76 s. ř. s. považuje za formální znaky rozhodnutí následující skutečnosti: „i) předepsaná formalizovaná podoba úkonu, který obvykle obsahuje výrok a odůvodnění; ii) skutečnost, že úkon je vydáván v rámci formalizovaného postupu, být nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu či daňového řádu; iii) o průběhu a výsledku postupu je pořizována dokumentace, iv) výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení“ (srov. Jemelka, L.; Podhrázký, M.; Vetešík, P.; Zavičlová, J.; Bohadlo, D.; Šuránek, P. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 487–521).

[21] Proces, v němž dochází ze strany ministerstva k umožnění výkonu odborné justiční zkoušky, není kromě citovaného § 117 zákona o soudech a soudcích ve vztahu k vyšším soudním úředníkům a asistentům soudce (resp. obdobně v § 115 téhož zákona pro justiční čekatele) v zákoně nijak upraven. Zákon tedy nestanoví, že by bylo vedeno formalizované řízení o žádosti. Předpokládá spíše to, že ministerstvo po ověření splnění zákonných podmínek žadateli fakticky umožní (v praxi zřejmě tím, že zorganizuje a žadatele pozve) justiční zkoušku vykonat. O postupu v případě, že žadatel zákonné podmínky nespĺňuje, zákon mlčí úplně. Pouze na základě logického argumentu *a contrario* lze dovodit, že v takové situaci ministerstvo žadateli vykonat justiční zkoušku neumožní. Ze znění zákona nevyplývá, že by zákonodárce měl v úmyslu podrobit umožnění (či neumožnění) vykonání odborné justiční zkoušky postupu ve správním řízení dle části druhé a části třetí správního řádu. Zákon neukládá ministerstvu jakkoliv formálně „rozhodnout“ dle příslušných ustanovení správního řádu. Použije se proto § 177 odst. 2 správního řádu odkazující na část čtvrtou (stov. též citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ans 1/2013-66), přičemž ministerstvo se zároveň bude řídit základními zásadami činnosti správních orgánů dle § 2 až § 8 správního řádu. Umožnění výkonu justiční zkoušky (resp. její neumožnění a na něj navazující vyrozumění) tedy nepředstavují rozhodnutí dle § 9 a § 67 správního řádu. Pro absenci formálního znaku rozhodnutí nepředstavují ani rozhodnutí dle § 65 s. ř. s.

[22] Podpůrně lze odkázat též na rozhodnutí zvláštního senátu ve věci některých kompetenčních sporů ze dne 1. 8. 2017, čj. Konf 28/2014-55, č. 3629/2017 Sb. NSS, v němž se zvláštní senát zabýval povahou úkonu spočívajícího v nezapsání žadatele do seznamu advokátních koncipientů. Zvláštní senát sice primárně řešil, zda je v uvedené věci příslušný k ochraně práv soud ve správním soudnictví, nebo soud v občanském soudním řízení a dovedl příslušnost správních soudů. Dále však konstatoval, že právo na zápis do seznamu advokátních koncipientů představuje veřejné subjektivní právo, a mimo jiné výslovně uvedl: „[A]čkoli je jednání České advokátní komory mj. v souvislosti se zápisem žadatele do seznamu advokátních koncipientů nepochybně vrchnostenským jednáním při výkonu veřejné moci, nemá povahu správního rozhodnutí ve formálním (tedy úzce pojiímaném) smyslu, nýbrž jde o jakýsi jiný úkon. [...] Ve správním soudnictví tedy lze poskytnout ochranu i vůči jednání správního orgánu nemajícímu formu správního rozhodnutí ve formálním smyslu, jde-li o jednání přímo zasahující do veřejných subjektivních práv jednotlivce. K dispozici je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem či donucením.“ Podobnost s nyní souzenou věcí spatřuje Nejvyšší správní soud zejména v tom, že se shodně jedná o veřejné subjektivní právo jednotlivce (který vykonává specializovanou právní profesi spojenou s možností vykonat profesní zkoušku), do něhož bylo zasaženo faktickým úkonem (resp. nekonáním) veřejné moci, u kterého zákon neupravuje formu a nepředpokládá vedení správního řízení.

[23] Závěrem lze uvést, že Nejvyšší správní soud nedsílí přesvědčení stěžovatele, že rozhodovací praxe městského soudu je nejednotná. V nyní souzené věci městský soud dospěl k závěru, že bylo zasaženo do subjektivního veřejného práva vyššího soudního úředníka na vykonání justiční zkoušky dle § 117 zákona o soudech a soudcích. V usnesení čj. 3 Ad 28/2017-18 naopak městský soud posuzoval situaci účastníka výběrového řízení na pozici asistenta soudce a dospěl k závěru, že sdělení o vyloučení z výběrového řízení pro nesplnění kvalifikačních předpokladů pro výkon funkce asistenta soudu žádným způsobem nezasahuje právní sféru toho, kdo se do výběrového řízení přihlásil. Jakkoliv Nejvyšší správní soud nyní nemůže posuzovat správnost závěrů citovaného usnesení (k tomu může přistoupit až v řízení o kasační stížnosti proti tomuto usnesení, které je u Nejvyššího správního soudu vedeno pod sp. zn. 9 As 51/2018), je zřejmé, že skutkově i právně se jedná o odlišnou situaci.

[24] Sdělení ministerstva o tom, že neumožní vyššímu soudnímu úředníkovi vykonat justiční zkoušku pro nesplnění některé z podmínek podle § 60 odst. 1 až 4 zákona o soudech a soudcích tedy s ohledem na výše uvedené není rozhodnutím dle § 65 s. ř. s. Prostředkem ochrany proti postupu ministerstva je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s.

[25] Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že žalobce v posuzované věci současně s žalobou proti rozhodnutí podal též žalobu zásahovou, která byla odmítnuta usnesením městského soudu čj. 8 A 49/2015-31 s argumentací, že soudní ochrany se žalobci dostane v řízení o žalobě proti rozhodnutí. Veden tímto očekáváním žalobce citované usnesení nenapadl kasační stížností.

[26] Pouze z důvodu nutnosti vyjasnění otázky žalobního typu však nemůže být žalobci v jeho věci upřen věcný soudní přezkum. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 9. 7. 2009, čj. 7 Aps

2/2009-197) nelze jednotlivé žalobní typy ve správním soudnictví zaměňovat ani směšovat. Pro určení žalobního typu není rozhodné, jak žalobce žalobu označil, ale je třeba ji posuzovat podle jejího obsahu. Tyto závěry je však třeba vyložit také ve vazbě na situaci, kdy v okamžiku podání žaloby není zcela jasné, zda napadený akt je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a relevantní judikatura není jednotná, nebo zcela chybí. Právě v těchto situacích je třeba, aby soud pečlivě zkoumal a byl citlivější k nejasnostem podání, které by v případě, kdy je napadán akt z hlediska své povahy zcela nepochybný, mohl bagatelizovat. To proto, aby žalobce v případě, kdy je veden důvěrou v jednu judikaturní linii, případně důvěrou v postup soudu, který se později ukáže jako nesprávný, mohl adekvátně procesně reagovat, tj. žalobní typ upřesnit. Výklad ustanovení o soudní ochranné poskytované ve správním soudnictví musí být takový, aby jakýkoliv úkon mající povahu rozhodnutí, nečinnosti či nezákonného zásahu, tedy i ten, jenž se pohybuje na pomezí mezi uvedenými typy úkonů, byl podroben soudní kontrole, a to nejen formálně, ale skutečně, tedy z hlediska svého obsahu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2012, čj. 2 As 86/2010-90).

[27] Žalobce se domáhal žalobou proti rozhodnutí ochrany vůči úkonu stěžovatele, který není rozhodnutím, ale může podle okolností představovat nezákonný zásah dle § 82 s. ř. s. K tomuto byl žalobce veden procesním postupem městského soudu v této věci i v související věci vedené pod sp. zn. 8 A 49/2015. Obsahově přitom namítal právě nezákonnost postupu stěžovatele spočívající v tom, že žalobci nebylo umožněno vykonat justiční zkoušku, tj. usiluje o věcný přezkum zásahu stěžovatele. Za této situace je dle Nejvyššího správního soudu namístě, aby městský soud v dalším řízení s ohledem na zásadu účinné soudní kontroly umožnil žalobci ve světle právního hodnocení Nejvyššího správního soudu upřesnit žalobu postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s., a to včetně žalobního petitu. (...)

3842

Daňové řízení: úrok z neoprávněného jednání správce daně; k pojmu „částka, která byla daňovým subjektem vyplacena“

k § 254 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu

Ustanovení § 254 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, jež upravuje nárok daňového subjektu na úrok z neoprávněného jednání správce daně, je třeba vykládat tak, že částka, která byla daňovým subjektem uhrazena, zahrnuje také částku nadměrného odpočtu, která mu v důsledku nezákonného postupu správce daně nebyla vyplacena.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2018, čj. 1 Af 28/2018-29)

Prejudikatura: č. 3656/2017 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 5. 2011, *Enel Maritsa Iztok 3*, C-107/10, Sb. rozh., s. I-3837, ze dne 24. 10. 2013, *Rafinăria Steaua Română*, C-431/12.

Věc: Akciová společnost CEREP A proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobkyně uplatnila v řádném daňovém přiznání k dani z přidané hodnoty za zdaňovací období květen 2011 nadměrný odpočet ve výši 10 004 562 Kč. Na základě výsledku postupu k odstranění pochybností však byla správcem daně platebním výměrem ze dne 25. 8. 2011 žalobkyni vyměřena vlastní daňová povinnost ve výši 579 771 Kč. Odvolání proti platebnímu výměru Finančního ředitelství v Brně dne 19. 12. 2011 zamítlo. Žalobkyně stanovenou daňovou povinností i s příslušenstvím uhradila.

Žalobkyně napadla rozhodnutí Finančního ředitelství v Brně žalobou, které Krajský soud v Českých Budějovicích vyhověl a rozsudkem ze dne 30. 4. 2014, čj. 10 Af 534/2012-86, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému jako nově vzniklému odvolacímu orgánu namísto zaniklého Finančního ředitelství v Brně k dalšímu řízení. Žalovaný vydal dne 22. 1. 2015 rozhodnutí, kterým změnil původní platební výměr ze dne 25. 8. 2011

tak, že částka vyměřené daně z přidané hodnoty za zdaňovací období měsíce května 2011 ve výši 579 771 Kč se změnila na částku nadměrného odpočtu ve výši 10 004 562 Kč, tedy ve výši původně nárokové žalobkyni.

Podáním ze dne 13. 4. 2015 se žalobkyně domáhala předepsání úroku z neoprávněného jednání správce daně dle § 254 odst. 1 daňového řádu, přičemž rozhodnutím správce daně ze dne 22. 5. 2015 nebyl tento úrok žalobkyni předepsán, respektive bylo rozhodnuto, že jí dle daňového řádu nenáleží. Žalovaný pak rozhodnutí I. stupně částečně změnil, námitce částečně vyhověl, přičemž úrok podle § 254 odst. 1 daňového řádu žalobkyni přiznal z uhrazené daňové povinnosti vyměřené na základě zrušeného platebního výměru, nikoliv v daňovém tvrzení uvedeného a následně také vyměřené nadměrného odpočtu.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Brně. Krajský soud žalobu shledal důvodnou, rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 11. 2015 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění svého rozhodnutí odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, čj. 7 Aps 3/2013-34, ve znění opravného usnesení ze dne 5. 11. 2014, čj. 7 Aps 3/2013-47 (dále jen „rozsudek *Kordárna*“), zejména na jeho body [41] a [42]. Přestože převažující řešenou otázkou byla v dané věci přiměřenost délky lhůty pro vedení postupu k odstranění pochybností bez vzniku úroku dle § 155 daňového řádu, Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval i úrokem z neoprávněného jednání správce daně. Krajský soud shledal, že závěry vyslovené v rozsudku *Kordárna* byly plně aplikovatelné také na projednávanou věc. Mezi stranami bylo nesporné, že ke změně rozhodnutí správce daně došlo z důvodu nezákonného postupu, stejně tak, že žalobkyni byl následně vyměřen nadměrný odpočet v tožné výši, ve které si jej v daňovém přiznání nárokovala. Krajský soud proto posoudil, že je namístě žalobkyni přiznat úrok dle § 254 daňového řádu také z vyměřené nadměrného odpočtu.

Krajský soud uvedl, že ve smyslu rozsudku *Kordárna* se jevilo racionálním vnímat nevyplacení nadměrného odpočtu žalobkyni jako intenzivní zásah do její majetkové sféry. Tento zásah spočíval v protizákonném zmenšení majetku, respektive v jeho protizákonném zvětšení, a v širších souvislostech k němu přistupovat jako k „uhrazení“ této částky. Nelogickým byl pak výklad žalovaného, že úrok nelze v daném případě přiznat, neboť by daň jako taková musela být aktivně ze strany žalobkyně uhrazena. Podle krajského soudu bylo takový výklad nutné označit za krajně restriktivní, silně se vzdalující ekonomické realitě a nezohledňující specifika systému daně z přidané hodnoty.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že pro přiznávání úroku z neoprávněného jednání správce daně v případě nadměrného odpočtu přiznaného až v řízení o opravném či dozorčím prostředku chybí opora v platném právu, neboť § 254 odst. 1 daňového řádu výslovně uvádí, že úrok daňovému subjektu náleží z částky, která byla uhrazena, nikoliv odepřena. K takovému rozhodnutí tedy správní orgán nemá kompetenci. Krajský soud dle stěžovatele vyložil § 254 odst. 1 daňového řádu příliš extenzivně a v rozporu s jeho doslovným zněním.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Jádrem sporu je v nynější věci aplikovatelnost § 254 odst. 1 daňového řádu v situaci, kdy daňovému subjektu nebyl vyplacen jím nárokový odpočet z důvodu vydání platebního výměru znejícího na daňovou povinnost, který byl však posléze změněn tak, že daňovému subjektu přiznal původně vyčíslený nadměrný odpočet. Otázkou tedy je, zda žalobkyni z částky nadměrného odpočtu, který jí byl vyplacen až na základě změněného platebního výměru, přičemž předchozí rozhodnutí bylo zrušeno pro nezákonnost, náleží úrok dle § 254 odst. 1 daňového řádu.

[13] Stěžovatel se domnívá, že nemá povinnost poskytnout úrok z nevyplaceného nadměrného odpočtu, neboť znění zákona dopadá pouze na částku, která byla daňovým subjektem uhrazena, tedy částku, kterou byl daňový subjekt na základě nezákonného rozhodnutí povinen zaplatit.

[14] S tímto názorem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[15] § 254 odst. 1 daňového řádu v rozhodném znění zní: „*Dojde-li ke zrušení, změně nebo prohlášení nicotnosti rozhodnutí o stanovení daně z důvodu nezákonnosti nebo z důvodu nesprávného úředního postupu správce daně, náleží daňovému subjektu úrok z částky, která byla daňovým subjektem ubražena na základě tohoto rozhodnutí nebo v souvislosti s tímto rozhodnutím, který odpovídá ročně vyšší repo sazby stanovené Českou národní bankou zvýšené o 14 procentních bodů platné pro první den příslušného kalendářního pololetí, a to ode dne následujícího po dni splatnosti nesprávně stanovené daně, nebo došlo-li k úhradě nesprávně stanovené daně později, ode dne její úhrady.*“

[16] Krajský soud na základě rozsudku *Kordárna* dovodil, že kompenzaci žalobkyni prostřednictvím úroků dle § 254 odst. 1 daňového řádu je třeba poskytnout též z nevyplaceného nadměrného odpočtu.

[17] Nosný závěr rozsudku *Kordárna* zněl, že uplatní-li plátce DPH nárok na nadměrný odpočet (§ 72 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty) a částka odpovídající tomuto nároku je mu v důsledku prověřování oprávněnosti nároku vyplacena později než v době tří měsíců od skončení zdaňovacího období, za něž nárok na odpočet uplatnil, náleží plátcí za období od počátku čtvrtého měsíce od skončení zdaňovacího období, za něž nárok uplatnil, do dne uhrazení nadměrného odpočtu plátcí úrok z oprávněně uplatněné částky ve výši stanovené podle § 155 odst. 5 daňového řádu. Tento závěr dovodil Nejvyšší správní soud na základě čl. 183 směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. 11. 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty (dále jen „směrnice o DPH“) a na něj (respektive na čl. 17 Šesté směrnice Rady 77/388/EHS o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu – Společný systém daně z přidané hodnoty: jednotný základ daně) navazující judikatury Soudního dvora Evropské unie. Ten v mnoha rozhodnutích, jež jsou v rozsudku *Kordárna* citovány, uvedl, že členské státy mohou zadržet výplatu nadměrného odpočtu za účelem prověření správného výběru DPH a předcházení daňovým únikům. Tato opatření však nesmí přesahovat rámec toho, co je nezbytné.

[18] V rozsudku ze dne 12. 5. 2011, *Enel Maritsa Iztok 3*, C-107/10, Sb. rozh., s. I-3837, v bodě [53] Soudní dvůr konstatoval, „*že lhůta pro vrácení nadměrného odpočtu DPH může být v zásadě prodloužena k tomu, aby mohla být provedena daňová kontrola, aniž je nutno tuto lhůtu považovat za nepřiměřenou, za předpokladu, že prodloužení nepřekračuje meze toho, co je nezbytné k řádnému provedení této daňové kontroly (viz obdobně rozsudek C 25/07 Sosnowska, bod 27). Jelikož však osoba povinná k dani nemůže dočasně disponovat finančními prostředky, které odpovídají částce nadměrného odpočtu DPH, nese hospodářské znevýhodnění, které může být vykompenzováno zaplacením úroků, čímž je zaručeno dodržení zásady daňové neutrality.*“

[19] Stěžovatel v kasační stížnosti argumentuje, že Nejvyšší správní soud se v rozsudku *Kordárna* zabýval zejména dobou, po kterou je daňový subjekt povinen „*bezplatně*“ snášet prověřování nadměrného odpočtu, tedy od jakého data je zadržování odpočtu nepřiměřené a má právo na kompenzaci prostřednictvím úroků. Tato skutečnost je zcela jistě pravdivá, neznamená to však, že by další závěry Nejvyššího správního soudu, které v tomto rozsudku vyslovil, nebyly aplikovatelné.

[20] V bodě [41] rozsudku *Kordárna* Nejvyšší správní soud uvedl: „*Je nutno zdůraznit, že úrok z vratitelného přeplatku podle ust. § 155 odst. 5 daňového řádu je nárokem plynoucím ze zákonem dovoleného zadržování nadměrného odpočtu plátcí za účelem prověření oprávněnosti jeho nároku. Není proto obecně vzato důvodem plátcí za dobu prověřování přiznávat úrok z neoprávněného jednání správce daně podle ust. § 254 odst. 1 daňového řádu. To ale neplatí, pokud v průběhu prověřování vydal správce daně rozhodnutí, které bylo následně zrušeno, změněno nebo prohlášeno nicotným, a na základě takového rozhodnutí byl plátcí odepřen nárok na nadměrný odpočet či jeho část. Takové odepření nároku není ničím jiným než aktem po obsahové stránce ekvivalentním ‚pozitivnímu‘ uhrazení částky na základě či v souvislosti se zrušením, změněným nebo za nicotné prohlášeným rozhodnutím, neboť účinek tohoto rozhodnutí je v ekonomické i právní rovině totožný s rozhodnutím ukládajícím povinnost zaplatit určitou částku, pouze má ‚negativní‘ podobu. Plátcí se odepírá nárok na vyplacení nadměrného odpočtu nebo jeho části, tedy se mu ukládá povinnost strpět, že mu částka, o níž měl za to, že na ni má nárok, nebude vyplacena. Zásah do majetkové sféry plátce je v obou případech zcela stejný. Jde o majetkovou újmu buď v podobě protizákonného zmenšení majetku, kterým plátce disponuje, anebo v podobě protizákonného nezvěštění takového majetku.*“

[21] Tento závěr byl učiněn taktéž na základě judikatury Soudního dvora, jež v rozsudku Nejvyšší správní soud analyzoval. Vychází též z obecných principů neutrality daně z přidané hodnoty a proporcionality.

[22] Pro daňový subjekt totiž není rozdíl, zda je mu nadměrný odpočet zadržován v důsledku prověřování jeho oprávněnosti před samotným vyměřením, či na základě rozhodnutí správce daně o tom, že na odpočet nemá nárok, které se následně ukáže jako nezákonné. Důsledek pro daňový subjekt je v obou případech stejný – nemožnost disponovat s peněžními prostředky, které mu náleží. Naopak lze říci, že druhá varianta má pro daňový subjekt ještě závažnější následky. V případě zadržování odpočtu před vyměřením v rámci postupu k odstranění pochybností či daňové kontroly se jedná o preventivní opatření, které nijak nepředjímá výsledek těchto postupů.

[23] Obdobný závěr vyslovil též Soudní dvůr v rozsudku ze dne 24. 10. 2013, *Rafinária Steaua Română*, C431/12, v odpovědi na předběžnou otázku rumunského soudu. Podstatou předběžné otázky bylo, zda článek 183 směrnice o DPH musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby osoba povinná k dani, která požádala o vrácení přeplatku na DPH v důsledku nadměrného odpočtu zaplaceného jako záloha na DPH, kterou je povinna odvést, nemohla získat od daňové správy členského státu úroky z prodlení s vrácením přeplatku, které bylo touto správou provedeno opožděně, za období platnosti správních aktů, jimiž bylo vrácení nadměrného odpočtu vyloučeno a které byly následně zrušeny soudním rozhodnutím.

[24] Soudní dvůr v tomto rozsudku odkázal na svou předchozí judikaturu ve věci *Enel Maritsa Iztok 3* a konstatoval, že „[p]okud dojde k vrácení nadměrného odpočtu DPH osobě povinné k dani po uplynutí přiměřené lhůty, zásada neutrality společného systému DPH ze stejných důvodů vyžaduje, aby finanční ztráty vzniklé osobě povinné k dani v důsledku nemožnosti disponovat dotčenými peněžními částkami byly nahrazeny zaplacením úroků z prodlení“. Dále uvedl: „**Kromě toho je třeba konstatovat, že důvod opožděného vrácení nadměrného odpočtu DPH není z pohledu osoby povinné k dani relevantní. V tomto kontextu neexistuje žádný relevantní rozdíl mezi opožděným vrácením, ke kterému došlo z důvodu správního vyřizování žádosti, jež překročilo stanovené lhůty, a opožděným vrácením, ke kterému došlo z důvodu správních aktů, jež vrácení nadměrného rozpočtu protiprávně vyloučily a následně byly soudním rozhodnutím zrušeny**“ (zvýraznění přidáno Nejvyšším správním soudem).

[25] Na položenou předběžnou otázku proto Soudní dvůr odpověděl, že taková právní úprava, která nemožňuje získat úroky z prodlení za dobu, kdy byly v platnosti správní akty, jimiž bylo vrácení nadměrného odpočtu vyloučeno a které byly následně zrušeny soudním rozhodnutím, odporuje článku 183 směrnice o DPH.

[26] Z výše uvedeného plyne, že závěry Soudního dvora ohledně povinnosti správce daně vyplatit za zadržovaný odpočet úroky, ze kterých vycházel Nejvyšší správní soud právě v rozsudku *Kordárna*, musí být aplikovány stejným způsobem i na situaci, kdy odpočet není vyplacen z důvodu nezákonného postupu správce daně.

[27] V současném případě se přitom jedná právě o takovou situaci. Ustanovení § 254 odst. 1 daňového řádu je proto třeba vykládat eurokonformním způsobem tak, že „částka, která byla daňovým subjektem uhrazená“ zahrnuje také částku nadměrného odpočtu, která mu v důsledku nezákonného postupu správce daně nebyla vyplacena.

[28] Otázku eurokonformního výkladu přitom již Nejvyšší správní soud rozebíral ve vztahu k závěrům vyplývajícím z rozsudku *Kordárna* ohledně lhůty pro „bezplatné“ prověřování daňového odpočtu. Například v rozsudku ze dne 6. 10. 2015, čj. 9 Afs 225/2015-72, Nejvyšší správní soud konstatoval, že soudy se nedopouští nepřipustného eurokonformního výkladu ani nepřipustné normotvorby, jsou to naopak daňové orgány, které nespekují ustálenou judikaturu Soudního dvora. Jelikož česká vnitrostátní právní úprava je v posuzované otázce (tehdy otázka úroků při nepřipustně dlouhém prověřování daňového odpočtu, nyní otázka úroků při nevyplacení nadměrného odpočtu z důvodu nezákonného rozhodnutí správce daně) nedokonalá, musí soudy vyjít z práva Evropské unie.

[29] Stejný závěr, ke kterému nyní Nejvyšší správní soud dospěl, učinil i v rozsudku ze dne 9. 3. 2017, čj. 1 Afs 265/2016-33, a přístup z rozsudku *Kordárna* považoval za správný: „*Nejvyšší správní soud nemá důvodu se od tohoto výkladu odchýlovat – situaci uhrazené daně na základě nezákonného rozhodnutí považuje pro účely tohoto institutu za rovnocennou se situací nezákonného rozhodnutí o neuznání nadměrného odpočtu. Ostatně § 2 odst. 4 daňového řádu hovoří o tom, že pojem daň zahrnuje rovněž daňový odpočet, daňovou ztrátu nebo jiný způsob zdanění a příslušenství daně.*“ Dále lze odkázat též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, čj. 2 Afs 15/2017-23, č. 3656/2017 Sb. NSS. (...)

Daň z příjmů: zamezení dvojího zdanění

Mezinárodní právo veřejné: mořské právo

k čl. 60, čl. 77 odst. 1, čl. 80 a čl. 81 Úmluvy Organizace spojených národů o mořském právu (č. 240/1996 Sb.; v textu jen „Úmluva o mořském právu“)

ke Smlouvě mezi vládou České a Slovenské Federativní Republiky a vládou Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku o zamezení dvojího zdanění v oboru daní z příjmů a zisků z majetku (č. 89/1992 Sb.)

I. Vymezuje-li smlouva o zamezení dvojího zdanění území smluvního státu tak, že do něj zahrnuje i oblast kontinentálního šelfu, je třeba posoudit hranice kontinentálního šelfu podle Úmluvy o mořském právu, č. 240/1996 Sb., (případně ve spojení s dvoustrannými mezinárodními smlouvami týkajícími se tohoto kontinentálního šelfu), nikoliv podle vnitrostátních zákonů.

II. Pobřežní stát vykonává nad kontinentálním šelfem svrchovaná práva za účelem jeho průzkumu a využívání jeho přírodních zdrojů (čl. 77 odst. 1 Úmluvy o mořském právu, č. 240/1996 Sb.). Tato práva není třeba konstituovat žádným zvláštním řízením ani právním úkonem, neboť vyplývají již ze svrchovaného práva pobřežního státu k pevnině, k níž kontinentální šelf přiléhá.

III. Otázka daňové jurisdikce nad zařízeními a stavbami určenými k využívání přírodních zdrojů na území kontinentálního šelfu vyplývá přímo z Úmluvy o mořském právu (č. 240/1996 Sb.), konkrétně z čl. 60, čl. 80 a čl. 81, nikoliv z vnitrostátního práva.

IV. Pokud je na území britského kontinentálního šelfu prováděna těžba ropy, je tato těžební činnost pod britskou jurisdikcí, a to včetně výlučné jurisdikce daňové. Ve vztahu k takové činnosti nemůže být jiný stát považován za stát zdroje pro účely smluv o zamezení dvojího zdanění.

V. Prokázání, které území jiný stát považuje za „své“ pro účely smlouvy o zamezení dvojího zdanění, přesahuje povinnosti a praktické možnosti daňového subjektu. Označí-li daňový subjekt konkrétní území, resp. konkrétní ropné plošiny s tím, že se nachází v oblasti kontinentálního šelfu druhého smluvního státu, lze od správce daně požadovat, aby (má-li o tom důvodné pochybnosti) toto ověřil prostřednictvím postupu výměny informací mezi stranami dané smlouvy.

VI. Je-li pro zamezení dvojího zdanění stanovena ve smlouvě metoda vynětí, uplatní se bez ohledu na to, zda stát, kterému smlouva o zamezení dvojího zdanění právo zdanit přiznává, své právo vykoná. Podmínění uplatnění metody vynětí prokázáním zdanění ve druhém členském státě je možné jen tehdy, pokud je takové ustanovení ve smlouvě o zamezení dvojího zdanění výslovně uvedeno.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2018, čj. 1 Afs 292/2017-37)

Věc: Giles A. H. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o doměření daně, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad pro Pardubický kraj (dále jen „správce daně“) dodatečným platebním výměrem ze dne 20. 1. 2016 doměřil žalobci daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2013 ve výši 82 422 Kč. Platebním výměrem z téhož dne pak žalobci vyměřil daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2014 ve výši 458 997 Kč. V obou platebních výměrech správce daně konstatoval, že žalobce je od roku 2013 rezidentem v České republice a v letech 2013 a 2014 měl pouze příjmy ze závislé činnosti ze zdrojů v zahraničí, konkrétně ze Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku (dále jen „Spojené království“). Tyto příjmy však nesprávně vyňal ze zdanění v ČR, neboť neprokázal, že došlo k jejich zdanění ve Spojeném království. Ze Smlouvy o zamezení dvojího zdanění v oboru daní z příjmů a zisků z majetku uzavřené mezi ČR (resp. tehdejší Českou a Slovenskou Federativní Republikou) a Spojeným královstvím (č. 89/1992 Sb.; dále jen „SZDZ“) vyplývá, že ze zdanění v ČR se mohou příjmy ze závislé činnosti dosažené ve Spojeném království vyjmout pouze za předpokladu, že byly ve státě zdroje zdaněny. Stejný závěr vyplývá i z § 38f odst. 4 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. Z odstavce 5

citovaného ustanovení vyplývá, že daň zaplacená v zahraničí se prokazuje potvrzením zahraničního správce daně, podle odstavce 10 téhož ustanovení poplatník uplatní nárok na vyloučení dvojího zdanění na základě seznamu všech potvrzení podle odstavce 5 a na výzvu správce daně je povinen prokázat oprávněnost nároku na vyloučení dvojího zdanění. Na potvrzení britského správce daně předloženém žalobcem nebylo uvedeno, že příjmy žalobce byly ve státě zdroje zdaněny. Kód „NT“ přidělený žalobci britským správcem daně označuje skupinu subjektů, které nejsou zdaňovány ve Spojeném království z důvodu rezidentství v jiném státě. Dále správce daně uvedl, že žalobce nesprávně vypočetl základ daně. Příjem ze závislé činnosti uvedený v potvrzení zaměstnavatele jako „Gross Pay“ měl přepočítat na české koruny jednotným kurzem podle § 38 zákona o daních z příjmů a následně jej navýšit o částku odpovídající povinnému pojistnému podle § 6 odst. 13 a 14 téhož zákona.

Žalovaný odvolání proti platebním výměrům zamítl. Na rozdíl od správce daně žalovaný dospěl k závěru, že příjmy žalobce nepocházely ze Spojeného království. Žalobce pracoval mimo teritoriální vody Spojeného království, tj. na území kontinentálního šelfu neboli v mezinárodních vodách. Lze proto usuzovat, že příjmy z této činnosti nemají zdroj na území Spojeného království. Tomu odpovídá i význam slova „*offshore*“, které je uvedeno v potvrzení britského správce daně. Volně jej lze přeložit jako „*umístěný v určité vzdálenosti od pobřeží*“, „*umístěný v zahraniční zemi a nepodléhající daňovým zákonům domovské země*“ nebo „*se sídlem nebo působící v zahraničí, kde daňový systém je výhodnější než v domovské zemi*“. Pokud by britský správce daně posoudil příjmy žalobce jako příjmy ze zdrojů ze Spojeného království, došlo by tam k jejich zdanění. Tuto skutečnost však žalobce neprokázal.

K námitce žalobce odkazující na čl. 3 odst. 1 písm. a) SZDZ žalovaný uvedl, že z daného ustanovení nevyplývá, že by oblast kontinentálního šelfu, tj. oblast až 350 námořních mil od pobřežního státu, byla automaticky považována za součást Spojeného království. Za oblast, v níž mohou být vykonávána práva Spojeného království, je považována pouze zóna výsoštných vod a taková oblast kontinentálního šelfu, která je takto označena podle zákonů Spojeného království v souladu s mezinárodním právem. Žalobce nedoložil žádný důkaz, že vykonával činnost v takto označené oblasti kontinentálního šelfu.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně, který věc usnesením ze dne 12. 12. 2016, čj. 29 Af 130/2016–38, postoupil Krajskému soudu v Hradci Králové.

V žalobě žalobce mimo jiné namítal, že úvahy žalovaného, podle nichž neprokázal, že Spojené království je státem zdroje jeho příjmů, nemají oporu v žádném ustanovení SZDZ a jsou v rozporu zejména s čl. 3 odst. 1 písm. a) této smlouvy. Severní moře je šelfové moře, které omývá pobřeží Spojeného království, Francie, Belgie, Nizozemska, Německa, Dánska a Norska. Podle mezinárodního práva je kontinentální šelf rozdělen mezi tyto jednotlivé státy, které mohou na takto vymezeném území vykonávat svá práva týkající se mořského dna a podloží a jejich přírodních zdrojů. Těžbu ropy zde provádějí Spojené království, Norsko a Dánsko. Smlouvy o zamezení dvojího zdanění jsou koncipovány tak, že pro daňové účely považují tyto země za své i území vně výsoštných vod, kde mohou vykonávat své právo těžby. Z potvrzení britského správce daně vyplývá, že příjmy stěžovatele z daňového hlediska posuzoval. Z toho pak vyplývá, že zaměstnání bylo vykonáváno ve Spojeném království, tj. na britských plošinách v kontinentálním šelfu, kde má Spojené království právo těžby ropy. V opačném případě by totiž tyto příjmy zřejmě podléhaly zdanění v Norském nebo Dánském království. Tvrzení, že britský správce daně posoudil žalobcovy příjmy jako příjmy ze zdrojů v zahraničí, je ničím nepodloženou domněnkou. K žalobě pak žalobce připojil potvrzení zaměstnavatele označující plošiny, na nichž vykonával zaměstnání, a informační materiály k jednotlivým plošinám. Dále namítl, že v SZDZ nemá oporu ani závěr žalovaného, podle něhož je vynětí ze zdanění v ČR podmíněno tím, že příjmy byly ve státě zdroje zdaněny. Setrval také na svých předchozích tvrzeních ohledně nesprávné aplikace § 6 odst. 13 a 14 zákona o daních z příjmů.

Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, žalobu zamítl. Žalobce tvrdil, že pracoval na různých plošinách v Severním moři, které je šelfovým mořem Atlantského oceánu, tedy ve Spojeném království ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. a) SZDZ. Při jednání předložil informační materiály společnosti Shell a sdělení jeho zaměstnavatele, z nichž bylo patrné, že žádná z ropných plošin nebyla vzdálena od břehu více než 210 km (pozn. NSS: patrně myšleno námořních mil). Žalobce však neprokázal, že se jednalo o území, které je v souladu s mezinárodním právem podle zákonů Spojeného království týkajících se kontinentálního šelfu označeno jako území, na němž mohou být vykonávána práva Spojeného království týkající se mořského dna a podloží a jejich přírodních zdrojů. Žalobce neodkázal na žádné ustanovení zákonů Spojeného království, z něhož by takový závěr plynul. Odkaz na

čl. 76 Úmluvy o mořském právu (č. 240/1996 Sb.) nepostačoval. Soud ani správní orgány přitom nemají povinnost zjišťovat obsah cizího práva. Žalobce nepředložil žádné relevantní informace o hranicích kontinentálního šelfu Spojeného království (námořní mapy, z nichž by bylo patrné, že se jednotlivé plošiny nenacházejí např. v šelfu jiného pobřežního státu). Soud se proto ztotožnil s žalovaným, že žalobce neprokázal, že jeho zahraniční příjmy pocházejí ze zaměstnání vykonávaného ve Spojeném království.

I kdyby však soud považoval za prokázané, že příjmy žalobce pocházely ze Spojeného království, žalobce neprokázal v rozporu s § 38f odst. 5 a odst. 10 zákona o daních z příjmů, že by jeho příjmy byly (popř. mohly být) zdaněny ve Spojeném království, a že by tedy měly být v ČR vyňaty ze zdanění [čl. 22 odst. 2 písm. a) SZDZ]

Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností. Stěžovatel se stal počínaje rokem 2013 rezidentem ČR. Z tohoto důvodu uvedl do přiznání k dani z příjmů v ČR za roky 2013 a 2014 své veškeré příjmy, kterými byly příjmy ze zaměstnání v britské společnosti Bilfinger Salamis UK Limited. Předložil potvrzení od zaměstnavatele, který je rezidentem Spojeného království, a měl za to, že podle čl. 15 SZDZ mohou být jeho příjmy zdaněny ve Spojeném království, neboť zaměstnání tam bylo vykonáváno. Podle čl. 22 SZDZ platí, že příjmy, které mohou být podle ustanovení této smlouvy zdaněny ve Spojeném království, se v ČR vyjmají ze zdanění. Podle správce daně ze SZDZ vyplývá, že ze zdanění v ČR mohou být vyňaty pouze příjmy, které byly ve státě zdroje zdaněny, a to nenulovou sazbou. Takové ustanovení však SZDZ neobsahuje. Pokud taková domněnka není doložena konkrétním ustanovením SZDZ, nelze považovat postup správce daně za souladný s § 92 odst. 5 písm. b) zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.

Stěžovatel nesouhlasil se závěry krajského soudu, že se mu nepodařilo prokázat, že jeho zahraniční příjmy pocházejí ze Spojeného království. Správce daně ani žalovaný v průběhu odvolacího řízení nepochybnili, že žalobce vykonával zaměstnání ve Spojeném království, jak je definováno v čl. 3 SZDZ. Pochybnost ohledně této skutečnost vznesl žalovaný až v žalobou napadených rozhodnutích. Nelze proto stěžovateli přičítat k tíži, že v daňovém řízení neodstranil pochybnosti správce daně (resp. žalovaného), které mu nebyly známé. Pokud je napadené rozhodnutí postaveno na pochybnostech, k jejichž odstranění nebyl daňový subjekt vyzván, je takové řízení založeno na podstatných vadách. Závěr soudu stěžovatel považoval za překvapivý i proto, že na jednání dne 14. 6. 2017 předkládal mapu Spojeného království vydanou britským Ministerstvem energetiky a změny klimatu, které v souladu s mezinárodním právem a podle zákonů Spojeného království uděluje licence k výkonu práva týkajícího se mořského dna, podloží a jejich přírodních zdrojů nejen v teritoriálních vodách, ale i na britském kontinentálním šelfu, jehož hranice byly na této mapě označeny. Z mapy bylo možné jednoznačně dovodit, že předmetné ropné plošiny leží v tomto území. Soud však vzhledem k projednávaným skutečnostem označil tento materiál za nadbytečný.

Nesprávný byl také závěr krajského soudu, podle něhož se stěžovateli nepodařilo v rozporu se zákonem o daních z příjmů prokázat, že jeho příjmy musejí být v ČR vyjmuty ze zdanění. Ustanovení SZDZ o vynětí příjmů, které mohou být zdaněny ve Spojeném království, ze zdanění v ČR je ustanovení kogentní. Výlučné právo Spojeného království zdanit takové příjmy stanovené mezinárodní smlouvou nelze nijak popřít, případně modifikovat českými zákony, a to i vzhledem k § 37 zákona o daních z příjmů („*Ustanovení tohoto zákona se použije, jen pokud mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak.*“). Stanoví-li SZDZ právo vybrat daň výlučně Spojenému království, pak závěry krajského soudu nemají oporu v zákoně. Povinnost lze daňovému subjektu uložit pouze na základě konkrétního ustanovení zákona, nikoliv na základě úvah o jeho smyslu nebo cíli.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným rozsudkem a odkázal na svá rozhodnutí a vyjádření k žalobě. Podstatou sporu je podle něj otázka, zda stěžovatel prokázal uplatněný nárok na vyloučení dvojího zdanění ve smyslu § 38f odst. 5 a 10 zákona o daních z příjmů, resp. zda prokázal, že jeho příjmy pocházejí ze zaměstnání vykonávaného na území Spojeného království a že tyto jeho příjmy byly zdaněny ve Spojeném království. Žalobce neunesl v těchto otázkách své důkazní břemeno.

Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí krajského soudu i rozhodnutí žalovaného a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

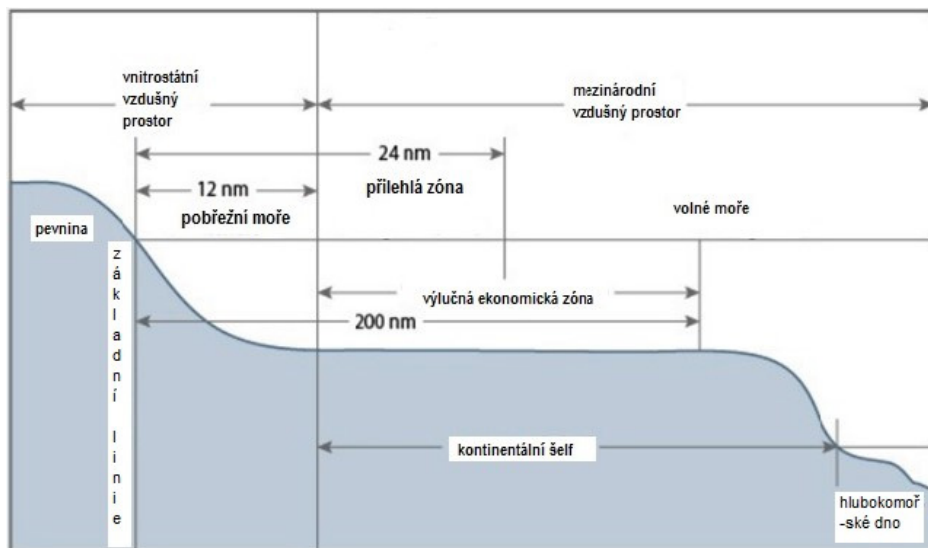
Z odůvodnění:

[24] Nejvyšší správní soud se ztotožnil se stěžovatelem, že žalovaný i krajský soud nesprávně vyložili čl. 3 odst. 1 písm. a) SZDZ.

[25] Článek 3 odst. 1 písm. a) SZDZ vymezuje území Spojeného království pro účely dané smlouvou jako: „Velkou Británii a Severní Irsko včetně každé oblasti vně výsostných vod Spojeného království, která v souladu s mezinárodním právem byla nebo v budoucnu bude podle zákonů Spojeného království, týkajících se kontinentálního šelfu označena jako území, na němž mohou být vykonávána práva Spojeného království týkající se mořského dna a podloží a jejich přírodních zdrojů.“

[26] Žalovaný a krajský soud kladli důraz na slova „podle zákonů Spojeného království“ a neunesení důkazního břemene stěžovatelem spatřovali v tom, že nedoložil konkrétní zákony Spojeného království, které by potvrzovaly, že území, kde vykonával zaměstnání, spadá pod výše uvedenou definici.

[27] S ohledem na vymezení území Spojeného království v čl. 3 odst. 1 písm. a) SZDZ považuje Nejvyšší správní soud za vhodné nejprve vyjasnit rozložení jednotlivých mořských pásem podle Úmluvy o mořském právu. Schematicky je lze vyjádřit následovně (nm = námořní míle):



Podle: U.S. Navy, The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations, 2007

[28] Kontinentální šelf pobřežního státu zahrnuje podle čl. 76 odst. 1 Úmluvy o mořském právu „mořské dno a podzemní podmorských oblastí, které leží za hranicemi jeho pobřežního moře po celém přirozeném prodloužení jeho pevninského území k vnější hranici kontinentálního okraje, anebo do vzdálenosti 200 námořních mil od základních linií, od kterých se měří šíře pobřežního moře tam, kde vnější hranice kontinentálního okraje této vzdálenosti nedosahuje“. Kontinentální šelf tedy může být vymezen na základě geomorfologického kritéria nebo kritéria vzdálenosti. Na základě prvního zmiňovaného kritéria může přesáhnout vzdálenost 200 námořních mil od základních linií (v takovém případě pak pobřežní stát odvádí platby, nebo poskytuje příspěvky ve vytěžených surovinách podle čl. 82). Na základě kritéria vzdálenosti sahá kontinentální šelf do vzdálenosti 200 námořních mil od základních linií bez ohledu na geomorfologii mořského dna (blíže viz Nordquist, M. H., Nandan, N. S., Rosenne, S. (eds.), United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982: A Commentary. Svazek 2, Brill/ Nijhoff, 1993, str. 841).

[29] Pokud moře mezi státy, které mají protilehlá pobřeží, není natolik široké, aby mohly být kontinentální šelfy protilehlých pobřežních států vymezeny tak, jak by jim umožňoval čl. 76, stanoví se delimitace

kontinentálního šelfu dohodou na základě mezinárodního práva, jak je uvedeno v čl. 38 Statutu Mezinárodního soudního dvora, tak, aby bylo dosaženo spravedlivého řešení (čl. 83 Úmluvy o mořském právu). To je i případ britského kontinentálního šelfu v Severním moři. Na tuto skutečnost poukazyval také stěžovatel v žalobě.

[30] Krajský soud na tyto námitky nesprávně reagoval tak, že nestačí odkaz na čl. 76 Úmluvy o mořském právu a že soud není povinen zjišťovat obsah cizího práva, přičemž stěžovatel podle něj nepředložil žádné relevantní informace o hranicích kontinentálního šelfu Spojeného království, např. námořní mapy. Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že tento závěr je pro něj překvapivý, neboť při jednání předkládal mapu Spojeného království vydanou britským Ministerstvem energetiky a změny klimatu, soud však označil tento materiál za nadbytečný.

[31] Z protokolu o jednání ze dne 14. 6. 2017 nevyplývá, že by stěžovatel takovou mapu soudu předložil. Na druhou stranu protokol je velmi stručný a zaznamenává průběh jednání pouze velmi shrnujícím způsobem, který neumožňuje ověřit skutečný průběh celého jednání. Nejvyšší správní soud však nepovažuje za nutné tyto okolnosti prověřovat, neboť bez ohledu na to, zda stěžovatel takovou mapu krajskému soudu předložil, krajský soud pochybil, když zkratkovitě uzavřel, že čl. 76 Úmluvy o mořském právu mu k posouzení věci nestačí, aniž přihlédl k obsahu všech ustanovení o kontinentálním šelfu, která tato úmluva obsahuje.

[32] Jak vyplývá již z výše citovaných článků Úmluvy o mořském právu, hranice britského kontinentálního šelfu v Severním moři nejsou určeny britskými zákony, ale mezinárodním právem – Úmluvou o mořském právu ve spojení s dvoustrannými mezinárodními smlouvami mezi Spojeným královstvím a protilehlými státy.

[33] Úmluva o mořském právu vymezuje také práva, která má pobřežní stát nad kontinentálním šelfem: „Pobřežní stát vykonává nad kontinentálním šelfem svrchovaná práva za účelem jeho průzkumu a využívání jeho přírodních zdrojů.“ (čl. 77 odst. 1). Tato práva jsou „vylučná v tom smyslu, že neprovádí-li pobřežní stát průzkum kontinentálního šelfu nebo nevyužívá-li jeho přírodních zdrojů, nemůže nikdo provádět takovou činnost bez výslovného souhlasu pobřežního státu“ (odstavec 2 téhož ustanovení).

[34] Z čl. 77 odst. 3 pak vyplývá, že práva pobřežního státu nad kontinentálním šelfem nejsou vázána na skutečnou nebo pomyslnou okupaci nebo na jakékoli výslovné prohlášení. V tomto ohledu se liší regulace práv pobřežního státu vztahujících se ke kontinentálnímu šelfu od regulace výlučné ekonomické zóny, s níž se může do určité míry překrývat (viz výše odst. [27]).

[35] Podle rozsudku Mezinárodního tribunálu pro mořské právo (ITLOS) ze dne 14. 3. 2012 ve věci týkající se delimitace námořní hranice mezi Bangladéšem a Myanmarem v Bengálském zálivu (<https://www.itlos.org/cases/list-of-cases/case-no-16/#c964>) právo pobřežního státu ke kontinentálnímu šelfu vyplývá již ze svrchovaného práva státu k přilehlé pevnině a nevyžaduje formální vymezení hranic kontinentálního šelfu (odst. 409: „A coastal State's entitlement to the continental shelf exists by the sole fact that the basis of entitlement, namely, sovereignty over the land territory, is present. It does not require the establishment of outer limits. Article 77, paragraph 3, of the Convention confirms that the existence of entitlement does not depend on the establishment of the outer limits of the continental shelf by the coastal State.“)

[36] Shodný závěr vyslovil Mezinárodní soudní dvůr ve vztahu k čl. 2 předcházející Úmluvy o kontinentálním šelfu z roku 1958. Práva pobřežního státu vztahující se ke kontinentálnímu šelfu podle něj existují *ipso facto* (bez dalšího) a *ab initio* (od počátku). K tomu, aby pobřežní stát mohl vykonávat práva průzkumu a využívání přírodních zdrojů kontinentálního šelfu, není třeba žádného zvláštního řízení ani právního úkonu. Existence práv ke kontinentálnímu šelfu může být deklarována, jak mnohé státy činí, ale není třeba tato práva konstituovat. Práva vztahující se ke kontinentálnímu šelfu nezávisí ani na tom, zda je pobřežní stát skutečně vykonává (viz rozsudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 20. 2. 1969, „North Sea Continental Shelf Case“, odst. 19: „[...] the rights of the coastal State in respect of the area of continental shelf that constitutes a natural prolongation of its land territory into and under the sea exist ipso facto and ab initio, by virtue of its sovereignty over the land, and as an extension of it in an exercise of sovereign rights for the purpose of exploring the seabed and exploiting its natural resources. In short, there is here an inherent right. In order to exercise it, no special legal process has to be gone through, nor have any special legal acts to be performed. Its existence can be declared [and many States have done this] but does not need to be constituted. Furthermore, the right does not depend on its being exercised. To echo the language of the

Geneva Convention, it is "exclusive" in the sense that if the coastal State does not choose to explore or exploit the areas of shelf appertaining to it, that is its own affair, but no one else may do so without its express consent.").

[37] Také podle komentáře k Úmluvě o mořském právu spočívá hlavní rozdíl mezi částí VI Úmluvy o mořském právu upravující kontinentální šelf a částí V upravující výlučnou ekonomickou zónu v tom, že pobřežní stát musí prohlásit výlučnou ekonomickou zónu, aby v ní mohl vykonávat svá práva a jurisdikci podle části V, zatímco podle části VI má v oblasti kontinentálního šelfu automaticky svrchovaná práva vztahující se k průzkumu a využívání tamějších přírodních zdrojů, aniž by musel učinit nějaké formální kroky pro nabytí takových práv [Nordquist, M. H. a další (eds.), op. cit., str. 491 a 826; obdobně Rothwell, D. R., Oude Elferink, A. G., Scott, K. N., Stephens, T. (eds.), *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*. Oxford University Press, 2015, str. 184–185).

[38] Z výše uvedeného vyplývá, že i tam, kde pobřežní stát výlučnou ekonomickou zónu neprohlásí, dává mu Úmluva o mořském právu bez dalšího svrchovaná práva za účelem průzkumu a využívání přírodních zdrojů nacházejících se na mořském dně a v podzemí kontinentálního šelfu. Tento koncept tak vyvažuje práva pobřežního státu s právy jiných států, které mají v dané oblasti pouze právo klást podmořské kabely a dálková potrubí (čl. 79). Práva pobřežního státu nad kontinentálním šelfem se nedotýkají také právního statusu vod ani vzdušného prostoru nad těmito vodami (čl. 78), proto je ve vodách nad kontinentálním šelfem zaručena svoboda plavby a svoboda přeletu nad nimi.

[39] V kontinentálním šelfu má pobřežní stát také výlučné právo budovat, povolovat a řídit stavbu, činnost a užívání mimo jiné zařízení a staveb pro účely výkonu práv, která má v kontinentálním šelfu, tedy pro účely průzkumu a využívání přírodních zdrojů (čl. 80 ve spojení s čl. 60 Úmluvy o mořském právu), pobřežní stát má také podle čl. 81 výlučné právo povolovat a řídit vrty na kontinentálním šelfu k jakýmkoli účelům [blíže viz např. Rothwell, D. R. a další (eds.), op. cit., str. 171]. Nad takovými zařízeními a stavbami má pobřežní stát výlučnou jurisdikci včetně jurisdikce, pokud jde o celní, finanční, zdravotnické, bezpečnostní a přistěhovalecké předpisy (čl. 80 ve spojení s čl. 60 Úmluvy o mořském právu).

[40] Lze shrnout, že nejen hranice kontinentálního šelfu, ale také otázka daňové jurisdikce nad zařízeními a stavbami určenými k využívání přírodních zdrojů (tedy i ropných plošin) na území kontinentálního šelfu vyplývá přímo z Úmluvy o mořském právu.

[41] Pokud je tedy v rámci území, které je britským kontinentálním šelfem, prováděna těžba ropy, je tato těžební činnost pod britskou jurisdikcí, a to včetně výlučné jurisdikce daňové. Ve vztahu k takové činnosti nemůže být jiný stát považován za stát zdroje pro účely smluv o zamezení dvojího zdanění. Na tomto závěru nemění nic ani možnost, aby Spojené království udělilo licenci k těžbě společnosti se sídlem v jiném státě. Spojené království je v obecné rovině oprávněno k těžbě v celém svém kontinentálním šelfu přímo na základě mezinárodního práva. Pokud se rozhodlo v některých částech svého kontinentálního šelfu tohoto oprávnění využít, jsou podmínky konkrétní těžby a vymezení konkrétních území, na nichž těžba probíhá, nepochybně vymezeny britskými právními předpisy. V tomto smyslu je pak třeba chápat čl. 3 odst. 1 písm. a) SZDZ, podle kterého pro účely dané smlouvy území Spojeného království zahrnuje každou oblast vně výsočných vod Spojeného království, která „v souladu s mezinárodním právem byla nebo v budoucnu bude podle zákonů Spojeného království týkajících se kontinentálního šelfu označena jako území, na němž mohou být vykonávána práva Spojeného království týkající se mořského dna a podloží a jejich přírodních zdrojů“. Citované ustanovení obsahuje vazbu na práva v rámci kontinentálního šelfu, nikoliv práva v rámci výlučné ekonomické zóny, není proto třeba britských zákonů, aby taková práva existovala. Britské zákony regulují jen jejich konkrétní formu výkonu.

[42] Tvrzení stěžovatele, že ropné plošiny Brent Charlie, Loggs, Gannet, Nelson a Curlew leží v britském kontinentálním šelfu, žalovaný ani krajský soud nepochybnili. Neunesení důkazního břemene stěžovatele spatřovali ovšem v tom, že nedoložil, že plošiny leží v takové části kontinentálního šelfu, která je podle britských zákonů označena jako území, na němž mohou být vykonávána práva Spojeného království týkající se mořského dna a podloží a jejich přírodních zdrojů. Tento požadavek šel podle Nejvyššího správního soudu nad rámec toho, co byl stěžovatel povinen prokázat. Již z Úmluvy o mořském právu vyplývá, že pokud se v britském kontinentálním šelfu nacházejí ropné plošiny za účelem těžby, spadaly stejně jako činnost na nich prováděná pod jurisdikci (včetně jurisdikce daňové) Spojeného království. Jinými slovy, pokud probíhala v rozhodném období těžba na

ropných plošinách Brent Charlie, Loggs, Gannet, Nelson a Curlew, které se nacházely v britském kontinentálním šelfu, lze se důvodně domnívat, že probíhala podle britských právních předpisů. V opačném případě (o kterém však nejsou žádné indicie) by se jednalo o těžbu v rozporu s britskými právními předpisy, nikoliv však mimo britskou jurisdikci.

[43] Pokud měl žalovaný důvodné pochybnosti o tom, zda se stěžovatelem konkrétně označené ropné plošiny nacházejí na území britského kontinentálního šelfu (v napadených rozhodnutích však k této otázce žádné konkrétní pochybnosti nevyslovil), tedy na území, které je pro účely SZDZ považováno za území Spojeného království, mohl využít čl. 25 SZDZ upravující výměnu informací mezi stranami této smlouvy, podle kterého „[p]říslušné úřady smluvních států si budou vyměňovat informace nutné pro aplikaci ustanovení této smlouvy nebo vnitrostátních právních předpisů smluvních států, které se vztahují na daně, jež jsou předmětem této smlouvy, pokud zdanění, které upravují, se řídí touto smlouvou. Takto sdělené informace budou považovány za tajné a nebudou sděleny žádným osobám jiným než osobám (včetně soudů a správních úřadů), které se zabývají vyměřováním nebo vybíráním daní, na něž se vztahuje tato smlouva, vymáháním nebo trestním stíháním ve věci těchto daní nebo rozhodováním o opravných prostředcích. Tyto osoby nebo úřady použijí takoveto informace při veřejných soudních řízeních nebo v právních rozhodnutích.“

[44] Jakkoliv je to daňový subjekt, který má v daňovém řízení primární důkazní břemeno, otázka prokazování, které území Spojené království považuje za „své“, již povinnosti a praktické možnosti daňového subjektu přesahuje. Označí-li daňový subjekt konkrétní území, resp. konkrétní ropné plošiny s tím, že se nachází v oblasti britského kontinentálního šelfu, lze s ohledem na vymezení čl. 3 odst. 1 písm. a) SZDZ od správce daně požadovat, aby (má-li o tom důvodné pochybnosti) toto ověřil prostřednictvím postupu podle čl. 25 SZDZ. Je to právě Spojené království, které může bez jakýchkoliv pochybností zodpovědět otázku, která území považuje za svá pro účely SZDZ. Ostatně v případě, že by se dotčené ropné plošiny nacházely na území jiného státu než Spojeného království, bylo by třeba aplikovat smlouvu o zamezení dvojího zdanění s tímto jiným státem, nikoliv bez dalšího dovést oprávnění ČR ke zdanění.

[45] Z potvrzení britského správce daně předloženého stěžovatelem nelze dovést, jak to učinil žalovaný, že Spojené království vyloučilo území, kde stěžovatel vykonával zaměstnání, ze své daňové jurisdikce. Britský správce daně se v tomto potvrzení vyjádřil pouze k tomu, zda stěžovatele považuje za britského daňového rezidenta a vysvětlil důvody, pro které jej za rezidenta nepovažuje. Skutečnost, že Spojené království není pro daňové účely rezidentským státem, však ještě nic neříká o tom, zda je či není pro účely SZDZ státem zdroje. Účelem smluv o zamezení dvojího zdanění je právě alokovat práva ke zdanění mezi stát rezidence a stát zdroje. Skutečnost, že Spojené království stěžovatele nepovažuje za svého daňového rezidenta, proto nevylučuje, že stěžovatel může mít příjmy z území, které je pro účely smlouvy v souladu s čl. 3 odst. 1 písm. a) SZDZ považováno za území Spojeného království. Z potvrzení vyplývá pouze to, že stěžovatel nevykonával zaměstnání v pobřežních vodách (k pásu pobřežních vod viz výše odst. [27]). K otázce, zda jej vykonával na území kontinentálního šelfu, se potvrzení nijak nevyjadřuje, nelze proto z něj činit v tomto směru žádné závěry.

[46] Krajský soud se nesprávně domníval, že otázka, zda příjmy stěžovatele pocházejí ze Spojeného království, je nerozhodná, protože i pokud by pocházely ze Spojeného království, stěžovatel neprokázal, že jeho příjmy byly ve Spojeném království zdaněny. Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že taková podmínka ze SZDZ nevyplývá.

[47] Stěžovatel vykázal v daňových přiznáních za roky 2013 a 2014 příjmy ze závislé činnosti. Alokace práv ke zdanění příjmů ze zaměstnání je upravena v čl. 15 SZDZ, podle kterého „[p]laty, mzdy a jiné podobné odměny, které rezident jednoho smluvního státu pobírá z důvodu placeného zaměstnání, mohou být s výhradou ustanovení článků 16, 18 a 19 této smlouvy zdaněny jen v tomto státě, pokud zaměstnání není vykonáváno v druhém smluvním státě. Je-li tam zaměstnání vykonáváno, mohou být odměny přijaté za ně zdaněny v tomto druhém státě.“ Citované ustanovení tedy dává právo zdanit příjmy ze zaměstnání, která nejsou vykonávána ve státě rezidence, oběma státům – státu rezidence i státu zdroje. V takovém případě je pak třeba postupovat podle čl. 22 SZDZ, který stanoví metodu zamezení dvojího zdanění.

[48] Podle čl. 22 odst. 2 SZDZ bude v ČR „*dvojití zdanění zamezeno následovně: (a) jestliže osoba, která je rezidentem v [ČR] pobírá příjmy a zisky z majetku, které mohou být podle ustanovení této smlouvy zdaněny ve Spojeném království, vyjme [ČR] s výhradou ustanovení uvedených pod písmenem (b) tohoto odstavce tyto příjmy nebo zisky z majetku ze zdanění, může však při výpočtu částky daně z ostatních příjmů a zisků z majetku této osoby použít sazbu daně, která by byla použita, kdyby vyjmuté příjmy nebo zisky z majetku nebyly takto vyjmuty*“ [zdůraznění doplnil soud; písmeno b) se vztahuje na jiné příjmy než příjmy ze zaměstnání, není proto pro posuzovanou věc relevantní]. Metoda stanovená pro zamezení dvojího zdanění je tedy metoda vynětí s výhradou progresse (s ohledem na neexistenci progresivní sazby daně z příjmů v současné době jsou důsledky shodné jako u prostého vynětí).

[49] Z citovaného ustanovení nevyplývá, že by vynětí ze zdanění v ČR bylo podmíněno zdaněním ve Spojeném království. Naopak vyňaty mají být příjmy, které „*mohou*“ být zdaněny ve Spojeném království. Možnost zdanění ve Spojeném království přitom stanoví druhá věta výše citovaného čl. 15 SZDZ.

[50] Metoda vynětí se uplatní bez ohledu na to, zda stát, kterému smlouva o zamezení dvojího zdanění právo zdanit přiznává, své právo vykoná. Pro podmínění uplatnění metody vynětí prokázáním zdanění ve druhém členském státě neexistuje právní podklad, ledaže je takové ustanovení ve smlouvě o zamezení dvojího zdanění uvedeno (viz např. Lang, M. *Introduction to the Double Taxation Conventions*. Linde, 2010, str. 136–137).

[51] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že závěr krajského soudu, podle něhož požadavek na prokázání zdanění vyplývá ze smyslu a účelu smluv o zamezení dvojího zdanění, není správný. Jakkoliv v obecné rovině je smyslem těchto smluv zamezit dvojímu zdanění i dvojímu nezdanění, nelze na základě toho dovodit závěr, že pro případ, kdy by uplatnění pravidel stanovených ve smlouvě vedlo k dvojímu nezdanění, může si stát rezidence „*přisvojit*“ právo zdanit s tím, že jej k tomu opravňuje smysl smlouvy. Zásada dvojího nezdanění by neměla být považovaná za obecnou zásadu pro výklad smluv o zamezení dvojího zdanění (viz Lang, M., op. cit., str. 40–41).

[52] Ke dvojímu nezdanění může dojít za různých okolností, přičemž v některých případech se může jednat o zcela legitimní a zamýšlený důsledek. Může k němu dojít, jak již bylo výše naznačeno, v situaci, kdy se uplatní metoda vynětí a současně stát, jenž je oprávněn ke zdanění, své právo nevykoná. Obdobně k němu může dojít, pokud smlouva o zamezení dvojího zdanění přiznává právo zdanit výlučně jednomu státu (k uplatnění některé z metod pro zamezení dvojího zdanění tak nedochází) a tento stát své právo nevykoná. K dvojímu nezdanění může dojít také tehdy, pokud smluvní státy kvalifikují typ příjmu odlišně a podřadí jej pod odlišné články smlouvy, které ve své kombinaci vedou k výsledku, že právo ke zdanění nepřísluší ani jednomu ze smluvních států, nebo tehdy, pokud státy nahlížejí na určitou entitu odlišně z toho hlediska, zda je podle jejich práva daňovým subjektem. V některých případech tak dvojití nezdanění může být nežádoucím důsledkem nebo i případně snahou o daňový únik, zatímco v jiných bude zamýšleným důsledkem rozhodnutí vnitrostátního zákonodávce (v podrobnostech viz např. Marchgraber, Ch. *The Avoidance of Double Non-Taxation in Double Tax Treaty Law – A Critical Analysis of the Subject-To-Tax Clause Recommended by the European Commission*. EC Tax Review, 2014, č. 23/5, str. 293–302).

[53] Za účelem zabránění „*škodlivému*“ dvojímu nezdanění státy začleňují (zejm. v poslední době) do smluv o zamezení dvojího zdanění ustanovení, které podmiňuje vynětí ze zdanění v jednom členském státě zdaněním v jiném členském státě, tzv. „*subject-to-tax clause*“. Snaha předcházet tímto způsobem daňovým únikům se objevuje v podobě doporučení na úrovni OECD, které doporučuje přijetí specifické klauzule (viz OECD, *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, 2013; viz též čl. 23A odst. 4 Modelové úmluvy OECD o zamezení dvojího zdanění ve vztahu k případům negativního kvalifikačního konfliktu ohledně typu příjmů), nebo Evropské komise, která doporučuje přijetí obecné klauzule [viz Doporučení Komise ze dne 6. 12. 2012 k agresivnímu daňovému plánování, C (2012) 8806 final]. Podrobný rozbor této problematiky přesahuje nezbytné odůvodnění tohoto rozsudku (soud proto odkazuje např. na výše citovaný článek Christopha Marchgrabera), oběma přístupům je však společné, že počítají se začleněním takových klauzulí do smlouvy o zamezení dvojího zdanění.

[54] SZDZ, která je rozhodná pro nyní posuzovanou věc, ovšem takové ustanovení neobsahuje. Pravidla SZDZ pro určení státu oprávněného ke zdanění proto nelze modifikovat na základě vnitrostátního práva. Ostatně zákon o daních z příjmů ani takové ustanovení neobsahuje.

[55] Již žalovaný vyloučil použitelnost § 38f odst. 4 zákona o daních z příjmů, podle kterého „[p]říjmy ze závislé činnosti vykonávané ve státě, s nímž Česká republika uzavřela smlouvu o zamezení dvojího zdanění plynoucí poplatníkům uvedeným v § 2 odst. 2 od zaměstnavatele, který je daňovým rezidentem státu, kde je taková činnost vykonávána, nebo od zaměstnavatele, který je poplatníkem uvedeným v § 2 nebo v § 17, a příjmy ze závislé činnosti pro takového zaměstnavatele jdou k tíži stále provozovny umístěné ve státě, s nímž Česká republika uzavřela smlouvu o zamezení dvojího zdanění, se v České republice vyjmají ze zdanění za předpokladu, že uvedené příjmy byly ve státě zdroje zdaněny. Z ostatního příjmu poplatníka se vypočte daň sazbou daně zjištěnou ze základu daně nesníženého o tyto vyjmuté příjmy ze zdrojů v zahraničí. **V případě, že je to pro poplatníka výhodnější, použije se i u těchto příjmů ustanovení odstavce 1**“ (zdůraznění doplnil soud). Odstavec 1 citovaného ustanovení stanoví, že „[p]ři vyloučení dvojího zdanění příjmů ze zahraničí, které plynou poplatníkům uvedeným v § 2 odst. 2 a § 17 odst. 3, se postupuje podle příslušných ustanovení smluv o zamezení dvojího zdanění, jimiž je Česká republika vázána“. Pokud smlouva o zamezení dvojího zdanění obsahuje metodu vynětí a neobsahuje ustanovení, které by vynětí podmiňovalo zdaněním ve druhém členském státě, jedná se o postup výhodnější pro poplatníka a v takovém případě je třeba postupovat podle smlouvy. K závěru o přednosti mezinárodní smlouvy (a to bez ohledu na výhodnost pro poplatníka) je třeba dojít i na základě § 37 zákona o daních z příjmů, podle kterého se ustanovení tohoto zákona použijí, jen pokud mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak. Obecná aplikační přednost mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, plyne ostatně i z čl. 10 Ústavy. Ustanovení § 38f odst. 4 zákona o daních z příjmů se tedy fakticky uplatní jen v situacích, kdy smlouva o zamezení dvojího zdanění obsahuje metodu zápočtu, nikoliv metodu vynětí. K tomuto závěru dospěl i žalovaný v napadených rozhodnutích a podporuje jej i odborná literatura (viz např. Děrgel, M. *Zdanění příjmů českého rezidenta ze zahraničí. Daňová a hospodářská kartotéka*, č. 14/2017, str. 74).

[56] Navazující ustanovení § 38f odst. 5 a 10 zákona o daních z příjmů, z nichž povinnost stěžovatele prokázat zdanění ve Spojeném království dovodili žalovaný a krajský soud, upravují jen způsob, jakým je zdanění v jiném státě prokazováno (odstavec 5: „*Daň zaplacená v zahraničí se prokazuje potvrzením zahraničního správce daně. Tento důkazní prostředek lze vyžadovat nejdříve po třiceti dnech ode dne doručení potvrzení zahraničního správce daně daňovému subjektu. V odůvodněných případech lze daň zaplacenou v zahraničí prokazovat i potvrzením plátce příjmu nebo depozitáře o sražení daně.*“; odstavec 10: „*Nárok na vyloučení dvojího zdanění podle odstavce 1 uplatní poplatník na základě seznamu všech potvrzení podle odstavce 5, která měl k dispozici v zákonné lhůtě pro podání daňového přiznání, předkládaného současně s daňovým přiznáním. Jednotlivé položky tohoto seznamu musí obsahovat údaje identifikující zahraničního správce daně nebo zahraničního plátce daně anebo depozitáře, stát zdroje zahraničních příjmů, částku daně zaplacené v tomto státě v místní měně a v přepočtu na koruny a výši příjmů ze zdrojů v tomto státě, stanovenou podle odstavce 3. Součástí seznamu bude též přehled zahraničních správců daně, jejichž doklady nemá poplatník ve lhůtě k podání daňového přiznání k dispozici z důvodů uvedených v odstavci 8, který musí obsahovat údaje o státě zdroje zahraničních příjmů, předpokládané výši příjmů ze zdrojů v daném státě nebo daně, uplatněné v daňovém přiznání. Přitom je daňový subjekt povinen na vyzvu správce daně prokázat kdykoliv ve lhůtě pro vyměření daně oprávněnost nároku na vyloučení dvojího zdanění uplatněného v daňovém přiznání a doložit jej potvrzeními podle odstavce 5.*“). Samy o sobě však nezakládají povinnost daňového subjektu zdanění prokázat a nevymezují situace, kdy taková povinnost vzniká. Lze je použít pouze tehdy, pokud povinnost prokázat zdanění stanoví jiná právní norma – ať již odstavec 4 v situacích, kdy jej lze využít, nebo příslušná mezinárodní smlouva. SZDZ rozhodná v posuzované věci však povinnost prokázat zdanění v jiném státě nestanoví. Stěžovateli proto nevznikla povinnost doložit potvrzení nebo jejich seznam podle § 38f odst. 5 a 10 zákona o daních z příjmů.

[57] S ohledem na výše uvedené jsou nepodstatné také úvahy žalovaného a krajského soudu o významu daňového kódu „NT“ přiděleného stěžovateli britským správcem daně. Důvody přidělení tohoto kódu jsou věci britského vnitrostátního práva a nijak se nedotýkají pravidel pro určení státu, který je oprávněn zdanit příjmy podle SZDZ.

[58] Lze shrnout, že krajský soud i žalovaný nesprávně uzavřeli, že příjmy stěžovatele nelze vyjmout ze zdanění podle čl. 22 odst. 2 SZDZ, protože (1) nedoložil britské zákony, které by potvrzovaly, že vykonával zaměstnání v takové části britského kontinentálního šelfu, kde má Spojené království právo těžby, a (2) neprokázal,

že příjmy z jeho zaměstnání byly ve Spojeném království zdaněny. Tyto požadavky šly nad rámec podmínek pro uplatnění metody vynětí stanovené v SZDZ.

[59] Námitkami vztahujícími se k navýšení základu daně o povinné pojistné podle § 6 odst. 13 a 14 zákona o daních z příjmů se soud již nezabýval, neboť tato ustanovení by mohla být relevantní pouze v případě, že by ČR byla oprávněna zdanit příjmy stěžovatele. Úvahy, na nichž žalovaný založil oprávnění ČR ke zdanění, však byly nesprávné, řešení problematiky navyšování základu daně o povinné pojistné by proto bylo v tuto chvíli přinejmenším předčasné.

3844

Daň z přidané hodnoty: ručitelství

k § 109 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pro zdaňovací období pro rok 2012 a 2013

Právní úprava ručení příjemce zdanitelného plnění obsažená v § 109 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, není speciální právní úpravou vůči odepření nároku na odpočet daně z důvodu zapojení do podvodného řetězce na dani z přidané hodnoty.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2018, čj. 7 AfS 8/2018-56)

Prejudikatura: č. 3705/2018 Sb. NSS, č. 3706/2018 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 3. 2014, FIRIN OOD v. Direktor na Direktsia Obzhalvane i danachno-osiguritelna praktika Veliko Tarnovo pri Tsentralno upravlenie na Natsionalnata agentsia za prihodite, C-107/13.

Věc: Společnost s ručením omezeným ARMOSTAV MÍSTEK proti Odvolacímu finančnímu ředitelství, o odepření nároku na odpočet daně z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalovaného.

Dodatečnými platebními výměry ze dne 7. 10. 2014 a ze dne 1. 4. 2015 a platebním výměrem ze dne 7. 10. 2014 stanovil Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj (dále též „správce daně“) žalobkyni daň z přidané hodnoty (dále též „DPH“) za zdaňovací období srpen 2012 až prosinec 2012 a leden 2013 a vyrozuměl ji o její zákonné povinnosti uhradit související penále.

Žalobkyně podala proti platebním výměrům odvolání, které rozhodnutím ze dne 2. 2. 2016 (dále též „rozhodnutí o odvolání“) žalovaný zamítl a uvedené platební výměry potvrdil.

Orgány finanční správy neuznaly žalobkyni jí nárokované odpočty DPH, neboť dospěly k závěru, že se žalobkyně účastnila podvodu na této dani, v rámci kterého její přímí dodavatelé (obchodní společnosti Obchody FM, s. r. o., CONEDERE, s. r. o., a MIRO TRADE, s. r. o.) neodvedli DPH. Žalobkyně přitom věděla, či alespoň vědět mohla a měla, že se účastní řetězce zasaženého podvodem.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí o odvolání žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), který žalobě rozhodnutím ze dne 20. 12. 2017, čj. 22 Af 33/2016–60, vyhověl a uvedené rozhodnutí zrušil.

Podle krajského soudu orgány finanční správy neměly žalobkyni odejmout nárok na odpočet daně na vstupu z důvodu jejího zapojení do podvodu na DPH, ale měly vůči ní postupovat zvláštním postupem podle § 109 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném pro rozhodné období (dále jen „zákon o DPH“), tj. jako vůči ručitelům. Krajský soud k tomu uvedl, že judikatura Soudního dvora Evropské unie (dále také „SDEU“ či „Soudní dvůr“) i Nejvyššího správního soudu o vzájemném vztahu neuznání odpočtu a ručení ve smyslu § 109 odst. 1 zákona o DPH mlčí. Neuznání odpočtu daně z titulu účasti na podvodu je obecnou úpravou, k níž je § 109 odst. 1 zákona o DPH speciální. V nyní posuzovaném případě přitom DPH neodvedli bezprostřední dodavatelé žalobkyně. Byla proto naplněna hypotéza § 109 odst. 1 zákona o DPH, jehož aplikace

má před uplatněním obecné zásady zneužití práva přednost. Orgány finanční správy proto dle krajského soudu pochybily, postupovaly-li v této situaci vůči žalobkyni jako vůči nositelce vlastní daňové povinnosti (tj. neuznáním odpočtu daně na vstupu), přestože úprava obsažená v § 109 odst. 1 zákona o DPH definuje její postavení jako ručitelské.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost.

Stěžovatel nesouhlasil se závěrem krajského soudu o nutnosti upřednostnit institut ručení dle § 109 odst. 1 zákona o DPH před institutem neuznání odpočtu DPH z důvodu zapojení do podvodného řetězce. Podle stěžovatele nebyly splněny podmínky pro použití kolizního pravidla *lex specialis derogat generali*. Princip možnosti odepření nároku na odpočet daně se uplatní v nalézacím řízení, zatímco § 109 zákona o DPH upravující ručení se uplatní v řízení o placení daní. Podle stěžovatele bylo nutno postupovat podle judikatury Soudního dvora Evropské unie, ze které vyplývá, že při splnění definovaných podmínek není možné podvodně nárokovat odpočet daně přiznat.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti a v jeho doplněních uvedla, že vhodné řešení boje s daňovými úniky je vždy nutné prioritně hledat ve vnitrostátním právu (SDEU plně respektuje autonomii členských států, co se týče přijetí vhodné právní úpravy). Judikaturu SDEU týkající se neuznání nároku na odpočet je přitom potřeba brát jako prostředek *ultima ratio*. Totožnost úpravy, na kterou dopadají instituty odpočtu daně a ručení, je třeba posuzovat ve vztahu k výsledku. Ten je v případě aplikace ručení stejný: napravení stavu tak, aby veřejný rozpočet nebyl krácen na daňových příjmech pro podvod na DPH (uvedené žalobkyně podpořila odkazem na zvláštní způsob stanovení daně podle § 109a zákona o DPH). Podle žalobkyně lze ručení použít i na složitější případy daňového podvodu, který je proveden v rámci uměle vytvořeného řetězce obchodních společností, neboť pokud ručitel neuhradí daňovou povinnost za subjekt, který daň neodvedl (*missing trader*), stává se tato daň ve výsledku jeho vlastní neuhrazenou daňovou povinností. Aplikací ručení se předejde tomu, aby finanční správa na daňové povinnosti profitovala (tím, že by ji vymáhala po všech člácích řetězce, nebo že by vyžadovala úroky z prodlení a penále). Ukončování daňových kontrol bez nálezu za současného vydání ručitelské výzvy je podle stěžovatele vhodné, neboť vede ke zvýšené efektivitě správy daní. Paušálním používáním judikatury SDEU za existence § 109 odst. 1 zákona o DPH dochází k obcházení vůle zákonodárce a upřednostňování judikatury Soudního dvora Evropské unie nad psaným vnitrostátním právem. Zákonodárce tvorbou institutu ručení podle zákona o DPH vyjádřil svoji vůli, že osoba vědomě se účastnící podvodu na DPH by neměla být nucena platit úrok z prodlení za primárního dlužníka, případně být trestána uvalením penále.

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

Z odůvodnění:

[16] Stěžovatel v prvním stížním bodě nesouhlasil se závěrem krajského soudu o nutnosti upřednostnit institut ručení dle § 109 odst. 1 zákona o DPH před institutem neuznání odpočtu DPH z důvodu zapojení do podvodného řetězce. Podle stěžovatele nebyly splněny podmínky pro použití kolizního pravidla *lex specialis derogat generali*. Princip možnosti odepření nároku na odpočet daně se uplatní v nalézacím řízení, zatímco § 109 zákona o DPH upravující ručení se uplatní v řízení o placení daní. To však v dané věci vedeno nebylo.

[17] Kasační soud předně uvádí, že základní podmínkou pro použití zásady *lex specialis derogat generali* (přednost zvláštní právní úpravy před obecnou) je, aby *lex specialis* i *lex generalis* upravovaly tutéž materii (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, čj. 7 Ads 25/2003-44). Tato podmínka v nyní posuzovaném případě nebyla naplněna. Ručení a neuznání nároku na odpočet daně představují totiž podle názoru Nejvyššího správního soudu dva samostatné instituty mající své místo v jiných fázích daňového řízení. (...)

[18] Podle § 134 odst. 1 až 3 daňového řádu: „(1) Daňové řízení se vede za účelem správného zjištění a stanovení daně a zabezpečení její úhrady a končí splněním nebo jiným zánikem daňové povinnosti, která s touto daní souvisí. (2) Pro potřeby vymezení předmětu daňového řízení se daň posuzuje buď ke zdaňovacímu období, nebo ve vztahu k jednotlivé skutečnosti. (3) Daňové řízení se skládá podle okolností z dílčích řízení, ve kterých jsou vydávána jednotlivá rozhodnutí. Dílčím řízením se pro účely tohoto zákona rozumí řízení a) nalézací 1. vyměřovací, jehož účelem je stanovení daně, 2. doměřovací, které je vedeno za účelem stanovení změny poslední známé daně, 3. o řádném opravném

prostředku proti rozhodnutí vydanému v řízení podle bodů 1 a 2, b) při placení daní 1. o posečkání daně a rozložení její úhrady na splátky, 2. o zajištění daně, 3. exekuci, 4. o řádném opravném prostředku proti rozhodnutí vydanému v řízení podle bodů 1 až 3, c) o mimořádných opravných a dozorcích prostředcích proti jednotlivým rozhodnutím vydaným v rámci daňového řízení.“

[19] Z § 134 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, tedy vyplývá, že daňové řízení se skládá z dílčích řízení, kterými jsou mj. řízení „nalézací vyměřovací“ a řízení „nalézací doměřovací“ [§ 134 odst. 3 písm. a) bod 1 a 2 daňového řádu]. Do nalézací fáze daňového řízení pak patří i řízení o řádném opravném prostředku (odvolání) proti rozhodnutím (platebním výměrům) vydaným právě v dílčích řízeních doměřovacích a vyměřovacích [§ 134 odst. 3 písm. a) bod 3 daňového řádu]. V těchto řízeních orgány finanční správy činí kroky za účelem zjištění a stanovení vlastní daňové povinnosti subjektu, s nímž je řízení vedeno. Mj. tedy mohou posuzovat i oprávněnost nároku na odpočet daně.

[20] Odlišným druhem dílčího daňového řízení je pak řízení při placení daní, konkrétně řízení o zajištění daně [§ 134 odst. 3 písm. b) bod 2 daňového řádu]. Řízení při placení daní přichází na řadu typicky až po ukončení nalézacího řízení, neboť jeho účelem je právě vybrání již stanovené daně, resp. zabezpečení její úhrady.

[21] Ze spisového materiálu nevyplývá, že by orgány finanční správy u žalobkyně vedly řízení týkající se placení daní. V dané věci bylo vedeno řízení nalézací, v rámci něhož orgány finanční správy dospěly k závěru, že došlo k podvodnému jednání subjektů v řetězci; u všech tří přímých dodavatelů žalobce (Obchody FM, s. r. o., CONEDERE, s. r. o., a MIRO TRADE, s. r. o.) nebyla odvedena související daň a žalobkyně ignorovala nestandardní okolnosti kontrolovaných obchodních transakcí a nepřijala adekvátní opatření a nepostupovala s náležitou obezřetností tak, aby eliminovala svoje zapojení do podvodného řetězce, přičemž věděla (nebo alespoň vědět mohla a měla), že se účastní obchodních transakcí zatížených podvodem na DPH. Na základě těchto zjištění pak správce daně neuznal nárokové odpočty DPH a vydal předmětné platební výměry, jimiž stanovil žalobkyni DPH za zdaňovací období srpen 2012 až prosinec 2012 a leden 2013, a dále stanovil povinnost uhradit související penále. Odvolání proti těmto platebním výměrům stěžovatel zamítl žalobou napadeným rozhodnutím a uvedené platební výměry potvrdil, neboť se ztotožnil se závěry správce daně o zapojení žalobkyně do podvodu na DPH.

[22] Jinými slovy, orgány finanční správy v souzené věci činily kroky za účelem zjištění a stanovení vlastní daňové povinnosti žalobkyně. Orgány finanční správy tedy postupovaly v rámci nalézací fáze řízení (a nikoliv v rámci řízení o placení daní). V uvedeném řízení pak zjistily, že žalobkyně byla zapojena do podvodu na DPH. (...)

[30] I přesto však krajský soud (nadto bez náležitého odůvodnění) dovodil, že orgány finanční správy měly v dané věci aplikovat namísto odepření nároku na odpočet daně institut ručení.

[31] Procesní úprava pro aplikaci daňového ručení je obsažena v § 171 daňového řádu, v hlavě V – Placení daní, dílu IV – Zajištění daní. Toto ustanovení uvádí, že: „*Nedoplatek je povinen uhradit také ručitel, pokud mu zákon povinnost ručení ukládá a pokud mu správce daně ve výzvě sdělí stanovenou daň, za kterou ručí, a současně jej vyzve k úhradě nedoplatku ve stanovené lhůtě. [...] Výzvu ručiteli lze vydat, pokud nebyl nedoplatek uhrazen dlužníkem, ačkoliv ten byl o jeho úhradu bezvýsledně upomenut, a nedoplatek nebyl uhrazen ani při vymáhání, pokud není zřejmé, že vymáhání na něm bylo prokazatelně bezvýsledné [...].*“ Uvedené podmínky musí být splněny kumulativně.

[32] Zvláštní úprava ručení je pak obsažena v § 109 zákona o DPH. Odstavec 1 tohoto ustanovení uvádí, že: „*Plátce, který přijme zdanitelné plnění s místem plnění v tuzemsku skutečně jiným plátcem nebo poskytně úplatu na takové plnění (dále jen „příjemce zdanitelného plnění“), ručí za nezaplacenou daň z tohoto plnění, pokud v okamžiku jeho uskutečnění věděl nebo vědět měl a mohl, že a) daň uvedená na daňovém dokladu nebude úmyslně zaplacená, b) plátce, který uskutečňuje toto zdanitelné plnění nebo obdrží úplatu na takové plnění (dále jen „poskytovatel zdanitelného plnění“), se úmyslně dostal nebo dostane do postavení, kdy nemůže daň zaplatit, nebo c) dojde ke zkrácení daně nebo vylákání daňové výhody*“ (důraz přidán).

[33] Z výše uvedeného je zřejmé, že institut ručení systematicky spadá do fáze placení daní. V rámci této fáze správy daní pak funguje jako akcesorický a subsidiární prostředek zajištění úhrady daně již stanovené jinému daňovému subjektu (odborná literatura v této souvislosti uvádí, že ručení míří na nedoplatek, tedy na stanovenou,

splatnou a neuhrazenou daň – srov. Baxa, J., Dráb, O., Kaniová, L., Lavický, P., Schillerová, A. a Šimek, K. *Daňový řád. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011).

[34] Na přínaléžitost ručení nikoliv do roviny nalézací, ale do roviny platební (resp. na nutnost odlišování těchto dvou fází daňového řízení) upozorňuje i sám zákonodárce, který v důvodové zprávě k § 172 daňového řádu uvádí následující: „*Nutno připomenout, že daňové řízení probíhá ve dvou fázích. Cílem první fáze je daň zjistit a stanovit (fáze nalézací). V druhé fázi je nutné zajistit zaplacení stanovené daně (fáze platební). Ve fázi nalézací je daňové řízení vztahem mezi daňovým subjektem a správcem daně. Ručitel v tomto případě nemá postavení dalšího účastníka řízení, což odpovídá zejména zásadě procesní ekonomie i zásadě přiměřenosti, neboť opačný přístup by vedl k tomu, že by se veškerá komunikace musela vést jak s daňovým subjektem, tak s ručitelem, přičemž ručitele se výsledek tohoto řízení bude přímo týkat pouze v nepatrném procentu případů (tehdy, kdy daňový subjekt nesplní svou platební povinnost). To by ve svých důsledcích vedlo k nehospodárnému zatěžování ručitelů, kterým by tak byly zaslány písemnosti ze strany finančních úřadů, které se jich přímo netýkají. Ručitele se tak přímo dotýká až fáze platební, a to pouze v případě, kdy nastanou podmínky uvedené v § 171.*“

[35] Dále lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2018, čj. 5 Afs 78/2017-33, č. 3706/2018 Sb. NSS, podle něhož „[i] pro ručení zakotvené v § 109 zákona o dani z přidané hodnoty platí obecná východiska právní teorie. Je institutem zajišťovacím a přistupuje k hlavnímu závazku, má akcesorický charakter, a proto je existenčně vázán na zajištěný hlavní závazek a sleduje jeho osud; rozsah ručení je odvozen od hlavního závazku; zaniká společně se závazkem hlavním, není-li zákonem stanoveno jinak (§ 171 odst. 2 daňového řádu). Dalším znakem ručení je jeho subsidiární povaha; může nastoupit až v okamžiku, kdy dlužník nesplní svůj dluh (nebo jeho část), který je ručením zajištěn.“ (...)

[37] Podpůrně lze poukázat i na rozsudek ze dne 30. 1. 2018, čj. 5 Afs 60/2017-60, č. 3705/2018 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*odepření nároku na odpočet daně je třeba striktně odlišovat od ručení za daňovou povinnost jiné osoby. Jak odpočet daně, tak i ručení totiž podléhají různým podmínkám a ustanovením směrnice o DPH.*“ Uvedený závěr pátého senátu byl vyjádřen i ve stanovisku Generální advokátky SDEU Juliane Kokott předneseném dne 19. 12. 2013 ve věci C-107/13, *FIRIN OOD proti Direktor na Direkcija „Obžalvane i danačno-osiguritelna praktika“ Veliko Tarnovo pri Centralno upravljenie na Nacionalnata agencija za prichodite*. V rozsudku SDEU v uvedené věci ze dne 13. 3. 2014 pak soud označil ručení a nárok na odpočet daně odvedené na vstupu za „*dva různé aspekty právní úpravy DPH*“ (viz bod 28).

[38] Na výše uvedeném nic nemění to, že § 109 odst. 1 zákona o DPH neváže vznik ručitelského závazku pouze na nezaplacení daňové povinnosti na straně osoby, za kterou ručitel ručí, nýbrž i na to, že subjekt věděl, nebo vědět měl a mohl o zákonem vyjmenovaných situacích uvedených v § 109 odst. 1 zákona o DPH (stran § 109 odst. 2 zákona o DPH viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2018, čj. 5 Afs 78/2017-33). Podmínka, že daňový subjekt věděl nebo vědět měl a mohl, nezakládá srovnatelnost ručení s doktrínou odepření nároku na odpočet daně, nýbrž je „*pouze*“ dalším předpokladem pro aplikaci ručení (předpokladem vycházejícím zejména ze zásady právní jistoty a ze zásady proporcionality – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 Afs 78/2017-33).

[39] Jinak řečeno, současná podoba § 109 odst. 1 zákona o DPH představuje „*pouhý*“ zvláštní případ ručení jako zajišťovacího institutu majícího své místo v dílčím daňovém řízení při placení daní, nikoliv obecnou úpravu reakce na veškeré myslitelné daňové podvody (k tomu viz stanovisko Generálního advokáta Colomera ke spolejným věcem *Kittel*, C-439/04 a C-440/04, podle kterého existují podvodné varianty tak neobvyklé a spleťité, jako je představivost těch, kteří je připravují).

[40] Ostatně ani z důvodové zprávy nevyplývá, že by bylo úmyslem zákonodárce zavést do právního řádu s účinností od 1. 4. 2011 (kdy nabyl účinnosti zákon č. 47/2011 Sb., kterým byl do zákona o DPH vložen § 109) nová pravidla pro postihování jednání, které je orgány finanční správy vytykáno žalobci v nyní posuzované věci (tj. vědomé zapojení do podvodu na dani z přidané hodnoty), resp. osvobodit účastníky takového jednání od příslušenství, jak tvrdí žalobkyně. Zákonodárce v důvodové zprávě uvedl, že institut ručení je zaváděn jako další z nástrojů v boji proti daňovým únikům na základě článku 205 směrnice 2006/112/ES, o společném systému daně z přidané hodnoty. (...)

[44] Na základě všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud uzavírá, že orgány finanční správy nepochybily, pokud v dané věci (ve které bylo vedeno nalézací řízení, a nikoliv řízení o placení daní) neaplikovaly na základě pravidla *lex specialis derogat legi generali* § 109 odst. 1 zákona o DPH. (...)

3845

Důchodové pojištění: fikce doručení; doručování datovou schránkou

k § 90 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění účinném ke dni 2. 5. 2017 (v textu jen „zákon č. 582/1991 Sb.“)

Ustanovení § 90 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, upravující speciální případ fikce doručení v řízení o věcech důchodového pojištění, nelze aplikovat na situaci, kdy účastník řízení nesdělí správnímu orgánu, že má zřízenou datovou schránku. Pokud orgán důchodového pojištění doručuje i za této situace písemnost adresátovi na adresu pro doručování či adresu trvalého pobytu, nelze v takovém případě uplatnit vůči tomuto účastníkovi řízení fikci doručení z důvodu, že svým jednáním či opomenutím zmařil doručení písemnosti.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 9. 2018, čj. 33 Ad 11/2017-41)

Věc: Renata L. proti České správě sociálního zabezpečení o invalidní důchod.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 2. 5. 2017 zamítla námítky žalobkyně proti rozhodnutí ze dne 21. 12. 2016, kterým bylo rozhodnuto o odnětí invalidního důchodu žalobkyni. Důvodem pro zamítnutí námitek byl závěr žalované, že námítky byly podány opožděně.

V odůvodnění žalovaná uvedla, že vycházela ze skutečností zřejmých ze správního spisu. Námítky byly žalované doručeny dne 6. 3. 2017. Rozhodnutí I. stupně bylo žalobkyni doručeno dne 6. 1. 2017 prostřednictvím České pošty. Žalobkyně se dne 17. 1. 2017 dostavila na MSSZ v Brně, kde předložila posudek o invaliditě ze dne 26. 10. 2016 a tvrdila, že dosud neobdržela ve věci žádné rozhodnutí. Současně sdělila žalované svou kontaktní adresu a identifikační údaje datové schránky, kam jí bylo rozhodnutí I. stupně zasláno dne 31. 1. 2017, tedy až poté, kdy jí bylo předtím doručeno fikcí na jedinou známou adresu.

Žalovaná odkázala na § 90 odst. 2 a § 50 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb. Podle jejího názoru v případě žalobkyně došlo ke zmaření úspěšného doručení rozhodnutí I. stupně, neboť žalobkyně před vydáním rozhodnutí neoznámila svou další kontaktní adresu, na kterou by jí bylo možno toto rozhodnutí doručit. Tím porušila svou povinnost stanovenou § 50 odst. 3 citovaného zákona. Vzhledem k uvedenému žalovaná shledala podání námitek jako opožděné, a proto je dle § 92 odst. 1 správního řádu zamítla.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalobu u Krajského soudu v Brně, jelikož nesouhlasila s tím, že by proškala lhůtu k podání námitek. Tvrdila, že podala proti rozhodnutí I. stupně námítky jak na podatelnu České správy sociálního zabezpečení Brno dne 2. 3. 2017, tak i do datové schránky žalované dne 2. 3. 2017. Rozhodnutí I. stupně jí bylo doručeno až dne 31. 1. 2017, přičemž námítky podala dne 2. 3. 2017, tedy ve třicetidenní lhůtě pro podání námitek.

Žalovaná ve svém vyjádření znovu popsala postup při doručování rozhodnutí žalobkyni a zdůraznila, že součástí spisu není žádná písemnost žalobkyně či jakékoliv jiné upozornění, že si jako fyzická osoba dobrovolně zřídila datovou schránku. Žalované v době doručování rozhodnutí nebylo známo, že žalobkyně má zřízenou datovou schránku. Tuto skutečnost se dozvěděla až z podání žalobkyně dne 25. 1. 2017.

Datová schránka je povinná pro orgány státní moci a právnické osoby zapsané v obchodním rejstříku a orgány veřejné moci jsou povinny posílat dokumenty adresátům přednostně do datové schránky. To však neplatí v případě, pokud si datovou schránku zřídí podnikající fyzická osoba. Orgánu veřejné moci v takovém případě nevzniká povinnost zasílat písemnosti do datové schránky fyzické osoby, pokud sama fyzická osoba na skutečnost,

že si datovou schránku zřídila, orgán veřejné moci neupozorní. Jelikož tak žalobkyně neučinila, neochránila si dostatečně svá procesní práva.

Podle údajů na doručence rozhodnutí I. stupně nebyla žalobkyně zastižena, a proto byla obálka s písemností připravena k vyzvednutí od 27. 12. 2016 a dne 6. 1. 2017 byla po uplynutí úložní doby vrácena zpět odesílateli. Žalobkyně však sepsala námitky až dne 1. 3. 2017 a teprve dne 2. 3. 2017 byly doručeny do datové schránky MSSZ v Brně. Žalobkyně tak podala námitky až po marném uplynutí třicetidenní lhůty k jejich podání.

Krajský soud v Brně zrušil rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

V.

Posouzení věci krajským soudem

[19] Při posouzení předmětné věci krajský soud vycházel jednak ze skutkového stavu zjištěného na základě správního spisu žalované a doplněného při jednání provedeními důkazy vztahujícími se k existenci datové schránky žalobkyně v rozhodném období konce roku 2016 a ledna 2017, kdy bylo doručováno rozhodnutí I. stupně. Z provedeného dokazování jednoznačně vyplývá, že datová schránka v době doručování rozhodnutí I. stupně žalobkyni existovala (zpřístupněna ode dne 24. 9. 2016) a byla přístupná pro příjem poštovních datových zpráv.

[20] Dále krajský soud vycházel z právní úpravy rozhodné ke dni vydání napadeného rozhodnutí, která vychází ze zákona č. 582/1991 Sb. a subsidiárně ze správního řádu. Žalovaná opřela rozhodovací důvody napadeného rozhodnutí o speciální právní úpravu doručování obsaženou v zákoně č. 582/1991 Sb., která má přednost před obecnou úpravou doručování vyplývající ze správního řádu.

[21] Podle § 50 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb. platí, že „[o]právněný nebo jiný příjemce dávky důchodového pojištění je povinen písemně oblásit plátcí důchodu změnu adresy místa trvalého pobytu nebo jiného pobytu na území České republiky, popřípadě bydliště v cizině“.

[22] Podle § 90 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. platí, že „[p]ovinnost orgánu sociálního zabezpečení doručit písemnost je splněna, jakmile oprávněný nebo jiný příjemce dávky důchodového pojištění písemnost převezme nebo **jakmile byla držitelem poštovní licence vrácena odesílateli jako nedoručitelná a oprávněný nebo jiný příjemce dávky důchodového pojištění svým jednáním nebo opomenutím doručení písemnosti zmařil**. Účinky doručení nastanou i tehdy, jestliže oprávněný nebo jiný příjemce dávky důchodového pojištění přijetí písemnosti odmítne.“

[23] Obecná úprava pro doručování ve správním řízení není zákonem č. 582/1991 Sb. pro řízení ve věcech důchodového pojištění ani obecně pro ostatní řízení podle citovaného zákona vyloučena (srov. k tomu § 85a, § 107a ustanovení části osmé citovaného zákona *a contrario*).

[24] Podle § 19 odst. 1, 2 správního řádu v rozhodném znění platí, že „[p]ísemnost doručuje správní orgán, který ji vyhotovil. **Správní orgán doručí písemnost prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky**^{13a)}. Nelze-li písemnost takto doručit, může ji doručit správní orgán sám; v zákonem stanovených případech může písemnost doručit prostřednictvím obecního úřadu, jemu naroveň postaveného správního orgánu¹⁴⁾ (dále jen „obecní úřad“) nebo prostřednictvím policejního orgánu příslušného podle místa doručení; je-li k řízení příslušný orgán obce, může písemnost doručit prostřednictvím obecní policie. **Není-li možné písemnost doručit prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky**^{13a)}, lze ji doručit také prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Správní orgán zvolí takovou poštovní službu, aby z uzavřené poštovní smlouvy¹⁵⁾ vyplývala povinnost dodat poštovní zásilku obsahující písemnost způsobem, který je v souladu s požadavky tohoto zákona na doručení písemnosti.“

[25] Doručování fyzickým osobám pak upravuje § 20 správního řádu, který v odst. 1 rozlišuje jednotlivé druhy doručování fyzickým osobám. Platí, že „[f]yzické osobě se písemnost doručuje na adresu pro doručování (§ 19 odst. 4), na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel, na kterou ji mají být doručovány písemnosti^{17a)}, na adresu jejího trvalého pobytu, ve věcech podnikání do místa podnikání, nebo při doručování prostřednictvím veřejné datové sítě na její elektronickou adresu; fyzické osobě lze však doručit, kdekoli bude zastižena. Provádí-li

doručení sám správní orgán, mohou osoby doručení provádějící doručit i mimo územní obvod tohoto správního orgánu.“

[26] Ustálený výklad hierarchie způsobů doručování podle správního řádu vychází z toho, že má-li adresát (účastník řízení) zřízenou datovou schránku, musí mu být doručováno v souladu s § 19 odst. 1 správního řádu do datové schránky. Teprve pokud není datová schránka k dispozici, přicházejí v úvahu další způsoby doručování. Pokud tak správní orgán přesto postupuje a doručuje ve smyslu § 20 odst. 1 správního řádu, a to bez ohledu na existující datovou schránku, na adresu pro doručování (adresu trvalého pobytu či jinou účastníkem sdělenou či v evidenci obyvatel zapsanou adresu), nelze uplatnit pro takové doručování § 24 správního řádu o fikci doručení (viz k tomu závěr č. 86 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009).

[27] Ve shodě s uvedeným právním názorem je i judikatura Nejvyššího správního soudu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2013, čj. 4 As 6/2013-28, pokud správní orgán účastníku řízení, který měl zřízenou a zpřístupněnou datovou schránku podle § 3 a § 10 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, nesprávně doručoval prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, je vyloučeno uplatnění fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu.

[28] Žalovaná odvíjí svůj právní názor o uplatnitelnosti fikce doručení v posuzované věci od speciální právní úpravy obsažené v citovaném § 90 odst. 2 ve spojení s § 50 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb. Krajský soud k tomu uvádí, že toto ustanovení lze zčásti vykládat jako určité rozšíření důvodů, pro něž může žalovaná v řízení ve věcech důchodového pojištění vycházet z toho, že došlo k fikci doručení písemnosti. Jedná se o případy, které citované ustanovení ve svém antecedentu charakterizuje tak, že je písemnost vrácena odesílateli jako nedoručitelná a oprávněný nebo jiný příjemce dávky důchodového pojištění svým jednáním nebo opomenutím doručení písemnosti zmařil, anebo případ, kdy adresát doručovanou písemnost odmítne převzít.

[29] Komentářová literatura k zákonu č. 582/1991 Sb. (viz k tomu Lang, R., Voříšek, V. a kol. *Zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, In: ASPI) k situaci, kdy adresát přijetí doručované písemnosti zmařil, uvádí, že: *„Zcela nad rámec spr. řádu stanoví ZOPSZ specifický druh fikce doručení, a sice v situaci, kdy byla písemnost držitelem poštovní licence vrácena odesílateli jako nedoručitelná a adresát svým jednáním nebo opomenutím její doručení zmařil. Je otázkou, zda za zmaření doručení písemnosti opomenutím lze považovat i případy, kdy adresát nepřebírá poštu na adrese trvalého pobytu evidované v informačním systému evidence obyvatel (či na adrese, kterou OSZ sdělil jako adresu pro doručování), respektive že na takovou adresu není vůbec možné písemnost doručit (tedy ani fikci). Autoři komentáře se domnívají, že ano, a že tedy při zjištění takového opomenutí lze vrácenou písemnost bez dalšího považovat za doručenu. Těžko si totiž lze představit jinou situaci, kterou by bylo možno tímto způsobem definovat, aniž by se jednalo o klasické odmítnutí písemnosti (kterému se však ZOPSZ věnuje samostatně – viz předchozí odstavec komentáře).“*

[30] Krajský soud je toho názoru, že speciální právní úpravu fikce doručení pro případy zmaření doručení písemnosti tím, že adresát nepřebírá písemnosti na adrese pro doručování či adrese trvalého pobytu, nelze aplikovat na situaci, kdy adresát (účastník řízení) disponuje datovou schránkou fyzické osoby. Tento způsob doručování má *ex lege* (§ 19 odst. 1 správního řádu) přednost a je třeba zcela jednoznačně dovodit, že právní úprava v § 90 odst. 2 zákona č. 582/1992 Sb. toto obecné pravidlo (*lex generalis*) nijak nederoguje, ani nemění. Adresou pro doručování ve smyslu § 90 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. tedy rozhodně nelze rozumět datovou schránku zřízenou podle zákona č. 300/2008 Sb. Je povinností žalované v řízení ve věcech důchodového pojištění zkoumat z úřední povinnosti, zda má účastník zřízenou datovou schránku, či nikoliv, a to aniž by to musel účastník řízení žalované výslovně sdělit, či aniž by tomu musely nasvědčovat jiné okolnosti dané věci.

[31] Žalovaná navíc argumentuje zcela nepravdivě, pokud vychází z napadeném rozhodnutí z toho, že jí existence datové schránky žalobkyně nebyla při doručování rozhodnutí I. stupně známa. Z hlášení MSSZ v Brně ze dne 27. 10. 2016 totiž zcela jednoznačně vyplývá, že MSSZ v Brně bylo známo, že žalobkyně datovou schránku má, přičemž MSSZ v Brně tuto informaci sdělila žalované v kolonce věnované existenci datové schránky v hlášení o zániku nároku na invalidní důchod.

[32] Na okraj věci se krajský soud musí vymezit i proti snaze žalované zdůvodňovat své pochybení při doručování rozhodnutí I. stupně tím, že snad měla být žalobkyně považována za podnikající fyzickou osobu (srov.

vyjádření žalované). Takový závěr nemá prážádnou oporu ve správním spise, přičemž je v rozporu i s povahou věci – řízením ve věci odnětí invalidního důchodu, v němž by žalobkyně ani jako podnikající fyzická osoba podle přesvědčení soudu nemohla vystupovat, i kdyby jí byla – což ovšem ze spisu nevyplývá. Krajský soud chápe účelovou snahu žalované zdůvodnit svůj postup, ovšem při volbě argumentů by měl být i z její strany respektován princip férovosti argumentace (bez argumentačních faulů), a to zejm. k otázkám skutkové povahy, které jsou ověřitelné ze správného spisu.

[33] Postup žalované při doručování rozhodnutí I. stupně tedy byl stížen procesní vadou, která mohla mít za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s]. Fikci doručení rozhodnutí I. stupně prostřednictvím držitele poštovní licence na adresu jejího trvalého pobytu v posuzované věci nebylo možno uplatnit.

[34] Krajský soud dále zkoumal, zda se tato procesní vada skutečně promítla do právní sféry žalobkyně, když žalovaná zhojila své pochybení tím, že doručila rozhodnutí I. stupně žalobkyni znovu do datové schránky, a to ke dni 31. 1. 2017. Od následujícího dne tedy bylo třeba v souladu s obecnými pravidly pro počítání lhůt odvinout počátek třicetidenní lhůty k podání námitek ve smyslu § 88 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. Lhůta k podání námitek tedy skončila dne 2. 3. 2017. Jak vyplývá ze správného spisu, žalobkyně podala námítky proti rozhodnutí I. stupně přesně v uvedený den, a je tedy třeba uzavřít, že její námítky proti rozhodnutí I. stupně byly podány včas.

[35] Za této situace nesprávný právní názor žalované o aplikovatelnosti § 90 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. na doručování účastníku řízení, který má zřízenou datovou schránku, vedl k procesnímu pochybení, které mělo za následek vydání nezákonného rozhodnutí o zamítnutí námitek pro opožděnost.

3846

Provoz na pozemních komunikacích: zákaz protisměrného zastavení a stání

k § 25 odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (o silničním provozu), ve znění zákona č. 411/2005 Sb. (v textu jen „zákon o silničním provozu“)

Na jednosměrné pozemní komunikaci smí řidič zastavit a stát vpravo i vlevo, vždy však pouze ve směru jízdy. Zákaz protisměrného zastavení a stání se vztahuje i na jednosměrné pozemní komunikace [§ 25 odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2018, čj. 8 As 274/2018-23)

Prejudikatura: č. 792/2006 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 30/1998 Sb. a č. 142/2006 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 643/06).

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

Městský úřad Český Těšín uložil rozhodnutím ze dne 23. 8. 2016 žalobci pokutu ve výši 1 500 Kč za porušení § 25 odst. 1 písm. a) a § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu. Žalobce jako provozovatel osobního vozidla nezajistil, aby při použití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích, neboť dne 28. 4. 2016 nezjištěný řidič parkoval vozidlem žalobce na jednosměrné pozemní komunikaci v protisměru. Tím spáchal přestupek podle § 125 odst. 1 písm. k) a § 125f zákona o silničním provozu.

Žalovaný rozhodnutí městského úřadu potvrdil rozhodnutím ze dne 8. 12. 2016.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, které Krajský soud v Ostravě vyhověl rozsudkem ze dne 21. 8. 2018, čj. 22 A 27/2017-28, rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Jako zásadní vyhodnotil námítku, že § 25 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu umožňuje v případě jednosměrné pozemní komunikace zastavit a stát vlevo i vpravo. Krajský soud dospěl k závěru,

že z dikce zákona nelze dovodit zákaz postavení vozidla jeho přední částí proti směru jízdy, ať už v obousměrné či jednosměrné komunikaci. Cílem právní úpravy je zajištění bezpečnosti a plynulosti silničního provozu tím, že bude zajištěn bezpečný a plynulý průjezd ostatních vozidel. Je bezpředmětné, zda je vozidlo postaveno svou přední částí ve směru nebo proti směru jízdy. Shledal dále, že v projednávané věci je nepodstatné, jakým způsobem se vozidlo do místa svého stání dostalo, neboť tato skutečnost není součástí žalobci vytýkaného správního deliktu.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Trval na tom, že stáním vozidla v protisměru řidič vozidla jednoznačně porušuje zákon. Podle § 11 odst. 1 zákona o silničním provozu se na pozemní komunikaci jezdí vpravo, a pokud tomu nebrání zvláštní okolnosti, při pravém okraji vozovky, pokud není stanoveno jinak. Podle § 24 odst. 4 písm. g) zákona o silničním provozu se nesmí řidič otáčet a couvat na pozemní komunikaci s jednosměrným provozem; smí však couvat, jestliže je to nezbytně nutné, například k zajetí do řady stojících vozidel nebo vyjetí z ní.

Podle stěžovatele je z důvodu bezpečnosti nežádoucí, aby se vozidla nacházela proti směru jízdy (bez ohledu na to, zda v pohybu nebo v klidu), ať už na jednosměrné komunikaci, anebo v jízdním pruhu obousměrné komunikace. V opačném případě by to mohlo vést ke vzniku nebezpečných kolizních situací. Účelem celé právní úpravy je právě takovým nebezpečným situacím v co nejvyšší míře předcházet.

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

Z odůvodnění:

III.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Podle § 25 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu „[ř]idič smí zastavit a stát jen vpravo ve směru jízdy co nejbližší k okraji pozemní komunikace a na jednosměrné pozemní komunikaci vpravo i vlevo“.

[10] Citované ustanovení tedy samo o sobě výslovnou odpověď na shora vymezenou spornou otázku nenabízí. Nečiní tak ani důvodová zpráva k tomuto zákonu ani komentářová literatura. Danou právní otázkou se doposud výslovně nezabývala ani judikatura.

[11] K výkladu výše citovaného ustanovení zákona o silničním provozu považuje Nejvyšší správní soud za vhodné nejprve poukázat na obecnější závěry Ústavního soudu, dle kterého je „v právním státě třeba tvorby právních předpisů věnovat nejvyšší péči. Přesto se však nelze vyhnout víceznačností, což plyne jak z povahy jazyka samotného, tak z abstraktnosti právních norem, jakož i z omezenosti lidského poznání, stejně jako z dynamické povahy sociální reality. Je-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Tento princip in dubio pro libertate plyne přímo z ústavního pořádku [...]. Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu, vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem. Pravidlo in dubio pro libertate je vyjadřováno uplatňováním různých maxim ve všech oblastech veřejného práva. Má například podobu pravidla in dubio mitius nebo pravidla in dubio pro reo“ (nález ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, č. 142/2006 Sb. ÚS). Pravidla pro aplikaci zmíněné zásady in dubio pro libertate byla dále rozvinuta rovněž judikaturou Nejvyššího správního soudu. Například podle rozsudku ze dne 23. 5. 2014, čj. 4 As 28/2014-40, aplikace zásady in dubio mitius, resp. in dubio pro libertate, předpokládá možnost alespoň dvou, veškerými v úvahu připadajícími výkladovými metodami obhajitelných výkladů právní normy. Výše uvedené obecné úvahy jsou pro nyní projednávanou věc podstatné tím spíše, že se zde jedná o přezkum rozhodnutí v oblasti správního trestání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2012, čj. 3 Ads 144/2011-163).

[12] V nyní projednávané věci krajský soud uzavřel, že z dikce dotčeného ustanovení nelze v případě obousměrné ani jednosměrné pozemní komunikace dovodit zákaz postavení vozidla přední částí vozidla proti směru. Je třeba zdůraznit, že nesprávnost tohoto závěru ve vztahu k obousměrným pozemním komunikacím vyplývá právě již ze samotné dikce zákona, podle něhož je řidič povinen zastavit a stát „vpravo ve směru jízdy“. Tento závěr pak akceptuje i odborná literatura. Jak např. plyne z komentáře k danému zákonu: „Jak je zde [pozn. NSS – v § 25 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu] uvedeno, zastavit a stát na pozemní komunikaci smí

*řidič s vozidlem vpravo ve směru jízdy. Z toho vyplývá, že řidič, který svoje vozidlo ‚zaparkuje‘ ve směru své jízdy vlevo, dopouští se přestupku. Jde sice jen o to, že takto ‚zaparkované‘ vozidlo stojí směrově obráceně, ale zákon jednoznačně uvádí, že vozidlo smí zastavit nebo stát vpravo ve směru jízdy.“ (Leitner, M.; Vraná, J. *Zákon o provozu na pozemních komunikacích a předpisy prováděcí a související s komentářem*. 4. vyd. Praha: Linde, 2011. ISBN 978-80-7201-867-3). Ostatně, situaci „protisměrného“ parkování na obousměrné komunikaci se zabýval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 26. 4. 2018, čj. 7 As 34/2018-32, v rámci něhož protiprávnost takového jednání nijak nezpochybnil.*

[13] V případě jednosměrných pozemních komunikací je však třeba vyjasnit otázku, zda citované ustanovení vykládat (jak učinil krajský soud) tak, že v jednosměrné komunikaci lze zastavit a stát bez ohledu na orientaci přední části vozidla, nebo zda je třeba toto ustanovení chápat tak, že úprava zastavení na jednosměrné pozemní komunikaci (tedy že lze zastavit a stát vlevo i vpravo) nepopírá předchozí pravidlo zmiňované v souvislosti s obousměrnými pozemními komunikacemi, podle něhož je řidič povinen parkovat vždy po směru jízdy.

[14] Ústavní soud ve své judikatuře již opakovaně připomněl, že „*jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.)“ (nález ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.). V návaznosti na to obdobně rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004-54, č. 792/2006 Sb. NSS, mimo jiné uvedl, že „[v] prvé řadě je nezbytné zdůraznit základní interpretační přístup: k výkladu právních předpisů a jejich institutů nelze přistupovat pouze z hlediska textu zákona, ale především podle jejich smyslu. Jazykový výklad může ve smyslu ustálené judikatury Ústavního soudu, s nímž se v řadě svých rozhodnutí výslovně ztotožnil i Nejvyšší správní soud, představovat pouze prvotní přiblížení se k obsahu právní normy, jejímž nositelem je interpretovaný právní předpis; k ověření správnosti či nesprávnosti výkladu, popř. k jeho doplnění či upřesnění, potom slouží ostatní interpretační přístupy, z nichž je v souzené věci namístě jmenovat především metodu teleologickou a systematickou (samozřejmě podle povahy věci bude namístě užít i jiných metod, jako např. komparativní, logické či historické). Z teleologického výkladu vyplývá základní interpretační směrnice, která již byla zmíněna: rozhodující je smysl a účel, a nikoliv dikce zákona. Systematický výklad využívá systémové povahy právního řádu: právní řád tvoří jednotný celek; má povahu systému, který je dále diferencován v subsystémy různých úrovní (právo soukromé a veřejné; právní odvětví; právní instituty), jež v sobě slučují prvky podle různých kritérií. Ze systémové povahy právního řádu vyplývá, že jeho jednotlivé součásti (subsystému i prvky) vstupují do určitých funkčních vazeb. Z toho se podává přirozený požadavek, aby interpret určitého ustanovení právního předpisu neomezoval svůj rozhled toliko na jedno či několik ustanovení, ale aby jej chápal jako část celku (systému), která s ohledem na principy jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu vytváří s jeho ostatními částmi logický, resp. logicky soudržný významový celek. Součástí systémového chápání právního řádu je i respektování toho, že různé právní předpisy upravují instituty, které jsou společně celému právnímu řádu, či alespoň několika jeho odvětvím, a jež byly doktrínou důkladně teoreticky propracovány; v takovém případě je nezbytné vycházet při jejich používání z doktrinálních závěrů a z rysů, které jsou jim společné. Ze systémové povahy právního řádu ovšem vyplývá i jeho hierarchická povaha, a mj. tedy i princip ústavně konformního výkladu právních předpisů.“*

[15] V návaznosti na výše uvedená obecná východiska je třeba pro účely nyní posuzované sporné právní otázky zdůraznit, že ani v nyní projednávané věci nelze vycházet pouze z doslovného znění textu zákona s tím, že z dikce citovaného ustanovení nelze zákaz protisměrného postavení dovodit. Nejvyšší správní soud nezpochybňuje závěry krajského soudu, podle něhož je cílem dané úpravy zajištění bezpečnosti a plynulosti silničního provozu tím, že bude zajištěn dostatek prostoru pro bezpečný a plynulý průjezd ostatních vozidel. Nelze však setrvat na tom, že se jedná o cíl jediný. Jak v tomto ohledu plyne z výše již citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 34/2018, smyslem zákona o silničním provozu (jež se projevuje i v daném ustanovení) je zajištění bezpečnosti silničního provozu a všech jeho účastníků, „*přičemž parkování v protisměru takovému smyslu nekoresponduje. Předmětným jednáním by mohlo dojít k ohrožení řidiče jiného vozidla, cyklisty jedoucího po správné straně silnice (odkud by mohlo vyjízďet vozidlo, jehož je stěžovatel provozovatelem).*“ Přestože citované závěry se týkají komunikace obousměrné, Nejvyšší správní soud nemá pochybnosti o tom, že rizika hrozí rovněž v případě protisměrného parkování na jednosměrné pozemní komunikaci. Lze dokonce vyslovit předpoklad vyšší rizikovitosti

takového jednání v případě komunikace jednosměrné, neboť účastníci silničního provozu zde z povahy věci vůbec nepředpokládají pohyb vozidla v opačném směru.

[16] Nejvyšší správní soud se dále nemohl ztotožnit ani se závěrem krajského soudu, podle něhož je zcela nepodstatné, jakým způsobem se vozidlo do místa svého stání dostalo, neboť tato skutečnost není součástí žalobci vytýkaného správního deliktu. Je sice skutečností, že žalobce byl v dané věci napadeným rozhodnutím správních orgánů sankcionován za porušení pravidel silničního provozu upravujících zastavení a stání, avšak při výkladu daného ustanovení nelze zcela odhlížet od okolností, které tomuto nežádoucímu stavu předcházejí a od důsledků, které tento stav vyvolá ve chvíli, kdy bude řidič s vozidlem opět vyjíždět. Jinými slovy nelze označit jako zcela nepodstatné to, že k protisměrnému parkování může dojít v důsledku předchozí jízdy v protisměru, nebo zakázaného otáčení na jednosměrné pozemní komunikaci [§ 24 odst. 4 písm. g) věta před středníkem zákona o silničním provozu]. Obdobně je potřeba přihlédnout k tomu, že řidič vyjíždějící z takového protisměrného stání musí opět porušit zákon jízdou v protisměru, nebo zakázaným otáčením vozidla. Shora citovaný § 25 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu tak podle Nejvyššího správního soudu nelze vykládat odtrženě od dalších ustanovení daného zákona a pomíjet, že by v důsledku přijetí určité výkladové varianty docházelo k jejich porušování.

[17] Pokud je navíc protisměrné zastavení a stání správním deliktem v případě obousměrných pozemních komunikací (jak bylo vyloženo výše), kde se z takového stání řidič může dostat zcela v souladu s právními předpisy (na obousměrné komunikaci je možno se otáčet nebo z místa stání přejet do požadovaného pruhu), tím spíše se musí jednat o správní delikt v případě jednosměrných komunikací, kde takové legální možnosti neexistují.

[18] Nejvyšší správní soud dále nemohl přisvědčit ani odůvodnění krajského soudu, který s odkazem na § 24 odst. 4 písm. g) věta za středníkem zákona o pozemních komunikacích uvedl, že se nabízí více legálních možností, jak zaparkovat v protisměru. Podle citovaného ustanovení se řidič nesmí otáčet a couvat na pozemní komunikaci s jednosměrným provozem; smí však couvat, jestliže je to nezbytně nutné, například k zajetí do řady stojících vozidel nebo vyjetí z ní. Manévr navrhovaný krajským soudem nelze ve světle tohoto ustanovení hodnotit jako souladný s citovanou úpravou. Jednalo by se o situaci, kdy řidič jede po jednosměrné pozemní komunikaci a rozhodne se zaparkovat na levém kraji pozemní komunikace takovým způsobem, kdy se při couvání na toto místo současně otočí o 180 stupňů. Kromě toho, že se zde spíše jedná o zakázané otáčení, nelze takový manévr v žádném případě hodnotit jako „nezbytně nutný“, jak vyžaduje dané ustanovení. Řidiči vozidla totiž nic nebrání, aby v takové situaci na pozemní komunikaci s jednosměrným provozem bez komplikací zaparkoval na dané místo tak, že jeho vozidlo bude orientováno po směru jízdy.

[19] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že za situace, kdy jedna z výkladových variant vždy povede k porušení zákona, nelze takovou variantu aprobovat a hodnotit ji jako rovnocennou ve smyslu výše uvedené judikatury a aplikovat na věc výše zmiňovanou zásadu *in dubio pro libertate*. Pokud bylo vozidlo žalobce v posuzované věci zaparkováno na jednosměrné pozemní komunikaci, přičemž bylo orientováno svou přední částí proti směru jízdy, došlo tím k porušení § 25 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu.

Právo na informace: potvrzení postupu povinného subjektu

k § 16a odst. 1 písm. b) a § 16a odst. 6 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 61/2006 Sb.

k § 79 odst. 1 soudního řádu správního

Potvrzení postupu povinného subjektu dle § 16a odst. 6 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, vydané na základě stížnosti dle § 16a odst. 1 písm. b) téhož zákona není rozhodnutím o žádosti o poskytnutí informace; žadatel o informaci se může bránit vůči povinnému subjektu nečinností žalobou podle § 79 odst. 1 s. ř. s.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2018, čj. 5 As 18/2017-40)

Prejudikatura: č. 19/2003 Sb. NSS, č. 2206/2011 Sb. NSS, č. 3071/2014 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 276/2001 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 16/99) a č. 115/2015 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 3930/14).

Věc: Tomáš H. proti Obvodnímu soudu pro Prahu 7 o poskytnutí informace, o kasační stížnosti žalobce.

Jádrem sporu byla právní otázka, zda „rozhodnutí“ o stížnosti podle § 16a odst. 6 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, jinými slovy potvrzení postupu povinného subjektu, je rozhodnutím o žádosti o poskytnutí informace, které je konečné (meritorní) a lze se proti němu bránit žalobou u správního soudu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nebo jím předmět řízení není vyčerpán a je namístež stav považovat za nečinnost, proti němuž se lze bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti dle § 79 s. ř. s.

Žalobce dne 8. 12. 2015 požádal žalovaného o poskytnutí informací (podle zákona o svobodném přístupu k informacím) ohledně soudkyně Obvodního soudu pro Prahu 7 (žalovaného) JUDr. Renaty Polákové. Žalobce konkrétně žádal o poskytnutí těchto informací: 1) Kdy byla JUDr. Renata Poláková jmenována soudkyní, u kterých soudů a na jakých úsecích a po jakou dobu působila? 2) U kterého soudu a po jakou dobu vykonávala čekatelskou praxi? 3) Byly v minulosti na ni podány nějaké stížnosti; pokud ano, kdy a komu, z jakého důvodu, kdo je šetřil a s jakým výsledkem bylo šetření uzavřeno a kým? 4) Byla jí v minulosti uložena výtka; pokud ano, kdy a z jakého důvodu bylo proti ní vedeno kárné řízení; pokud ano, kdy a z jakého důvodu a s jakým výsledkem? 5) Jakého hrubého příjmu dosáhla za roky 2012, 2013, 2014 a 2015 s uvedením všech příjmů za každý kalendářní rok celkem; v případě roku 2015 za každý měsíc? 6) V jakém roce je JUDr. Renata Poláková narozena a v které obci má trvalé bydliště?

Dne 23. 12. 2015 zaslal žalovaný žalobci odpověď, kterou žalobce nepovažoval za vyčerpávající. Dne 20. 1. 2016 proto podal stížnost na postup při vyřizování jeho žádosti o informace dle § 16a odst. 1 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalobce ve stížnosti namítal, že z odpovědi žalovaného ze dne 23. 12. 2015 plyne, že „dle možností dohledávání v našem informačním systému“ bylo dohledáno pět stížností na nevhodné chování soudkyně; všechny byly shledány nedůvodnými. Z odpovědi dále vyplynulo, že JUDr. Renata Poláková byla jmenována soudkyní Obvodního soudu pro Prahu 7, kde dosud působí. Podle žalobce je uvedená odpověď neúplná a jeho žádost tedy byla vyřízena jen částečně. Jmenovaná je totiž soudkyní od roku 1995, přičemž informační systém ISAS byl u pražských soudů zaveden až v roce 2004. Pokud se tedy žalovaný omezil jen na možnosti dohledávání v uvedeném informačním systému, je informace, která byla žalobci poskytnuta, neúplná, protože mělo být využito všech evidenčních pomůcek soudu (tedy i rejstříků vedených v listinné podobě) a popřípadě též osobního spisu jmenované soudkyně.

Rozhodnutím ze dne 8. 11. 2016 Ministerstvo spravedlnosti (dále jen „ministerstvo“) stížnost zamítlo a postup žalovaného potvrdilo.

Dne 24. 8. 2016 žalobce podal u Městského soudu v Praze žalobu na ochranu proti nečinnosti povinného subjektu.

Dne 16. 11. 2016 byla žalobci na jeho elektronickou adresu doručena zpráva od žalovaného, podle níž mu žalovaný zasílá v příloze požadované informace. V příloze uvedené zprávy však dle tvrzení žalobce nebyly žádné informace, ale rozhodnutí ministerstva ze dne 8. 11. 2016, jehož písemné vyhotovení mu již bylo doručeno poštou.

Městský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 29. 11. 2016, čj. 8 A 153/2016-34. S odkazem na § 16a odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, čj. 4 Ans 4/2009-86, a ze dne 30. 3. 2016, čj. 6 As 21/2016-42, městský soud dovodil, že žalobce nejprve postupoval v souladu s právem, jestliže podal žalobu na ochranu proti nečinnosti vůči žalovanému za stavu, kdy měl za to, že jeho žádost o poskytnutí informací nebyla zcela vyřízena [informace mu měly být poskytnuty jen částečně, aniž by bylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí (částečném) žádosti o poskytnutí informací] a podal stížnost podle § 16a odst. 1 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím, o níž nebylo včas rozhodnuto. Nicméně městský soud podle § 81 odst. 1 s. ř. s. rozhodoval na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí a konstatoval, že skutkový stav ke dni jeho rozhodnutí vychází z rozhodnutí ministerstva ze dne 8. 11. 2016,

jímž byl podle § 16a odst. 6 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím postup žalovaného potvrzen a stížnost žalobce zamítnuta. Uvedeným rozhodnutím bylo dle městského soudu potvrzeno, že žalovaný postupoval správně a žádost vyřídil v celém rozsahu. Nebylo tedy povinností žalovaného rozhodnout o (byť jen částečném) odmítnutí žádosti. Vydáním rozhodnutí ministerstva skončila jakákoli nečinnost žalovaného a žaloba se stala nedůvodnou.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost.

V ní namítal, že bezvýsledně vyčerpání procesních prostředků na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 odst. 1 s. ř. s. je dáno nejen tam, kde nadřízený správní orgán na takový procesní prostředek (v daném případě stížnost podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím) vůbec nereaguje, ale i tam, kde takovou stížnost zamítne a postup povinného subjektu potvrdí. Takové rozhodnutí není rozhodnutím v materiálním smyslu, a nelze jej napadnout správní žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. Z uvedeného plyne, že rozhodnutí o stížnosti podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím není pro soud závazné a není určující pro závěr soudu o tom, zda žádost byla vyřízena v plném rozsahu a zda správní orgán je ohledně (části) žádosti o informace nečinný. Uvedený závěr je povinen učinit správní soud sám. Postup správních orgánů, který městský soud aproboval, představuje „*pohyb v kruhu*“. Stěžovateli byly poskytnuty neúplné informace, o zbytku žádosti nebylo žalovaným rozhodnuto, přičemž dle rozhodnutí ministerstva nečinnost žalovaného dále netrvala. Rozhodnutí ministerstva pak nelze napadnout žalobou. Popsaná situace nemá řešení a vylučuje stěžovatele ze soudní ochrany jeho práv.

Žalovaný postupoval nezákonně, pokud mu nejprve dne 23. 12. 2015 zaslal neúplnou informaci a poté mu dne 16. 11. 2016 zaslal sdělení, že mu posílá požadované informace, přestože mu v příloze elektronické zprávy žádné informace nezaslal, jak bylo výše uvedeno.

Stěžovatel dále připustil, že pokud žalovaný nemá požadované informace, jedná se o důvod k odepření jejich poskytnutí. V takovém případě ovšem bylo povinností žalovaného vydat rozhodnutí o (částečném) odmítnutí žádosti, což se nestalo. Z uvedených důvodů navrhl zrušení napadeného rozsudku městského soudu.

Žalovaný konstatoval, že stížnost spolu se spisovým materiálem postoupil k rozhodnutí ministerstvu až po uplynutí lhůty stanovené v § 16a odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím. V tomto směru své pochybení uznává. Je ovšem přesvědčen, že požadované informace řádně poskytl a při poskytnutí informací nepochybil. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Při posuzování kasační stížnosti dospěl předkládající senát k závěru, že v otázce, zda rozhodnutí o stížnosti podle § 16a odst. 6 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím je rozhodnutím dle § 65 odst. 1 s. ř. s., či nikoli, není judikatura Nejvyššího správního soudu jednotná. Poukazuje na rozpor právního názoru prezentovaného čtvrtým senátem v rozsudku ze dne 6. 4. 2017, čj. 4 As 12/2017-21, a závěrů zastávaných prvním a devátým senátem v rozsudcích ze dne 14. 4. 2016, čj. 1 As 39/2016-35, a ze dne 31. 1. 2008, čj. 9 As 76/2007-52, od kterých se hodlá odchýlit.

Čtvrtý senát ve skutkově obdobné věci (stejný stěžovatel se domáhal stejné věci, přičemž postup správního orgánu prvního stupně, jakož i odvolacího orgánu, byl zcela totožný jako v nyní projednávané věci) uzavřel, že „[p]odstatné pro posouzení věci je, že se stěžovatel žalobou domáhal rozhodnutí žalovaného o žádosti o informace ze dne 8. 12. 2015, a ne rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti o stížnosti proti způsobu vyřízení žádosti. **Taková žaloba by ostatně nebyla ani přípustná, neboť rozhodnutí o stížnosti dle § 16a zákona č. 106/1999 Sb. není ani rozhodnutím o věci samé, ani osvědčením ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Vydání rozhodnutí Ministerstvem spravedlnosti tedy pro posouzení důvodnosti žaloby nemá žádný význam** [pozn. – zvýrazněno pátým senátem]. *Názor, že by nečinnostní žaloba ve věcech práva na informace měla směřovat k rozhodnutí o stížnosti dle § 16a zákona č. 106/1999 Sb. odmítl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 29. 10. 2009, čj. 4 Ans 4/2009-86: „Argumentaci stěžovatele, že napřed se měl žalobce soudně bránit nečinnostní žalobou proti nečinnosti při vyřizování stížnosti podané proti postupu stěžovatele podle § 16 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím a teprve potom případně proti nečinnosti při vyřizování žádosti o poskytnutí informací, Nejvyšší správní soud nesdílí. Taková interpretace by totiž vedla k tomu, že místo účelné a reálné ochrany práv (a to dokonce práv ústavně garantovaných – srov. čl. 17 Listiny základních práv a svobod) by se žadatelům o informace dostalo*

ochrany jen veskrze pofidérní, přístup k informacím by se oddaloval, soudní řízení by se násobila. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud zároveň potvrdil, že v případě nevyřízení (popř. neúplného vyřízení) žádosti o informace se žadatel může obrátit na soud s žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu: „Pokud jde o argumentaci stěžovatele, že Městský soud v Praze mu uložil povinnost rozhodnout o žádosti žalobce o poskytnutí informací, přičemž se rozhodnutí o žádosti o poskytnutí informací vydává jen v případě, pokud povinný subjekt žádosti o poskytnutí informací, byť jen zčásti, nevyhoví, zdejší soud konstatuje, že to neznamená, že žalovaný nemůže informace poskytnout. Výrok napadeného rozsudku je třeba vykládat v kontextu shora citovaných ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím, a to tak, že žalovaný se povinnosti vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti ve lhůtě soudem určené zproští poskytnutím všech požadovaných informací v téže lhůtě, neboli že soudem uložená povinnost zahrnuje jak možnost povinného subjektu rozhodnout o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací, tak možnost žádosti plně vyhovět (tj. všechny požadované informace poskytnout), popřípadě možnost žádosti za zákonem stanovených podmínek částečně vyhovět a částečně rozhodnout o její odmítnutí.“

Rozsudku čtvrtého senátu však předchází rozsudek devátého (výše citovaný rozsudek čj. 9 As 76/2007-52) a prvního senátu (výše citovaný rozsudek čj. 1 As 39/2016-35), které k nastolené právní otázce zastávají opačné závěry.

Devátý senát uvedl, že úkon správního orgánu, kterým byla vyhodnocena stížnost stěžovatele na postup povinného subjektu, je nutno považovat „*nejenom za rozhodnutí ve formálním slova smyslu, ale na rozdíl od názoru městského soudu též za rozhodnutí, které má povahu správního rozhodnutí v materiálním smyslu, a je tedy rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Důvodem pro tento závěr je skutečnost, že napadeným rozhodnutím správního orgánu došlo k zásahu do veřejných subjektivních práv stěžovatele, neboť tímto rozhodnutím bylo s konečnou platností fakticky odepřeno poskytnutí informací, jejichž poskytnutí se stěžovatel domáhal, a které mu dle jeho tvrzení nebyly v rozporu se zákonem poskytnuty.*“

Na rozsudek devátého senátu navázal první senát, dle jehož názoru „*[ž]aloba na ochranu proti nečinnosti [...] nelze podat v případě, kdy byl ke stížnosti žadatele postup povinného subjektu nadřízeným orgánem dle § 16a odst. 6 písm. a) potvrzen. Rozhodnutí nadřízeného orgánu, kterým byl postup povinného subjektu při vyřizování stížnosti potvrzen, je totiž rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší, nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce. Je proto namístě se proti němu bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.). Žaloba na ochranu proti nečinnosti má naopak řešit situace, kdy i po marném vyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti na straně správního orgánu nečinnost přetrvává, nikoliv však případy, kdy na základě prostředku na ochranu proti nečinnosti byla tato nečinnost odstraněna, a to až už vydáním rozhodnutí ve věci samé či jiným zákonem požadovaným postupem či úkonem (viz rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2008, čj. 9 As 76/2007-52).*“

Předkládající senát se kloní k názoru zastávanému 4. senátem. Důvodů, pro které tak činí, je několik.

Podle názoru pátého senátu nelze považovat úkon, kterým byl ke stížnosti žadatele potvrzen postup povinného subjektu nadřízeným orgánem dle § 16a odst. 6 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, za rozhodnutí (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), jímž se zakládají, mění, ruší, nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Zákon o svobodném přístupu k informacím totiž nezná rozhodnutí, kterým by bylo možné rozhodnout o (faktickém) neposkytnutí informací, nýbrž naopak v případech, v nichž povinný subjekt, byť i jen zčásti, nevyhoví žádosti o poskytnutí informací, ukládá § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím povinnost povinnému subjektu rozhodnout o odmítnutí žádosti, případně její části (s výjimkou případů, kdy se žádost odloží).

Odvolání jakožto řádný opravný prostředek se podává proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti (§ 16 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím). Oproti odvolání pak stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) a c) zákona o svobodném přístupu k informacím není opravným prostředkem proti rozhodnutí o věci samé, ale výlučně prostředkem ochrany proti nečinnosti povinného subjektu (správního orgánu) při vyřizování žádosti o informace ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., který je třeba vyčerpat před podáním nečinností žaloby (obdobně jako žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu nebo podnět podle § 38 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád; stížností nemůže být z povahy věci napadeno žádné rozhodnutí povinného subjektu. Stížnost dle § 16a odst. 1 písm. b) a c) zákona o svobodném přístupu k informacím je

prostředkem sloužícím k ochraně proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, čj. 2 Ans 13/2012-14, ze dne 31. 7. 2014, čj. 5 As 76/2014-23, č. 3109/2014 Sb. NSS, ze dne 19. 11. 2014, čj. 3 As 26/2014-62, č. 3178/2015 Sb. NSS). Soudním prostředkem k ochraně proti nečinnosti proto může být pouze nečinnostní žaloba podle § 79 odst. 1 s. ř. s., a nikoli žaloba podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

Dalším důvodem, pro který předkládající senát neshledává stížnost dle § 16a odst. 6 písm. a) rozhodnutím dle § 65 s. ř. s., je skutečnost, že řádný opravný prostředek ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. se podává proti rozhodnutím správních orgánů, která dosud nenabyla právní moci. Stížnost podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím ovšem není podávána proti (meritornímu) rozhodnutí povinného subjektu, ale toliko na jeho postup.

Předkládající senát rovněž odkazuje na skutečnost, že § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím byl do tohoto zákona doplněn zákonem č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „novelizační zákon“), přičemž podle důvodové zprávy (srov. důvodová zpráva k vládnímu návrhu novely zákona o svobodném přístupu k informacím, tisk č. 991, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, IV. volební období 2002–2006, Zvláštní část, str. 33, digitální repozitář, www.psp.cz) k tomuto zákonu „[s]tížnost na postup při vyřizování žádosti o informace [...] je nový institut, který vznikl jednak v souvislosti s odstraněním institutu fikce rozhodnutí, tedy k pokrytí případů, kdy povinný subjekt vůbec v zákonné lhůtě na podanou žádost nereagoval či kdy poskytl pouze část informací (popř. informace, jichž se žadatel nedožadoval) a ke zbytku (obsahu) žádosti se nevyjádřil (tedy nevydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti). Institut stížnosti na postup při vyřizování informace však nepokryvá pouze výše označené případy nečinnosti.“

Rozhodnutím „o neposkytnutí informací“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je podle jeho názoru také v nyní projednávané věci teprve rozhodnutí podle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím o odmítnutí (i částečném) žádosti o poskytnutí informací. Potvrzení postupu povinného subjektu prvního stupně, který požadované informace neposkytl ani nerozhodl o jejich odmítnutí, nadřízeným orgánem srovnává předkládající senát se situací, v níž nadřízený správní orgán usnesením dle § 80 odst. 6 správního řádu nevyhoví žádosti účastníka řízení o ochranu před nečinností správního orgánu prvního stupně nebo nadřízený správce daně odloží podnět osoby zúčastněné na správě daní dle § 38 odst. 4 daňového řádu. Uvedené postupy nadřízeného správního orgánu či nadřízeného správce daně nejsou rozhodnutím dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Bezvýsledné vyčerpání těchto prostředků ochrany je však nezbytnou podmínkou k podání nečinnostní žaloby.

Předkládající senát proto postoupil rozšířenému senátu k posouzení otázku tohoto znění: Je rozhodnutí o stížnosti podle § 16a odst. 6 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím rozhodnutím, proti němuž se lze bránit žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s., anebo v případě negativního vyřízení této stížnosti je třeba podat nečinnostní žalobu dle § 79 a násl. s. ř. s.? Dle jeho názoru rozhodovací praxe není v dané otázce jednotná a zároveň se předkládající senát hodlá přímo odchýlit od právního závěru již vyjádřeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu. Posouzení sporné právní otázky je pro kasační řízení, které předkládající senát vede, podstatné.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že potvrzení postupu povinného subjektu dle § 16a odst. 6 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím vydané na základě stížnosti dle § 16a odst. 1 písm. b) téhož zákona není rozhodnutím o žádosti o poskytnutí informace (ve věci). Žadatel o informaci se tedy může bránit vůči povinnému subjektu nečinnostní žalobou podle § 79 odst. 1 s. ř. s.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu věc vrátil k projednání pátému senátu.

Z odůvodnění:

III. Pravomoc rozšířeného senátu

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

[27] V usnesení, kterým předkládající senát postoupil věc rozšířenému senátu, je nastolena sporná právní otázka týkající se povahy „rozhodnutí“ o stížnosti dle § 16a odst. 6 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, přičemž se zmíněný senát chce odchýlit od právního názoru vyjádřeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2016, čj. 1 As 39/2016-35, kterým bylo rozhodnutí o stížnosti posouzeno jako rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. Předkládající senát shodně se čtvrtým senátem (srov. rozsudek ze dne 6. 4. 2017, čj. 4 As 12/2017-21) zastává názor, že proti výsledku postupu nadřízeného orgánu dle § 16a odst. 6 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím může být poskytnuta soudní ochrana toliko v rámci řízení o žalobě proti nečinnosti povinného subjektu. Rozšířený senát analýzou právní podstaty předložené sporné otázky ji upřesnil (viz bod 1 tohoto odůvodnění), nicméně vůle předkládajícího senátu odchýlit se od výše identifikované předchozí judikatury je nesporná.

[28] Pravomoc rozšířeného senátu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. je tedy v projednávané věci dána.

IV. Právní posouzení rozšířeným senátem

IV. A Podstata práva na informace a účinné prostředky jeho ochrany

[29] Právo na informace představuje jednu z právních záruk zákonnosti ve veřejné správě. Dává občanům možnost kontrolovat fungování veřejné moci, což představuje jeden ze základních atributů demokratického státu. Nejen reálné poskytování informací, „ale již pouhý právní stav umožňující v zásadě komukoliv, aby získal informace o činnosti orgánů veřejné správy, vede k růstu odpovědnosti při výkonu veřejné moci, ke zvyšování její kvality a transparentnosti, čímž zároveň působí jako významný (ne-li nejvýznamnější) preventivní prvek předcházející nežádoucím situacím, motivům a jevům v politice a veřejné správě. [...] Dostatečně rozsáhlý, jednoduchý a rychlý přístup veřejnosti k informacím má rovněž příznivý vliv na důvěru občanů v demokratické instituce a na jejich ochotě podílet se na veřejném životě. [...] Naopak situace, kdy již samotné získávání podkladových informací z veřejné správy činí občanům potíže [...] vedou k poklesu ztotožňování se veřejnosti s politickým systémem, k izolacionismu a postupné rezignaci na veřejné dění.“ (Korbel, F. *Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím: zákon o právu na informace o životním prostředí: komentář*. Praha: Linde, 2004, s. 48).

[30] Jako takové se tedy právo na informace stává nejen zárukou zákonnosti, ale zároveň i prostředkem ochrany ústavnosti, neboť slouží k naplňování ústavního příkazu čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle kterého má státní moc sloužit všem občanům a může být uplatňována jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Jinými slovy, právo na svobodný přístup k informacím je jedním z prostředků, kterým je možné kontrolovat, zda platí ústavní východisko, že stát je tu pro občany, nikoliv občané pro stát (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, čj. 2 Ans 13/2012-14).

[31] V době, která se často nazývá informačním věkem, je naplnění ústavního práva na informace, které mají k dispozici státní orgány, orgány územní samosprávy a další právní subjekty, které na základě zákona rozhodují o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, klíčovým prvkem vztahu mezi státem a občanem (blíže srov. důvodovou zprávu k senátnímu návrhu zákona o svobodném přístupu k informacím, tisk č. 16, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, III. volební období 1998–2002, Obecná část, str. 20, digitální repozitář, www.psp.cz).

[32] Základní práva, včetně práva na informace, jsou pod ochranou soudní moci; podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se každý může stanoveným způsobem domáhat svého práva u soudu. Každý, kdo vznesne hájitelné tvrzení, že jeho právo bylo porušeno, musí mít účinné prostředky nápravy (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. I. ÚS 3930/14, č. 115/2015 Sb. ÚS). Má-li být ochrana práv, ať již základních

či veřejných subjektivních, úplná, musí právní řád poskytovat účinné právní prostředky nápravy pro případ, že dojde k zásahu do těchto práv. Především musí existovat účinný a přístupný postup, jímž se dotčená osoba může domoci svých práv.

[33] Ve správním právu je zpravidla řízení před správními orgány těžištěm pro vzájemný dialog a vyřešení vzájemného vztahu jednotlivce a veřejné správy (státu). Úloha správního soudu je primárně přezkumná (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2016, čj. 1 Azs 91/2016-27, nebo ze dne 28. 4. 2017, čj. 7 Azs 37/2017-19). S tímto přímo souvisí i zásada subsidiarity (správního soudnictví vůči veřejné správě).

[34] Soudní ochrana je tedy subsidiární tam, kde veřejná správa disponuje účinnými prostředky k ochraně práv osob, které tvrdí, že konáním (nečinností) veřejné správy bylo zasaženo do jejich veřejných subjektivních práv. To má svůj smysl. Veřejná správa může rozhodnout meritorně, zásah do práv může odstranit dříve než jakýkoliv soudní přezkum. Jde tedy o zákonnou konstrukci, která má zajišťovat, aby se nezákonnosti řešily předně v místě a čase, kde nastanou, orgány k tomu kompetentními (takzvané „*v první linii*“), které na základě argumentů uplatněných v zákonem poskytnutých prostředcích samy seznají předešlou nezákonnost a použijí vlastní procesní nástroje k nápravě. Nejen to. Subsidiarita je i vyjádřením dělby moci, vzájemných brzd a protivah. Žádná z mocí nemůže dominovat, aniž by existoval prostředek k eliminaci její nepřijatelné expanze (brzda) či účinné ochrany (protiváha), jehož použití se může domáhat zákonným způsobem ten, kdo tvrdí, že bylo zasaženo (různými formami a způsoby) do jeho veřejných subjektivních práv. Soudní ochrana v tomto smyslu nastupuje tehdy a tam, kde tyto prostředky ve veřejné správě k dispozici nejsou, nebo sice jsou, ale jejich použitím nedošlo ke zjednání nápravy, případně i tam, kde takové prostředky nejsou dostatečně efektivní a soudní ochranu odsouvají v čase tak, že ji vlastně činí toliko formální.

[35] Aby prostředky ochrany práva na informace zajistily ochranu dostatečně efektivně, měly by si jít vzájemně vstříct s prostředky soudní ochrany. Jednotlivci navíc musí být vždy zřejmé, které prostředky ochrany před správním orgánem musí vyčerpat (zda vůbec), a neuspěje-li s nimi, kterou ze žalob či návrhů dle soudního řádu správního posléze podat. V opačném případě ochrana jednotlivce selhává.

IV. B Nečinnostní žaloba dle § 79 s. ř. s.

[36] Neexistence soudní ochrany před nečinností veřejné správy v obecném (správním) soudnictví byla uvedena na prvním místě seznamu ústavněprávních deficitů předchozí procesní úpravy správního soudnictví, pro které Ústavní soud nálezem ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, č. 276/2001 Sb., zrušil část párou občanského soudního řádu.

[37] „*Nová*“ procesní úprava řízení před správními soudy (s. ř. s.) v § 79 odst. 1. již stanoví, že „[t]en, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.“

[38] Rozšířený senát v usnesení ze dne 20. 5. 2014, čj. 8 Ans 2/2012-278, č. 3071/2014 Sb. NSS, k výkladu § 79 odst. 1 s. ř. s. uzavřel, že „*toto ustanovení upravuje jednu z podmínek řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Hypotézu právní normy lze spatřovat 1) v (tvrzené) nečinnosti správního orgánu a 2) v povinnosti vyčerpat prostředky ochrany proti této nečinnosti, které musí být a) obecně stanoveny procesním předpisem upravujícím řízení před daným správním orgánem a které musí být zároveň b) v konkrétním případě bezvýsledné. Teprve poté může nastoupit dispozice právní normy, totiž možnost domáhat se žalobou u soudu, aby uložil správnímu orgánu povinnost vydat meritorní rozhodnutí nebo osvědčení.*“

[39] Žalobou proti nečinnosti podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se tak může ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.

[40] Dle komentářové literatury (důraz přidán) „[k] bezvýslednému vyčerpání prostředků k ochraně před nečinností pak dojde v zásadě ve třech případech. Za prvé pokud nadřízený správní orgán v zákonné lhůtě sám nekoná, je možno podat přímo žalobu ke správnímu soudu ve vztahu k nečinnosti podřízeného správního orgánu (rozsudek

NSS ze dne 31. 1. 2008, sp. zn. 9 As 76/2007). Žalobou se však nelze domáhat toho, aby nadřízený správní orgán učinil opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 6 SpŘ, nýbrž pouze vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení – rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. 5 Ans 2/2010. Za druhé pokud nadřízený správní orgán sice koná ve smyslu § 80 odst. 4 písm. a), c), d) SpŘ, avšak podřízený nečinný správní orgán dál setrvává v nečinnosti a nerespektuje nadřízeným správním orgánem stanovené lhůty. V tomto případě již není nutné se opětovaně obracet na nadřízený správní orgán a lze přímo podat žalobu ke správnímu soudu. **Konečně za bezvýsledné vyčerpání prostředku ochrany před nečinností je třeba považovat i situaci, kdy nadřízený správní orgán žádost účastníka řízení usnesením zamítne podle § 80 odst. 6 SpŘ (usnesení KS v Plzni ze dne 20. 10. 2006, sp. zn. 57 Ca 61/2006)**⁴⁴ (Jirásek, J. § 79 [Žalobní legitimace a účastníci řízení]. In: Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P. *Soudní řád správní*. 3. vyd. Beck-online). K obdobnému závěru ostatně dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 7. 2015, čj. 2 As 127/2015-24.

[41] Nečinnostní žaloba slouží k posouzení tvrzené nečinnosti. V usnesení ze dne 8. 4. 2003, čj. Na 249/2003-9, č. 19/2003 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[p]okud žaloba tvrdí, že správní orgán je nečinný a domáhá se, aby správnímu orgánu byla uložena povinnost vydat rozhodnutí, je z toho třeba vycházet, i když by povinnost k činnosti objektivně neexistovala. Tato skutečnost má význam při věcném posuzování žaloby, nikoli při rozhodování o procesních otázkách.“ Názor nadřízeného orgánu o tom, že nečinnost pominula, či zde vůbec nebyla, nemá vliv na určení pasivní legitimace žalobce v řízení podle § 79 s. ř. s. Správnost tvrzení žalobce se vyjeví až v rámci posouzení důvodnosti žaloby.

IV. C Stížnost dle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím

[42] Mezi základní zásady činnosti orgánů veřejné správy patří i zásada rychlosti, tzn. postupování (vyřizování věcí) správního orgánu bez zbytečných průtahů. Tato zásada je ve věcech uplatňování práva na informace stěžejní (srov. část IV. A rozhodnutí výše). Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené (není-li zákonná lhůta stanovena), použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně proti nečinnosti. Je tedy zřejmé, že postupovat bez průtahů je principem ovládajícím veškerou činnost veřejné správy a úkolem každého správního orgánu.

[43] Dle § 16a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím „[s]tížnost na postup při vyřizování žádosti o informace (dále jen „stížnost“) může podat žadatel,

- a) který nesouhlasí s vyřízením žádosti způsobem uvedeným v § 6,
- b) kterému po uplynutí lhůty podle § 14 odst. 5 písm. d) nebo § 14 odst. 7 nebyla poskytnuta informace nebo předložena konečná licenční nabídka a nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti,
- c) kterému byla informace poskytnuta částečně, aniž bylo o zbytku žádosti vydáno rozhodnutí o odmítnutí, nebo
- d) který nesouhlasí s výší úhrady sdělené podle § 17 odst. 3 nebo s výší odměny podle § 14a odst. 2, požadovanými v souvislosti s poskytováním informací⁴⁵.

[44] Dle § 16a odst. 6 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím „[n]adřízený orgán při rozhodování o stížnosti podle odstavce 1 písm. a), b) nebo c) přezkoumá postup povinného subjektu a rozhodne tak, že

- a) postup povinného subjektu potvrdí⁴⁶.

[45] Dle důvodové zprávy novelizačního zákona (srov. důvodovou zprávu k vládnímu návrhu novely zákona o svobodném přístupu k informacím, tisk č. 991, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, IV. volební období 2002–2006, Zvláštní část, str. 33, digitální repozitář, www.psp.cz) je stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace (důraz přidán) „nový institut, který vznikl jednak v souvislosti s odstraněním institutu fikce rozhodnutí, tedy k pokrytí případů, kdy povinný subjekt vůbec v zákonné lhůtě na podanou žádost nereagoval či kdy poskytl pouze část informací (popř. informace, jichž se žadatel nedožadoval) a ke zbytku (obsahu) žádosti se nevyjádřil (tedy nevydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti).“

Institut stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace však **nepokrývá pouze výše naznačené případy nečinnosti**, ale je možno stížnost použít i v případech, v nichž byl sice povinný subjekt činný, ale neposkytl informace ani nevydal rozhodnutí o odmítnutí, ale odkázal na jiná ustanovení tohoto zákona, např. žádost odložil nebo

postupoval dle § 6. Žadatel, který se domnívá, že povinný subjekt nepostupoval v souladu s tímto zákonem [např. odložil žádost dle § 14 odst. 5 písm. b), ač je žádost srozumitelná, je z ní jasné, jaké informace žadatel požaduje anebo sice podání vady má, ale povinný subjekt nesplnil svou povinnost a nevyzval žadatele k upřesnění žádosti nebo odkázal žadatele na zveřejněnou informaci dle § 6, ač je takový postup nedostatečný atd.], má právo obrátit se prostřednictvím povinného subjektu na nadřízený orgán se stížností za podmínek daných § 16a [...]“

[46] Z výše uvedeného je patrné, že zákonodárce koncipoval institut stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace dle § 16a odst. 1 písm. b) a c) zákona o svobodném přístupu k informacím jako **prostředek ochrany proti nečinnosti** (srov. Furek, A. § 16a [Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace]. In: Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 896). Stížností dle § 16a odst. 1 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím se žadatel o informaci domáhá odstranění nečinnosti v části jeho žádosti. Proti případnému rozhodnutí o odmítnutí ve zbývající části žádosti může žadatel podat odvolání dle § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím. Stížnosti dle § 16a odst. 1 písm. b) a c) zákona o svobodném přístupu k informacím je tak možné považovat, co do důvodu jejich podání a režimu vyřízení, za totožné (liší se toliko rozsahem nečinnosti povinného orgánu).

[47] Ke zbývajícím důvodům pro podání stížnosti dle § 16a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím se zákonodárce v důvodové zprávě takto výslovně nevyjádřil; jejich povahu a volbu správného žalobního typu však rozšířený senát v nyní projednávané věci nemůže posoudit (tyto otázky přesahují předmět řízení).

IV. D Povaha potvrzení postupu povinného subjektu při vyřizování stížnosti dle § 16a odst. 6 písm. a) ve spojení s § 16a odst. 1 písm. b) a c) zákona o svobodném přístupu k informacím

[48] V řízení dle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím se prostřednictvím stížnostních důvodů stanovených v odst. 1 písm. b) a c) lze domáhat vyřízení žádosti. Povinný subjekt v rámci autoremedury dle § 16a odst. 5 může sám vyhovět stížnosti. Komentářová literatura k této možnosti upozorňuje na skutečnost, že „[s] těžovatel zpravidla nebude požadovat vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti, ale poskytnutí všech jím požadovaných informací, takže v tomto směru si lze jen obtížně představit situaci, kdy bude možno stížnosti zcela vyhovět vydáním rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Proto je třeba § 16a odst. 5 vnímat tak, že vyhověním stížnosti zcela se rozumí vyčerpání celého obsahu stížnosti nikoli co do žadatelem požadovaného způsobu vyřízení (poskytnutí informací), ale co do rozsahu požadovaných informací, jinak by tato zákonná možnost zjevně postrádala smysl.“ (srov. citaci v bodu [46]). Nevyhoví-li povinný subjekt žádosti v rámci autoremedury, může nadřízený orgán dle § 16a odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím jeho postup potvrdit, přikázat povinnému subjektu žádost ve stanovené lhůtě vyřídit nebo věc převzít a informaci sám poskytnout, nebo vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti (dané se neuplatní vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti).

[49] Vyhověním žádosti v rámci autoremedury se rozumí buď poskytnutí informace, nebo vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti, tedy vyčerpání celého obsahu žádosti některým z těchto způsobů. Právě těmito úkony správního orgánu se zasahuje do právní sféry jednotlivce žádajícího o informace. Na okraj lze poznamenat, že odložení žádosti, kterou jde také žádost vyřídit, lze napadat, jakožto nezákonné pravomocné rozhodnutí, přímo žalobou dle § 65 s. ř. s.

[50] Právní sféra jednotlivce není dotčena potvrzením postupu povinného subjektu dle § 16a odst. 6 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím [v rámci stížnostních důvodů dle § 16a odst. 1 písm. b) a c) téhož zákona]. Nadřízený orgán toliko konstatuje, že souhlasí s postupem povinného subjektu, přičemž svým závěrem nemůže ovlivnit veřejná subjektivní práva, neboť jím nerozhodl o žádosti či její části, jejíž vyřízení se žádá (nerozhodl o merituu věci). Uváděné stížnostní důvody [§ 16a odst. 1 písm. b) a c) zákona o svobodném přístupu k informacím] směřují přímo proti nečinnosti povinného subjektu, přičemž základem nečinnosti není rozhodnutí ve věci samé, ale právě jeho absence.

[51] Dané potvrzují i závěry judikatury (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2010, čj. 5 Ans 2/2010-127, ze dne 27. 10. 2010, čj. 8 Ans 5/2009-113, či ze dne 15. 7. 2015, čj. 2 As 127/2015-24), které se ustálily na závěru, že usnesení dle § 80 odst. 6 správního řádu, kterým správní orgán nevyhovuje žádosti účastníka, není rozhodnutím o věci ve smyslu § 65 s. ř. s. Ochrana proti nečinnosti dle § 80 správního řádu se přitom použije u opatření proti nečinnosti dle zákona o svobodném přístupu k informacím subsidiárně

(srov. § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím). Obdobné judikaturní závěry se vytvořily i ve vztahu k odložení podnětu dle § 38 odst. 4 daňového řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, čj. 3 Afs 72/2015-51). Odložení podnětu podle daňového řádu a nevyhovění žádosti podle správního řádu jsou fakticky (svými účinky a povahou) rovněž potvrzením postupu správního orgánu prvního stupně dle § 16a odst. 6 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím ke stížnosti podané podle § 16a odst. 1 písm. b) a c) téhož zákona, přičemž se proti nim neuplatní žaloba proti rozhodnutí, ale soudní ochrana může být poskytnuta v rámci řízení o žalobě proti nečinnosti povinného subjektu.

[52] Princip jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu zdůrazňuje systémový pohled na právo. Jestliže se tento interpretační přístup v judikatuře uplatnil dokonce mezi soukromým a veřejným právem, tím spíše je třeba jej prosazovat v procesních úpravách práva veřejného. Nacházejí-li se mezi nimi dílčí odlišnosti v úpravách obdobných institutů, je na ně třeba nahlížet jednotným pohledem, nemají-li skutečně racionální základ pro odlišné používání. Rozhodujícím kritériem musí být nikoli dosavadní „zažitá“ praxe orgánů veřejné správy, nýbrž právní jistota jejich adresátů, že prostředky, které jim zákon poskytl k ochraně práv, mohou zásadně ve srovnatelných situacích používat obdobně s jistotou, že orgány veřejné správy budou obdobně reagovat a v případě nezjednání nápravy uvnitř veřejné správy bude zachována za obdobných podmínek cesta k soudní ochraně. Úprava vyřizování stížnosti ve zkoumaném ustanovení nepodává dostatečně racionální důvody (ať již svým jazykovým zněním či smyslem a účelem) pro odlišný interpretační přístup k soudnímu přezkumu prostředků proti nečinnosti dle správního řádu, daňového řádu a zákona o svobodném přístupu k informacím.

[53] O tom, že potvrzení postupu povinného subjektu zákonodárce nezamýšlel koncipovat jako rozhodnutí, které je způsobilé zasáhnout do veřejných subjektivních práv žadatele, svědčí i samotná formulace § 16a odst. 6 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Zákonodárce totiž v případě, kdy se zasahuje do veřejných subjektivních práv (rozhoduje se o meritu věci), stanoví pravidlo zohledňující nezávislost výkonu samosprávy [srov. § 16a odst. 6 písm. c) za středníkem zákona o svobodném přístupu k informacím].

[54] Předkládající senát mezi jinými poukázal na skutečnost, že § 68 písm. a) s. ř. s. předpokládá vyčerpání řádných opravných prostředků. Řádným opravným prostředkem ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. se dle komentářové literatury rozumí „opravný prostředek směřující proti nepravomocnému správnímu rozhodnutí [který je plně v rukou účastníka řízení]. Takovými opravnými prostředky jsou např. odvolání (§ 81 až 93 SpŘ, § 109 až 116 DR), rozklad (§ 152 SpŘ, § 108 odst. 2 DR) nebo námítky (§ 88 ScZabPús). Vyčerpáním řádného opravného prostředku je pak třeba chápat vyčkání konečného rozhodnutí o podaném opravném prostředku.“ (Šuránek, P. § 68 [Nepřípustnost žaloby]. In: Jemelka, L., Podhrázský, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P. *Soudní řád správní*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 536). Obdobný výklad podává i autorský kolektiv pod vedením Šimíčka a Potěšila (viz komentář k § 68 [Nepřípustnost žaloby]. Šimíček, V., Potěšil, L. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 592); tento uvádí, že pojem řádné opravné prostředky „[z]ahrnuje opravné prostředky, které se podávají proti rozhodnutím správních orgánů, která dosud nenabyla právní moci“. Stížnosti dle § 16a odst. 1 písm. b) a c) zákona o svobodném přístupu k informacím však dopadají na situace, v nichž rozhodnutí ve věci chybí – řádný opravný prostředek tak není vůči čemu podat. Rozhodnutím nadřízeného orgánu se dle § 16a odst. 6 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím toliko potvrzuje postup (nikoliv rozhodnutí povinného orgánu).

[55] Podpůrně lze upozornit i na skutečnost, že v zákoně o svobodném přístupu k informacím se jako negativní rozhodnutí ve věci samé (o žádosti), proti kterému zákon připouští odvolání, výslovně označuje toliko rozhodnutí o odmítnutí žádosti (§ 15 odst. 1, § 16 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím).

[56] V usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, rozšířený senát charakterizoval vztah mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s. a nečinností žalobou dle § 79 s. ř. s. následovně: „Nečinnostní žaloba je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu svým způsobem přípravým a pomocným prostředkem. Jejím účelem je umožnit, aby soud přinutil správní orgán vydat rozhodnutí (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) ve věci samé a také případně osvědčení. V řízení o nečinnostní žalobě soud zjistí, zda je správní orgán povinen vydat určitý akt z výše uvedeně množiny taxativně vymezených aktů, jak jsou uvedeny v § 79 odst. 1 s. ř. s. Pokud shledá, že tomu tak je, uloží správnímu orgánu takový akt vydat. Jedná-li se o akt přezkoumatelný na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, soud správnímu orgánu neuloží, jaký obsah má dotčený

akt mít, výbrž toliko povinnost jej vydat. Obsahová stránka takového aktu pak může být přezkoumána poté, co bude vydán, v případném následném řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.“

[57] Jednotlivec se tak stížností dle § 16a odst. 1 písm. b) či c) zákona o svobodném přístupu k informacím může domáhat vyřízení celého obsahu žádosti o informace. Bezvýsledným vyčerpáním prostředků ochrany proti nečinnosti (nedojde k rozhodnutí ve věci samé – odmítnutí, či odložení žádosti, případně její části, či poskytnutí informace – tedy vyřízení celého obsahu žádosti) budou splněny podmínky pro podání žaloby dle § 79 s. ř. s. Žalobce se v řízení před soudem může domáhat vydání rozhodnutí ve věci (obdobně jako v řízení před správním orgánem). Shledá li soud žalobu důvodnou, nařídí povinnému subjektu, aby o žádosti rozhodl. Řízení před soudem bude probíhat v přednostním režimu dle § 56 odst. 3 s. ř. s. Vůči případnému negativnímu rozhodnutí o žádosti (rozhodnutí o odmítnutí žádosti) lze následně brojit odvoláním dle § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím a následně i žalobou dle § 65 s. ř. s. Soud pak může v navazujícím řízení využít § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím a přikázat informaci poskytnout (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2018, čj. 7 As 192/2017-35, ve věci procesního ping-pongu).

[58] Rozšířený senát si uvědomuje, že ačkoli nastíněné řešení respektuje odlišnosti mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a nečinností žalobou, jakož i znění a systematicku zákona o svobodném přístupu k informacím, přesto není v podmínkách zákona o svobodném přístupu k informacím řešením ideálním. Základem práva na svobodný přístup k informacím je totiž jejich poskytování v reálném čase, čemuž případný dvojnásobný soudní přezkum (nejprve nečinnosti povinného subjektu a později samotného rozhodnutí ve věci) brání. Zákon však nenabízí vhodnou alternativu, kterou by bylo možné řízení o žádosti, bez porušení zásady subsidiarity, jakkoliv urychlit.

Shrnutí a závěr

[59] Potvrzení postupu povinného subjektu dle § 16a odst. 6 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím vydané na základě stížnosti dle § 16a odst. 1 písm. b) téhož zákona není rozhodnutím o žádosti o poskytnutí informace (ve věci); žadatel o informaci se může bránit vůči povinnému subjektu nečinností žalobou podle § 79 odst. 1 s. ř. s.

Právo na informace: poskytování informací dílčích a souhrnných; úhrada nákladů

k § 17 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákonů č. 61/2006 Sb. a č. 222/2015 Sb.

k § 4 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

I. Pokud je povinný subjekt povinen mít nejen dílčí informace, ale i informaci souhrnnou, nemůže po žadateli požadovat úhradu za vytvoření souhrnné informace (§ 17 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím), byť pro její vytvoření bude potřeba mimořádně rozsáhlého vyhledávání informací.

II. Je-li zřejmé, že žadatel o informaci požaduje určitou informaci, kterou povinný subjekt nemá, ale má informaci obdobnou té, kterou žadatel požaduje a která by zjevně mohla sloužit ke splnění cíle podané žádosti, má povinnost mu to sdělit, aby žadatel případně mohl svou žádost upravit.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2018, čj. 9 As 257/2017-46)

Prejudikatura: č. 2635/2012 Sb. NSS.

Věc: Radan T. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce požádal žalovaného o sdělení průměrné doby trvání odvolacího řízení v letech 2013, 2014 a 2015 ode dne podání odvolání do vydání rozhodnutí o odvolání a ode dne postoupení odvolání odvolacímu orgánu do dne vydání rozhodnutí. Na základě výzvy žalovaného doplnil svou žádost tak, že žádá tyto informace pouze ve vztahu k hmotněprávním rozhodnutím správce daně, jejichž předmětem byla daň z přidané hodnoty a daň z příjmů právnických osob. Následně žalovaný žalobci sdělil, že vyhledání požadovaných informací je spojeno s mimořádnou časovou náročností a stanovil proto úhradu za poskytnutí informací ve výši 159 900 Kč. Žalobce podal proti tomuto závěru stížnost na postup povinného subjektu při vyřizování informace ke Generálnímu finančnímu ředitelství. To výši úhrady potvrdilo. Žalovaný vydal dne 9. 12. 2015 rozhodnutí, jímž odložil žádost o poskytnutí informací z důvodu nezaplacení stanovené úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informace.

Proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 12. 2015 se žalobce bránil žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně. Krajský soud rozsudkem ze dne 8. 8. 2017, čj. 62 Af 25/2016-46, napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud přisvědčil žalobci, že by žalovaný měl požadované informace mít v takové podobě, aby byly lehce dostupné bez nutnosti jejich mimořádně rozsáhlého vyhledávání. Vyšel z toho, že žalovaný vykonává působnost správního orgánu nejbližší nadřízeného finančním úřadům. Podle § 7 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, postupuje správce daně bez zbytečných průtahů a podle § 7 odst. 2 téhož zákona postupuje správce daně tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady. Má-li správce daně, včetně žalovaného, řádně dostát zásadě rychlosti řízení, která úzce souvisí se zásadou hospodárnosti, a má-li jeho činnost celkově vyvolávat jak u osob zúčastněných na správě daní a ve veřejnosti obecně, tak u jeho instancně podřízených finančních úřadů důvěru v něj samotného, pak je zcela nezbytné, aby měl jasnou představu o průměrné délce odvolacích řízení. Bez této znalosti by ani nebyl schopen v konkrétních případech posoudit, zda vůbec postupuje v souladu se zásadami daňového řízení dle § 7 daňového řádu, případně by nebyl schopen posoudit podnět na ochranu před nečinností.

Žalovaný sice netvrdil, že by požadované informace neměl, pouze tvrdil, že je neevduje způsobem, který by umožňoval jejich rychlé dohledání. To je však ve výsledku totéž, jakoby tyto informace neměl vůbec. Povinné subjekty musí mít určité množství informací týkajících se jejich činnosti automaticky. To ostatně předpokládá i zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, když informace uvedené v § 5 odst. 1 musí povinný subjekt zveřejnit i bez adresné žádosti o informace. Tato povinnost nemusí vyplývat pouze ze zákona, ale i z obecných principů fungování subjektů veřejného práva (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, čj. 7 As 314/2016-32, ve věci Hnutí DUHA Olomouc – dále jen „rozsudek DUHA Olomouc“). Jestliže daňový řád a další daňové předpisy přiznávají správci daně rozsáhlá oprávnění, sluší se, aby správce daně osobám zúčastněným na správě daní naproti tomu trvale zaručoval, že procesy, v nichž tato oprávnění může používat, k tíži takových osob neprotahuje a neprodražuje. Bez znalosti konkrétních a zároveň strukturovaných informací ohledně délky řízení to zaručovat nemůže.

Proti rozhodnutí krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že po něm byla žalobcem požadována přesně strukturovaná odpověď (vymezená roky, úseky odvolacího řízení, typem rozhodnutí a druhem daní). Nešlo tedy o žádost o prostou informaci ve smyslu § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Tou by bylo poskytnutí určitého rozumného počtu informací v podobě data podání odvolání, data postoupení spisu odvolacímu orgánu a data vydání rozhodnutí o odvolání. Žalobci se jednalo o specificky vypočtené informace. Pro jejich poskytnutí je třeba ke každému roku vyčlenit spisy, které byly ukončeny definovaným typem rozhodnutí a teprve poté by z každého spisu mohl být proveden samotný výpočet délky řízení (od dvojího zadání počátku) a následně by ze všech těchto údajů mohla být doložena požadovaná průměrná hodnota.

Stěžovatel nepojal požadované informace jako informace nové, s čímž by se pojilo negativní vyřízení žádosti podle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Míra intelektuální činnosti potřebné pro přípravu odpovědi totiž nebyla natolik velká, aby bylo možné označit požadované informace za nové ve smyslu daného ustanovení. Ačkoli zpracování odpovědi nebylo náročné intelektuálně, bylo náročné na čas a pracnost, protože celkově se mělo jednat o vyhledávání a následný výpočet ze 7 385 spisů. Právě pro případy mimořádně rozsáhlého vyhledání informací byla začleněna možnost požadovat náhradu souvisejících nákladů. Stěžovatel zdůvodnil, proč v jeho podmínkách bude potřeba k sestavení odpovědi mimořádně rozsáhlého vyhledání informací.

Stěžovatel neevidoval strukturovanou podobu odpovědi a neměl ani systém, který by dle navolených parametrů dokázal takovou strukturovanou odpověď sám ihned vyhledat.

Krajský soud zastřel rozdíl mezi neposkytnutím informace a poskytnutím informace podmíněné uhrazením souvisejících nákladů. Tím však v podstatě upřel stěžovateli právo na jejich náhradu.

Ustanovení § 5 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím míří ke zcela odlišnému typu informací a jeho účelem je to, aby každý, i bez žádosti zjistil základní sumu informací o povinném subjektu (např. lhůtu pro podání opravného prostředku). Krajský soud sice uvedl, že povinnost mít některé informace nemusí vyplývat pouze ze zákona, ale i z obecných principů fungování veřejného práva, nicméně rozsudek DUHA Olomouc, na který se odkazuje, není na věc přílehlavý. Jednalo se o posouzení výjimky z povinnosti poskytnout informaci, pokud jde o informaci novou podle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. V dané věci šlo o zcela odlišný povinný subjekt se zcela odlišnými povinnostmi, které pro něho vyplývají ze zákona i z jeho obecného fungování. Nicméně pro stěžovatele nelze dovést ani z principu dobré správy, že by měl mít povinnost nakládat strukturovanou odpověď v žalobcem požadované podobě. Některé informace ostatně Finanční správa sama dobrovolně uveřejňuje ve výročních zprávách. Pokud jde o odvolací řízení, je uveden například počet odvolání proti rozhodnutí o vyměření ke každé jednotlivé dani a početně jsou vyjádřeny způsoby vyřízení odvolání. Jakákoliv průměrná hodnota by nicméně mohla pouze vést k dovozování nezákonnosti v určité věci, aniž by byly posouzeny její okolnosti.

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

Z odůvodnění:

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) [19] Stěžovatel krajskému soudu vyčítá, že se nevypořádal s důvody jeho rozhodnutí, o které bylo přepřeno, proč nelze žalobci poskytnout požadovanou informaci. S tím však nelze souhlasit. Rozsudek krajského soudu je vystavěn na myšlence, že stěžovatel je povinen disponovat žalobcem požadovanou souhrnnou informací bez dalšího, a proto není možné, aby náklady na její případné vytvoření přenášel na žalobce. Oproti tomu rozhodnutí žalovaného se touto otázkou vůbec nezabývá. Jediné rozhodnutí, které se jí částečně zabývá, je rozhodnutí Generálního finančního ředitelství o stížnosti žalobce na postup stěžovatele při vyřizování žádosti o informace. To se však vyjádřilo pouze k tomu, že požadované informace nemusí mít stěžovatel k dispozici, ačkoliv obdobnými souhrnnými informacemi disponuje Ministerstvo zemědělství, neboť různé povinné subjekty mají odlišný způsob evidence údajů. Rozhodnutí žalovaného i Generálního finančního ředitelství se jinak vypořádávala s jinými otázkami, které však již nebyly relevantní pro posouzení věci, pokud krajský soud dospěl k závěru, že souhrnnou informací má stěžovatel disponovat, aniž by jej o ni kdokoli musel žádat. V této situaci by tak bylo zcela nadbytečné, aby se soud vyjadřoval k těm důvodům rozhodnutí, které vycházely z toho, že stěžovatel souhrnnou informací disponovat nemusí.

[20] Podle § 17 odst. 1 a odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím platí: „(1) *Povinné subjekty jsou v souvislosti s poskytováním informací oprávněny žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Povinný subjekt může vyžádat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací. [...] (5) Poskytnutí informace podle odstavce 3 je podmíněno zaplacením požadované úhrady. Pokud žadatel do 60 dnů ode dne oznámení výše požadované úhrady úhradu nezaplatí, povinný subjekt žádost odloží. Po dobu vyřizování stížnosti proti výši požadované úhrady lhůta podle věty druhé neběží.*“

[21] Pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti je podstatné nejprve posoudit otázku, zda pro možnost požadovat úhradu nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací podle § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím je podstatné, zda má povinný subjekt bez dalšího disponovat takovou souhrnnou informací vyžadující případně i rozsáhlé vyhledávání, nebo nikoliv. Stěžovatel totiž namítá, že krajský soud zaměnil tuto otázku s tím, zda se jedná, nebo nejedná o novou informaci ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Pokud by se o novou informaci jednalo, pak by to bylo důvodem pro odmítnutí jejího poskytnutí.

[22] Stěžovateli lze dát za pravdu, že rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu se povinností mít souhrnnou informaci zpracovanou na základě dílčích informací zabývala doposud pouze z toho úhlu pohledu, zda se jedná, nebo nejedná o informaci novou, neboť právě z tohoto důvodu odmítaly povinné subjekty informaci poskytnout. Soud v této souvislosti zejména dovodil, že odmítnout žádost o informace s tím, že by bylo nutné vytvořit nové informace, lze pouze v případě, že povinný subjekt nemá povinnost informacemi disponovat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2012, čj. 1 As 141/2011-67, č. 2635/2012 Sb. NSS, ve věci Celního ředitelství v Hradci Králové – dále jen „rozsudek ve věci Celní ředitelství HK“). V citovaném rozsudku soud mj. uvedl: „[22] *Nutno však zároveň zdůraznit, že při rozlišování situací, kdy se ještě jedná o vyhledání (shromáždění) požadovaných informací a jejich uzpůsobení pro poskytnutí žadateli a kdy již půjde o vytvoření nové informace, nelze vycházet toliko z pracovní či doby, která by byla potřebná pro přípravu odpovědi na žádost (shromáždění informací). Tyto faktory zákon zohledňuje institutem mimořádně rozsáhlého vyhledání informací (§ 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím). Povinný subjekt pak není oprávněn bez dalšího odmítnout požadované informace poskytnout, může však po žadateli o informace chtít úhradu za takové mimořádně rozsáhlé vyhledání.*“ K obdobným závěrům viz též např. bod [17] rozsudku ze dne 31. 8. 2016, čj. 2 As 126/2016-32.

[23] Tyto závěry nicméně nelze chápat tak, že by bylo možné požadovat náhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací kdykoliv. K tomu, kdy lze úhradu dle § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím vyžadovat, se Nejvyšší správní soud vyjádřil například v rozsudku ze dne 21. 7. 2017, čj. 6 As 326/2016-32, ve kterém dovodil, že o mimořádně rozsáhlé vyhledání informací půjde jen tehdy, jestliže s ohledem na konkrétní podmínky u povinného subjektu a na množství požadovaných informací nebo jejich povahu bude vyhledání informací pro povinný subjekt zátěží nad míru obvyklou. Mimo jiné též uvedl, že „[p]okud ovšem vyhledání informace trvalo nepoměrně déle, než bylo k vyhledání informace objektivně nutné, a to pouze z důvodů zjevně nevhodného postupu povinného subjektu, nelze tuto skutečnost klást k tíži žadatele o informace. [...] Po žadateli nelze spravedlivě požadovat úhradu za činnost povinného subjektu, která zjevně přesahuje míru objektivně potřebnou k získání a poskytnutí informace.“ Z toho je třeba též dovodit, že pokud by měl povinný subjekt povinnost disponovat nejen dílčími informacemi, ale i bez žádosti informací souhrnnou, pak by nebylo možné požadovat náklady na vytvoření takové souhrnné informace po žadateli. Vyhledání informace by totiž v takovém případě nemělo být pro povinný subjekt zátěží nad míru obvyklou, neboť by ji měl mít již k dispozici.

[24] Je proto třeba rozlišit dvě možné situace v případě žádosti o souhrnnou informaci, která musí být získána zpracováním dílčích informací, ačkoliv zároveň povinný subjekt bude disponovat podkladovými informacemi (nebo má minimálně povinnost jimi disponovat), z nichž lze žadatelem požadovanou souhrnnou informaci vytvořit pouhým mechanickým vyhledáním a shromážděním údajů, které má povinný subjekt k dispozici. Nepůjde tedy ve smyslu rozsudku ve věci Celní ředitelství HK o informaci novou, a povinný subjekt bude proto povinen ji poskytnout. Pokud bude k vytvoření souhrnné informace třeba mimořádně rozsáhlé vyhledání informací, bude moci povinný subjekt po žadateli o informace požadovat zpravidla úhradu podle § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím. To však platí pouze tehdy, pokud povinný subjekt souhrnnou informací nedisponuje nebo nemá povinnost jí i bez žádosti disponovat. Jestliže naopak souhrnnou informací disponuje nebo má povinnost jí i bez žádosti disponovat, nemůže po žadateli úhradu požadovat.

[25] Tyto obecné závěry je pak třeba aplikovat na konkrétní věc. Stěžovatel uzavřel, i s ohledem na citovanou judikaturu, že požadovaná informace není informací novou. Pro její poskytnutí však bude nezbytné mimořádně rozsáhlé vyhledání informací. Krajský soud tento závěr nezpochybnil, pouze vyšel z toho, že stěžovatel má povinnost disponovat požadovanou souhrnnou informací i bez žádosti. S tímto závěrem krajského soudu se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[26] I pro posouzení otázky, zda má stěžovatel disponovat souhrnnou informací, jsou významné závěry obsažené v rozsudku ve věci Celní ředitelství HK. V něm soud vyšel z toho, že povinný subjekt měl zákonem uloženou povinnost vést evidence nezbytné pro plnění jeho úkolů. Za takové evidence pak soud považoval i evidence týkající se rozhodnutí celního úřadu zrušených pro nezákonnost a kvality výkonu služby konkrétních příslušníků celní správy. Zároveň však uvedl, že nelze dovodit povinnost celního úřadu vést evidence přesně v podobě a struktuře vyžadované žadatelem o informaci, ačkoliv určité evidenční povinnosti celní úřad bezpochyby má. Soud se měl v takovém případě podrobněji zabývat otázkou, jak konkrétně jsou tyto povinnosti naplňovány. Je totiž primárně

na správních orgánech, aby nastavily své vnitřní kontrolní mechanismy. Správní orgán proto měl k výzvě soudu sdělit, které evidence celní úřad vede. Pokud by bylo možné smysl žádosti o informace naplnit poskytnutím jiných informací, měl by soud rozhodnutím podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím nařídit povinnému subjektu poskytnout požadované informace v patřičném rozsahu. Systém vnitřní kontroly a související evidence jsou však nutnou podmínkou efektivity fungování každého orgánu veřejné správy. Pokud by se tedy ukázalo, že žádné takové evidence vedeny nebyly, musel by soud nařídit poskytnutí dle požadavku žadatele, byť by je musel povinný subjekt teprve vytvořit.

[27] Lze odkázat i na rozsudek DUHA Olomouc, ve kterém Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že i pokud právní předpis výslovně určitému povinnému subjektu neukládá povinnost informací disponovat, ale tato povinnost vyplývá z obecných principů, kterými se má řídit jeho fungování, je namístě, aby takovou informaci vytvořil. V dané věci šlo o transparentní hospodaření s veřejným majetkem (zásada péče řádného hospodáře), a tudíž povinnost disponovat (v dané věci podkladovými) informacemi o uplatněných smluvních sankcích z uzavřených 230 smluv.

[28] Krajský soud vyšel z toho, že povinnost disponovat žalobcem požadovanými souhrnnými informacemi vyplývá zejména ze zásad rychlosti a hospodárnosti vyjádřených v obecné rovině v § 7 daňového řádu. K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že stejné zásady jsou zakotveny i v § 6 správního řádu. Tyto závěry by tedy měly být aplikovatelné nejen na správce daně, ale na veškeré správní orgány. Podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu však pouze na základě těchto zásad nelze dovést obecnou povinnost orgánů veřejné správy disponovat bez dalšího údaji o průměrné délce veškerých před nimi vedených řízení nebo i jiných postupů, a to navíc strukturovaných ve všech myslitelných členěních. Taková povinnost by mohla vzhledem k různorodosti činností vykonávaných veřejnou správou nabývat i absurdních rozměrů. (...)

[31] Relevantní není ani poukaz krajského soudu na nemožnost stěžovatele bez požadované informace posoudit podnět na ochranu před nečinností. Jak poukázal stěžovatel, daňový řád v § 38 odst. 1 a 2 stanovuje, kdy je osoba zúčastněná na správě daní oprávněna dát podnět nejbližší nadřízenému správci daně v případě, že správce daně nepostupuje v řízení bez zbytečných průtahů. Podle § 38 odst. 1 citovaného zákona může jít o situace, že: „*a) marně uplynula zákonem stanovená lhůta, v níž měl správce daně provést úkon, b) neprovedl úkon ve lhůtě, která je pro provedení takového úkonu při správě daní obvyklá, nebo c) nevydal rozhodnutí bezodkladně poté, co došlo k shromáždění podkladů potřebných pro rozhodnutí*“. Pokud nejsou splněny žádné tyto podmínky, lze dát podle § 38 odst. 2 téhož zákona podnět, „*jestliže správce daně nevydal rozhodnutí, ačkoli uplynuly 3 měsíce ode dne, kdy byl učiněn vůči osobě, která podala podnět, nebo touto osobou poslední úkon v řízení, kterého se předpokládána nečinnost týká*“. Je tedy zřejmé, že dané zákonné ustanovení spojuje nečinnost primárně s neprováděním úkonů, nikoliv s vyřízením celé věci. Pro posouzení lhůty obvyklé k provedení úkonu dle § 38 odst. 1 písm. b) daňového řádu by nepochybně mohlo být vhodné, aby správce daně disponoval statistikami, jak určité úkony trvají dlouho. Přesto nelze podle soudu dovést, že by se tak muselo dít exaktním výpočtem všech úkonů takto prováděných daňovou správou. To by totiž znamenalo, že by musely být takto sledovány všemi orgány finanční správy jakékoliv jejich úkony, a to ve struktuře dle jednotlivých úkonů. Může se tedy jednat i o kvalifikované odhady promítnuté zejména do metodických pokynů, jakým je například pokyn o stanovení lhůt.

[32] Závěr krajského soudu, že žalovaný musí disponovat bez dalšího informací o průměrné délce odvolacího řízení ve struktuře požadované žalobcem (doba od podání odvolání do jeho vyřízení a doba ode dne postoupení odvolání stěžovateli do dne vydání rozhodnutí, pokud jde o hmotněprávní rozhodnutí správce daně, jejichž předmětem byla jednak daň z přidané hodnoty a dále daň z příjmů právnických osob), proto považuje Nejvyšší správní soud za nesprávný.

[33] Vzhledem k tomu, že tento závěr byl v rozsudku krajského soudu klíčový, bylo nadbytečné, aby se krajský soud zabýval tou částí žaloby, která poukazovala na to, že by se žalobce nebránil zaplatit za vyhledání informací přiměřenou náhradou, ale nikoliv náhradou zaviněnou špatným způsobem evidence. Stejně tak žalobce poukazoval i na možnost částečného poskytnutí informace, tedy pokud jde o dobu od postoupení odvolání do doby jeho vyřízení s poukazem na možnost jejího vyhledání v elektronické databázi, které by mělo být výrazně jednodušší, a tudíž i méně nákladné. V dalším řízení tedy bude na krajském soudu, aby se zabýval i těmito

žalobními body a zároveň v souladu se závěry rozsudku ve věci Celní ředitelství HK buď vyžádal od stěžovatele, jaké informace eviduje, nebo případně postupoval dále naznačeným způsobem.

[34] Již v této fázi řízení považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné poznamenat, že si je schopen jen těžko představit, že by byl stěžovatel schopen vykonávat jakoukoliv metodickou či kontrolní činnost ve vyřizovaných agendách, i s ohledem na jejich značný rozsah, aniž by v elektronické podobě měl k dispozici alespoň informaci o tom, kdy mu bylo určité podání doručeno a kdy bylo vyřízeno. To i v případě, že by kontroloval pouze dodržování pokynu o stanovení lhůt, který mimo jiné stanoví maximální dobu pro vyřízení odvolání. Lze také předpokládat, že by tyto informace měl mít stěžovatel alespoň určitým způsobem strukturované. Soud také považuje za poněkud překvapující, že by nebylo možné z informačního systému stěžovatele tyto údaje získat v takové podobě, která by umožnila alespoň v určité míře s nimi pracovat v některých běžně dostupných programech, jako je například Excel. Tato forma dat by umožňovala vytvořit alespoň určitou souhrnnou informaci s nepoměrně nižšími náklady, než by bylo ruční procházení velkého množství spisů. V této situaci je v souladu se závěry rozsudku ve věci Celní úřad HK namístě, aby stěžovatel krajskému soudu vysvětlil, jak konkrétně své povinnosti plní a jaké kontrolní mechanismy k tomu používá, aby bylo možné poskytnout žalobci alespoň některé údaje, které musí mít stěžovatel k dispozici, nebo bylo přezkoumáno, zda není výše náhrady nepřiměřená vzhledem k tomu, jak by bylo možné informace získat při práci s elektronickými databázemi stěžovatele.

[35] Žádost o informaci nemá být hrou na slepou bábu mezi žadatelem a povinným subjektem. Je-li zřejmé, že žadatel o informace chce určitý druh informací, které sice povinný subjekt přesně nemá, ale má informace obdobné těm, které žadatel požaduje, měl by mu to sdělit, aby žadatel případně mohl svou žádost modifikovat. U stěžovatele to lze dovodit i s ohledem na jemu uloženou zásadu vzájemné spolupráce s osobami zúčastněnými na správě daní podle § 6 odst. 2 daňového řádu (být si je soud vědom, že zde nejde formálně o vztah mezi správcem daně a osobou zúčastněnou na správě daní, ale jde spíše o širší vztah k veřejnosti, která je však v nemalé míře tvořena daňovými poplatníky). Obecně lze poukázat i na jednu ze základních zásad činnosti veřejné správy dle § 4 odst. 1 správního řádu, podle níž je veřejná správa službou veřejnosti. Jak ostatně uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 11. 2012, čj. 2 Ans 13/2012-14: *„Jako takové se tedy právo na informace stává nejen zárukou zákonnosti, ale zároveň i prostředkem ochrany ústavnosti, neboť slouží k naplňování ústavního příkazu čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, podle kterého má státní moc sloužit všem občanům a může být uplatňována jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Jinými slovy, právo na svobodný přístup k informacím je jedním z prostředků, kterým je možné kontrolovat, zda platí ústavní východisko, že stát je tu pro občany, nikoliv občané pro stát.“*

[36] V nyní posuzované věci má nicméně soud pochybnosti, zda stěžovatel nepostupoval právě opačně. Ačkoliv žalobce podal původně relativně obecnou žádost o informaci o průměrné délce odvolacích řízení, stěžovatel jej vyzval, aby tuto žádost upřesnil. Konkrétně chtěl po žalobci upřesnění, zda má jít o odvolání proti rozhodnutím procesním, nebo hmotněprávním, a v takovém případě také upřesnit, o jaký druh daně se má jednat. Poté, co tak žalobce učinil, však začal stěžovatel namítat, že v takto upřesněné struktuře souhrnné informace nemá a bude je muset ručně vytvářet. Krajský soud by se proto měl v dalším řízení zaměřit i na to, zda stěžovatel neměl k dispozici původně požadované informace, případně by jejich vytvoření nebylo výrazně méně náročné, než když stěžovatel svým postupem navedl žalobce, aby svou žádost změnil. (...)

Právo na informace: obcházení zákona

k § 45 odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění účinném k 28. 8. 2014

k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném k 28. 8. 2014 (v textu jen „informační zákon“)

Zákaz nahlížet do správního spisu vedeného Českou národní bankou při výkonu dohledu (§ 45 odst. 1 věta druhá zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance) nelze obcházet tím, že žadatel formálně podřadí svou žádost režimu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Žádosti o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím nemohou popírat výslovné zákonné výluky dle zvláštních zákonů, nemohou tedy ani obcházet či nahrazovat výluky z nahlížení do spisu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2018, čj. 10 As 118/2018-53)

Prejudikatura: č. 204/2004 Sb. NSS, č. 1926/2009 Sb. NSS.

Věc: Renáta K. proti České národní bance o nahlížení do spisu, o kasační stížnosti žalované.

Jádrem sporu byl vztah žádosti o poskytnutí informací podle informačního zákona a žádosti o nahlížení do spisu dle § 38 správního řádu.

Požadované informace se týkaly dohledové činnosti žalované podle zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu. Žalobkyně se v žádosti ze dne 7. 2. 2014 domáhala poskytnutí následujících informací:

1/ zda s ní žalovaná jako správní orgán dohledu nad kapitálovým trhem vedla někdy správní řízení,

2/ zda s ní žalovaná jako správní orgán dohledu nad kapitálovým trhem vedla někdy správní řízení, jehož by byla žalobkyně účastníkem,

3/ zda žalovaná jako orgán dohledu nad kapitálovým trhem sdělila nějakým jiným orgánům dohledu nad kapitálovým trhem v Evropské unii jakékoli informace týkající se osoby žalobkyně; případně kterému orgánu byly poskytnuty, o jaké informace se jednalo, jaký byl jejich obsah, na jakou žádost byly poskytnuty a jaké podklady byly použity pro jejich vyhotovení,

4/ zda žalovaná poskytla orgánu dohledu nad kapitálovým trhem jiného členského státu Evropské unie nějaké vyjádření nebo informace ohledně společnosti Tangens Finance, s. r. o.

Dále žádala kopii všech listin a informací, které žalovaná poskytla orgánům dohledu nad kapitálovým trhem jiných členských států Evropské unie o žalobkyni a společnosti Tangens Finance, s. r. o.

Žalovaná žalobkyni sdělila, že sankční správní řízení se žalobkyni nikdy nevedla. V rozhodnutí ze dne 12. 6. 2014 žalovaná zčásti odpověděla i na třetí bod žádosti o informace. Žalobkyni sdělila, že jako orgán dohledu nad kapitálovým trhem poskytla informace, které se týkaly žalobkyně, kyperskému orgánu dohledu nad kapitálovým trhem, a to na jeho vyžádání a v souladu s příslušnými evropskými právními předpisy. Ve zbytku žalovaná žádost odmítla s odkazem na § 11 odst. 3 informačního zákona ve spojení s § 26 zákona o dohledu v oblasti kapitálového trhu. Ohledně poskytnutí kopií listin a obsahu informací žalovaná poukázala na povinnost mlčenlivosti stanovenou v § 26 zákona o dohledu v oblasti kapitálového trhu. Odkázala též na požadavky plynoucí z práva EU. Bankovní rada žalované rozhodnutím ze dne 28. 8. 2014 zamítla žalobkyni podaný rozklad.

Městský soud dal za pravdu žalobkyni, žalobě vyhověl a rozhodnutí bankovní rady žalované zrušil. Účelem § 11 odst. 3 informačního zákona je především vyloučení možnosti, aby soukromý subjekt mohl získat citlivé informace poskytnuté jinou osobou správnímu orgánu, pokud tyto informace podléhají povinnosti mlčenlivosti nebo jiným ochranným institutům. Zásadně ale neslouží k ochraně komunikace (sdílení informací) mezi správními orgány navzájem. Soud dále dovodil, že účelem § 26 odst. 1 zákona o dohledu v oblasti kapitálového trhu je zajištění ochrany informací vzniklých při výkonu dohledu nad kapitálovým trhem před jejich zneužitím úředními osobami. Ustanovení se primárně vztahuje k povinnostem jednotlivých úředních osob, nikoli k povinnostem správního orgánu jako celku. Zákony běžně rozlišují mezi povinnostmi mlčenlivosti jednotlivých úředních osob a povinností chránit určité informace ze strany správního orgánu před třetími osobami. Obecná povinnost mlčenlivosti stanovená v § 26 odst. 1 zákona o dohledu v oblasti kapitálového trhu je prolomena v § 19 informačního zákona, který je k němu ve vztahu speciality. Soud kritizoval, že žalovaná žalobkyni neposkytla kopii všech listin a informací s odkazem na § 11 odst. 3 informačního zákona. Žalovaná nedostatečně doložila jednotlivé důvody pro aplikaci § 11 odst. 3, proto je její rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Městský soud uzavřel, že pokud žalobkyně žádala poskytnutí informací o vlastní osobě, musela žalovaná zvlášť pečlivě odůvodnit, proč jí poskytnutí informací odepřela. Soud kritizoval jako nesprávnou úvahu žalované, že informace z oblasti výkonu dohledu nad kapitálovým trhem je možné poskytnout jen osobám uvedeným v § 26 odst. 2 zákona o dohledu v oblasti kapitálového trhu (ve skutečnosti prý mohou do spisů, které se týkají dohledu nad kapitálovým trhem, nahlížet i třetí osoby, pokud tyto osoby splní podmínky stanovené správním řádem). Právo osoby na informace o tom, jaké údaje o ní vedou orgány veřejné moci a jak s nimi nakládají (právo na informační sebeurčení), je jako základní lidské právo garantováno čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Omezení práva na informace je nutné vykládat restriktivně. Pokud by žalovaná odmítla poskytnutí takových informací bez zákonné opory a legitimního důvodu, mohlo by se jednat o porušení uvedeného základního práva, neboť by tím byla žalobkyni arbitrárně odeprána možnost kontrolovat, jak žalovaná spravuje informace o její osobě (srov. náleze ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/10, body 26 až 31, v němž je podrobně pojednáno o povaze práva na informační sebeurčení).

Žalovaná (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu obsáhlou kasační stížnost. Nesouhlasila především s výkladem § 26 odst. 1 zákona o dohledu v oblasti kapitálového trhu, jak ho provedl městský soud. Zakládá-li zákon povinnost mlčenlivosti všem zaměstnancům stěžovatelky, logicky z toho plyne, že povinnost mlčenlivosti má i stěžovatelka sama jako právnická osoba. Povinnost mlčenlivosti zaměstnanců, která by byla prolomitelná ve prospěch každého tazatele z řad veřejnosti, by nedávala žádný smysl. Ostatně právní názor městského soudu je v rozporu též s jinými rozhodnutími téhož soudu.

Stěžovatelka dále odkázala na právo EU [čl. 54 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2004/39/ES, o trzích finančních nástrojů, o změně směrnice Rady 85/611/EHS a 93/6/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/12/ES a o zrušení směrnice Rady 93/22/EHS], které je transponováno právě v § 26 odst. 1 zákona o dohledu v oblasti kapitálového trhu. Právo EU zavazuje členské státy, aby zajistily, že mlčenlivost budou zachovávat nejen osoby, které pro příslušné orgány pracují, ale též samotné orgány. Stěžovatelka upozornila, že se městský soud mylí, pokud uvažuje o tom, že dokonce i třetí osoby mohou v souvislosti s dohledem nahlížet do spisu (v tomto případě je nesprávně aplikována judikatura Nejvyššího správního soudu). V nynějším případě šlo o výkon dohledu, nikoliv o klasické správní řízení. Nahlížení do spisu proto vylučuje § 45 odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance. Stěžovatelka nesouhlasila ani s výkladem § 11 odst. 3 informačního zákona.

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

Z odůvodnění:

III.

Právní posouzení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud se předně ztotožňuje s obecnými východisky městského soudu. Nejvyšší správní soud souhlasí s ústavním významem práva na informace, jak je v českém ústavním pořádku zakotveno v čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod a v podústavní rovině informačním zákonem. Nejvyšší správní soud souhlasí i s ústavním významem základního práva na informační sebeurčení. Současně souhlasí s tím, že výjimky z práva na informace nutno vykládat restriktivně.

[11] V konkrétní rovině výkladu podústavního práva se však městský soud mylí. Především nesprávně pomíjí pro věc zcela klíčový § 45 odst. 1 větu druhou zákona o České národní bance. Právě proto soud nesprávně dovozuje, že by se k těže informaci dostal v podstatě kdokoli cestou nahlížení do spisu (srov. bod 23 rozsudku městského soudu).

[12] To, čeho se žalobkyně ve své žádosti domáhá (a co zůstalo stěžovatelkou nezodpovězeno), je svou podstatou nahlížení do spisu. Krom informací, zda s ní bylo někdy vedeno řízení (na což se jí odpovědi dostalo) a zda stěžovatelka jako orgán dohledu nad kapitálovým trhem sdělila nějakým jiným orgánům v EU jakékoli informace týkající se osoby žalobkyně (i to jí stěžovatelka v obecné rovině sdělila, a to že ano, kyperskému dohledovému

orgánu), se totiž domáhala i sdělení, jaké informace stěžovatelka cizozemskému orgánu poskytla, jaký byl jejich obsah, na jakou žádost byly poskytnuty a jaké podklady byly použity pro jejich vyhotovení, a žádala o kopii všech listin a informací takto poskytnutých (obdobně též ve vztahu ke společnosti Tangens Finance, s. r. o.).

[13] Právě v tomto žalobkyni stěžovatelka nevyhověla a právě v tomto rozsahu z dále uvedených důvodů vůbec nešlo o žádost o informace podle informačního zákona.

[14] Jak Nejvyšší správní soud již v minulosti uvedl, nahlížení účastníka řízení, případně jiné osoby, do správního spisu podle § 38 správního řádu je natolik komplexně upraveným specifickým postupem poskytování informací, že jej lze podřadit pod § 2 odst. 3 informačního zákona. Tj. informační zákon se nevztahuje na poskytování informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací (srov. rozsudek ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 As 38/2007-78, který sice cituje starší znění § 2 odst. 3 informačního zákona, je však přesto aplikovatelný i na znění stávající).

[15] Ke stejnému závěru jako rozsudek ve věci 2 As 38/2007 dospěl Nejvyšší správní soud též v rozsudcích ze dne 27. 6. 2012, čj. 9 Ans 7/2012-56, respektive ze dne 13. 12. 2012, čj. 7 Ans 18/2012-23 [„V ust. § 38 správního řádu je upraven jak okruh osob, jimž takové právo svědčí (odst. 1, 2), tak práva spojená s nablížením do spisu (odst. 4), postup v situacích, kdy je nablížení do spisu odepřeno (odst. 5), postup ve zvláštních případech (odst. 3, podle něhož se postupuje, požádají-li o „nablížení“ do spisu osoby nevidomé), i postup v situacích, kdy část spisu poskytnuta být nesmí (odst. 6)“]. V případě 7 Ans 18/2012 proto neměl povinný subjekt činit jakékoliv úkony podle informačního zákona, ale měl pouze povinnost vyzvat žadatele, který se formálně dožadoval poskytnutí informace poskytnutím kopie správního spisu, k součinnosti a dohodnout s ním způsob a další podrobnosti nahlížení do spisu. Tyto závěry plynou již jen z elementárních pravidel přednosti zvláštní úpravy (zde § 38 správního řádu o nahlížení do spisu včetně eventuálního pořizování si kopií či výpisků) před úpravou obecnou (obecná úprava přístupu k informacím). Stejně rozhodoval Nejvyšší správní soud již předtím ve vztahu k nahlížení do spisu podle starého správního řádu (rozsudek ze dne 27. 1. 2004, čj. 5 A 158/2001-115, č. 204/2004 Sb. NSS).

[16] Nejvyšší správní soud doplňuje, že § 38 správního řádu je speciálním ustanovením ve vztahu k informačnímu zákonu jak pro nahlížení do spisu jeho účastníkem a jeho zástupcem (§ 38 odst. 1 správního řádu), tak pro nahlížení do spisu jakoukoliv jinou osobou (§ 38 odst. 2 správního řádu). V obou případech totiž správní řád upravuje zcela specifickou a svébytnou proceduru získání požadované informace.

[17] Pokud by se žalobkyně pokoušela získat stejné informace nahlédnutím do příslušného spisu, neuspěla by s odkazem na § 45 odst. 1 větu druhou zákona o České národní bance, ve znění od 17. 8. 2013 (viz níže). Jakýkoliv racionální výklad zákona musí zamezit tomu, aby žalobkyně tento zákonný zákaz obešla a dostala se k identickému výsledku použitím jiného zákona.

[18] Pro určení, zda má žádost režim informačního zákona, *nehraje* žádnou roli, že žadatel nežádá o fyzický přístup do spisu, ale žádá „*dálkově*“ o kopie celého spisu nebo jeho podstatné části (srov. již rozsudek ve věci 2 As 38/2007 nebo 7 Ans 18/2012). Fyzické nahlížení do spisu je přece naprosto srovnatelné s pořízením kopie spisu či jeho podstatné části. Ostatně jinak by se význam § 38 správního řádu zcela vyprázdnil. Osoby, které mají zájem o přístup do spisu, by se jednoduše vyhnuly požadavkům § 38 správního řádu, event. na něj navazujících zvláštních zákonů (jako je § 45 odst. 1 věta druhá zákona o České národní bance), tím, že by formálně označily své podání jako žádost dle informačního zákona. Požadovaly by nikoliv „*nahlédnutí*“ do spisu, ale *jen* „*pořízení kopie*“ celého spisu nebo jeho podstatné části. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že žádost podle informačního zákona naopak bude, požaduje-li žadatel jen kopie určitých dokumentů ze spisu (nejčastěji půjde o finální rozhodnutí, může jít ale i o několik málo jiných dokumentů tvořících spis – srov. k tomu např. rozsudek ze dne 1. 4. 2014, čj. 7 As 64/2013-49).

[19] Stěžovatelka v této souvislosti především správně odkazuje na § 45 odst. 1 zákona o České národní bance, podle jehož věty druhé „*[n]ahlížení do spisu vedeného při výkonu dohledu podle § 44 odst. 2 písm. b) až d) je vyloučeno*“. Podle § 44 odst. 2 téhož zákona, ve znění do 31. 12. 2015, výkon dohledu stěžovatelky zahrnoval:

„a) rozhodování o žádostech o udělení licencí, povolení, registrací a souhlasů podle jiných právních předpisů,

b) kontrolu dodržování podmínek stanovených udělenými licencemi a povoleními,

c) kontrolu dodržování zákonů a přímo použitelných předpisů Evropské unie, jestliže je k této kontrole Česká národní banka tímto zákonem nebo jinými právními předpisy zmocněna, a kontrolu dodržování vyhlášek vydaných Českou národní bankou,

d) získávání informací potřebných pro výkon dohledu podle jiných právních předpisů a jejich vymáhání, ověřování jejich pravdivosti, úplnosti a aktuálnosti,

e) ukládání opatření k nápravě a sankci podle tohoto zákona nebo jiných právních předpisů,

f) řízení o správních deliktech a přestupcích.“

(Až na drobné terminologické změny zůstává znění § 44 odst. 2 stejné i dnes.)

[20] Důvodová zpráva k zákonu č. 227/2013 Sb., kterým se mění zákon o České národní bance, uvádí k zakotvení výjimky z nahlížení do spisu v § 45 odst. 1 větě druhé zákona o České národní bance následující:

„Vyloučení nahlížení do spisu vedeného při výkonu dohledu ve větě druhé bude respektovat striktní povinnost mlčenlivosti vztahující se na skutečnosti zjištěné při výkonu dohledu nad finančním trhem. Nahlížení do spisu by totiž mohlo způsobovat výrazné snížení efektivity dohledu a vyhodnocování zjištěných poznatků. Seznámení kontrolované osoby s informacemi obsaženými ve spise by jí mohlo umožnit přizpůsobovat své aktivity tak, aby byla ztížena možnost identifikovat případné porušování zákona. Pouze pokud by bylo na základě výsledků kontroly zahájeno správní řízení, byly by relevantní dokumenty, které by se měly stát podkladem pro správní rozhodnutí, zahrnuty do spisu ke správnímu řízení a do něj by bylo možné nahlížet za podmínek § 38 správního řádu.“

(viz důvodová zpráva k bodu 60 vládního návrhu, sněmovní tisk č. 829, 6. volební období 2010–2013, digitální repozitář, www.psp.cz).

[21] Nahlížení do spisu podle správního řádu je tedy možné v případech dle § 44 odst. 2 písm. a), e) a f) zákona o České národní bance, což odpovídá rozhodování ve správním řízení. Naopak v případech dle § 44 odst. 2 písm. b) až d) je nahlížení do spisu vyloučeno. Posléze uvedené odpovídá dohledové a kontrolní činnosti stěžovatelky *stricto sensu*.

[22] Městský soud ovšem obojí směšuje a zcela pomíjí pro věc klíčový § 45 odst. 1 zákona o České národní bance. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2012, čj. 2 Afs 5/2011-110, o který městský soud opírá své závěry, se týkal rozhodování ve správním řízení, konkrétně řízení na návrh emitenta o povolení výjimky z povinnosti plynoucí z § 80c odst. 2 písm. b) zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, ve znění pro rok 2003. Nejvyšší správní soud ve věci 2 Afs 5/2011 nemohl vykládat § 45 odst. 1 zákona o České národní bance vylučující některé spisy z nahlížení, neboť § 45 odst. 1 věty druhé byl do zákona o České národní bance doplněn novelou č. 227/2013 Sb. Ke dni 17. 8. 2013, tedy více než rok a půl poté, co Nejvyšší správní soud ve věci 2 Afs 5/2011 rozhodoval.

[23] Stejný názor sdílí i odborná literatura, na kterou odkazuje stěžovatelka. Např. podle komentáře k § 45 odst. 1 zákona o České národní bance vylučuje druhá věta tohoto ustanovení nahlížení kohokoliv do spisu vedeného ČNB při výkonu dohledu (kontrolní činnosti), „ať již v režimu kontrolního řádu, správního řádu (kterým se výkon kontroly podřídně řídí) nebo zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím“. Důvodem je především „zákonná a z hlediska práva EU harmonizační úprava mlčenlivosti, jejímž smyslem je chránit stabilitu finančního systému jako celku i jednotlivých finančních institucí před únikem informací shromážděných orgánem dohledu o jejich stavu a činnosti“. Na druhou stranu to však i dle autorů komentáře nic nemění na použitelnosti právní úpravy nahlížení do správního spisu podle správního řádu v případě, že je s dohlíženou osobou vedeno správní řízení (Rýdl, T. Komentář k § 45. In: *Zákon o České národní bance. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014, s. 166).

[24] Informace, kterých se žalobkyně domáhala, se týkaly nikoliv vedení správního řízení ve smyslu § 44 odst. 2 písm. a), e) a f) zákona o České národní bance, ale dohledové a kontrolní činnosti stěžovatelky *stricto sensu* [zde podle § 44 odst. 2 písm. c) a d) téhož zákona]. Je tedy jasné, že žalobkyně by se nemohla domoci nahlížení do spisu v režimu § 38 správního řádu, jakkoliv se jí informace ve spise přímo týkaly. Jak již bylo řečeno,

aplikace § 38 správního řádu je vyloučena v § 45 odst. 1 větě druhé zákona o České národní bance ve znění od 17. 8. 2013. Toto ustanovení nahlížení do spisu za těchto podmínek vylučuje. Pokoušela-li se tedy žalobkyně získat informace ze spisů, do kterých by nemohla nahlížet, v režimu žádosti podle informačního zákona, jde o evidentní pokus o obcházení zákonné úpravy nahlížení do spisu.

[25] Nejvyšší správní soud na tomto místě shrnuje, že nemohla-li žalobkyně vůbec nahlížet do spisu, nemohla se tomuto zákonnému zákazu vyhnout tím, že celou věc „překlopí“ do jiného zákonného režimu. Žádosti podle informačního zákona nemohou jednoduše negovat explicitní zákonné vyluky dle zvláštních zákonů, nemohou tedy ani obcházet či nahrazovat vyluku z nahlížení do spisu. Ostatně právě § 2 odst. 3 informačního zákona vede k závěru, že si žadatel nemůže dle své libosti vybírat zákonný režim, v němž se seznámí s informacemi. Je-li žádost o informace svou povahou žádostí o nahlížení do spisu, typicky proto, že žadatel chce získat kopie celého spisu či jeho podstatné části, musí žadatel věc řešit cestou žádosti podle § 38 správního řádu, nikoliv cestou žádosti dle informačního zákona.

[26] V nynější věci tudíž materiálně nešlo o žádost o informace podle informačního zákona, ale o žádost o nahlížení do spisu dle § 38 správního řádu. Žalobkyně totiž požadovala v kopii v podstatě všechny listiny, které se ve spisu nacházely. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl ve shora cit. věci 2 As 38/2007, v takové situaci nebylo potřeba výzvy k upřesnění žádosti ani jiných postupů předpokládaných informačním zákonem, jak nesprávně dovodil v nyní napadeném rozsudku městský soud. Význam nemá ani to, že podání bylo nazváno jako žádost o informaci podle informačního zákona. Podání se v souladu s § 37 odst. 1 správního řádu posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno. Stěžovatelka tak měla správně žádost posoudit jako žádost o nahlížení do spisu. Nejvyšší správní soud opakuje, že v tomto případě ovšem žádost nemohla být úspěšná, neboť přístup do spisu vylučuje § 45 odst. 1 věta druhá zákona o České národní bance.

[27] Nejvyšší správní soud nemá pochybnosti ani o ústavnosti vyloučení z nahlížení do spisu ve věcech obecného dohledu nad kapitálovým trhem. Ve hře jsou totiž významné veřejné hodnoty, jako je zájem na nezájmovém a profesionálním dohledu nad kapitálovým trhem a ochrana finančních trhů v Evropské unii. Žalobkyně nemá pravdu, že tato ochrana se neuplatní již jen proto, že se informace týkají jí samotné. Smyslem ochrany stěžovatelkou shromážděných informací je nejen ochrana informací vztahujících se ke třetím osobám, ale též ochrana shromážděných informací proti samotným osobám, kterých se tyto informace týkají. Je evidentní, že bylo-li by tomu jinak, ohrozilo by to řádný výkon a efektivitu kontrolní a dohledové funkce stěžovatelky. Z hlediska ústavnosti je podstatné, že pokud snad již stěžovatelka započne vůči konkrétní osobě řízení (např. řízení sankční), takováto osoba bude mít plná procesní práva k ochraně svých legitimních zájmů (srov. též bod [21] shora).

[28] Jak stěžovatelka v tomto kontextu správně uvádí (a komentářová literatura to potvrzuje, viz bod [23] shora), zákon o České národní bance stejně jako zákon o dohledu v oblasti kapitálového trhu mj. provádějí závazky z práva EU. Jde o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU o trzích finančních nástrojů a o změně směrnic 2002/92/ES a 2011/61/EU. Podle bodu 137 preambule k této směrnici je cílem směrnice posílit sbližování pravomocí příslušných orgánů tak, aby byly vytvořeny předpoklady k dosažení stejné úrovně při vymáhání dodržování povinností na celém integrovaném finančním trhu. Účinnost dohledu by měl zaručit společný minimální soubor pravomocí spolu s přiměřeným objemem prostředků. Tato směrnice by proto měla stanovit minimální soubor pravomocí v oblasti dohledu a vyšetřování, které by měly být svěřeny příslušným orgánům členských států v souladu s vnitrostátním právem. V čl. 76 odst. 1 pak směrnice zakotvuje ochranu služebního tajemství a zakazuje komukoliv sdělovat důvěrné informace. Tento zákaz výslovně míří nejen na osoby pracující pro příslušné orgány, ale samozřejmě též na samotné orgány.

[29] Lze tedy dovodit, že městský soud dospěl k nesprávným právním závěrům. Stěžovatelka měla správně posoudit žádost žalobkyně jako žádost o nahlížení do spisu dle § 38 správního řádu, které ovšem s ohledem na § 45 odst. 1 větu druhou zákona o České národní bance nebylo možno vyhovět. Použití právního předpisu, který na věc nedopadá, je důvodem zrušení přezkoumávaného rozhodnutí, neboť mělo za následek nesprávné posouzení pro věc rozhodujících právních otázek obsažených v kasačních námitkách (usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS, věc *NATO HQ*). Stěžovatelka, jakkoliv sama zákazem nahlížení do spisu dle § 45 odst. 1 argumentuje, posuzovala věc podle nesprávné právní úpravy. Proto jsou důvody i pro zrušení rozhodnutí stěžovatelky.

[30] S ohledem na práve uvedené již nebylo třeba, aby se Nejvyšší správní soud věnoval dalším stížnostním bodům, neboť by to mělo jen ryze akademický význam, bez jakéhokoliv dopadu na nynější věc.

3850

Telekomunikace: oznámení o zvýšení cen základních služeb

k § 3 odst. 2 písm. c), § 33 odst. 8 písm. a), § 33 odst. 9 a § 34a zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění zákonů č. 95/2005 Sb., č. 221/2012 Sb. a č. 212/2013 Sb.

Smyslem a účelem oznámení podle § 33 odst. 8 písm. a) a § 33 odst. 9 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách, je především seznámit Český telekomunikační úřad s novými cenami základních služeb tak, aby mohl posoudit cenovou dostupnost základních služeb podle § 3 odst. 2 písm. c) a § 34a téhož zákona ještě před zamýšleným zvýšením cen.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2018, čj. 1 As 309/2017-29)

Věc: Státní podnik Česká pošta proti Českému telekomunikačnímu úřadu o pokutu, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce dne 29. 1. 2013 oznámil Českému telekomunikačnímu úřadu (dále jen „Úřad“), že s účinností nejdříve od 1. 5. 2013 zvýší ceny některých základních služeb, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci. V příloze oznámení současně uvedl nové maximální ceny základních služeb.

Dne 2. 4. 2013 vydal Úřad stanovisko k oznámení zvýšení cen základních služeb. Vyplynulo z něj, že v návaznosti na toto oznámení žalovaný za účelem prokázání nákladové orientace cen nejdříve požádal žalobce o předložení nákladových kalkulací základních služeb, u kterých si žalobce stanovil nové zvýšené ceny.

Úřad vyjádřil pochybnost o nákladové orientaci některých nových cen základních služeb ve smyslu § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách a jejich zvýšení považoval za neodůvodněné (u vnitrostátní služby „obyčejné psaní“) nebo za nepřiměřené (u služby „poštovní poukázky typu A“). Úřad současně pro prokázání nákladové orientace nových cen u vnitrostátní služby „obyčejné psaní“ požádal žalobce o předložení dalších podkladů ve strukturované tabulce.

Dne 19. 6. 2013 žalobce v tiskové zprávě oznámil, že od 1. 8. 2013 zvýší některé ceny svých služeb. Dne 20. 6. 2013 se předseda Rady Úřadu obrátil na žalobce s tím, že byl o jeho záměru sice v lednu informován, avšak původní návrh obsahoval jiné ceny a jiné datum účinnosti nových cen. Informace poskytnuté žalobcem dne 29. 1. 2013 proto podle žalovaného nelze považovat za oznámení podle § 33 odst. 8 písm. a) zákona o poštovních službách. Předseda Rady Úřadu žalobci současně sdělil, že žalovaný zvažuje možnost zahájení správního řízení pro porušení § 33 odst. 8 písm. a) a § 33 odst. 9 zákona o poštovních službách.

Žalobce dne 25. 6. 2013 zaslal Úřadu ceník služeb České pošty platný od 1. 8. 2013 se sdělením, že tímto způsobem upřesňuje své oznámení ze dne 29. 1. 2013 o zvýšení cen základních služeb. V případě cen vnitrostátních obyčejných zásilek byly ceny pod úrovní maximálních cen uvedených v oznámení ze dne 29. 1. 2013 a v případě cen dalších základních poštovních služeb, u kterých dochází ke zvýšení, tyto ceny odpovídaly cenám uvedeným v oznámení ze dne 29. 1. 2013. Žalobce současně Úřadu zaslal požadovanou tabulku s daty pro ověření nákladové orientace cen. K reálnému navýšení cen došlo od 1. 8. 2013.

Žalovaný dne 6. 8. 2013 zahájil správní řízení a rozhodnutím ze dne 29. 11. 2013 shledal, že se žalobce dopustil správního deliktu podle § 37a odst. 3 písm. d) zákona o poštovních službách, a to nesplněním povinnosti podle § 33 odst. 9 zákona o poštovních službách (výrok I.). Podle Úřadu žalobce zvýšil dnem 1. 8. 2013 ceny některých základních služeb, aniž toto zvýšení oznámil v zákonné lhůtě alespoň 90 dnů přede dnem, od kterého hodlal ceny zvýšit. Za uvedený správní delikt žalovaný uložil podle § 37a odst. 4 písm. b) zákona o poštovních

službách žalobci pokutu ve výši 1 500 000 Kč (výrok II.) a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč (výrok III.).

Žalobce proti správnímu rozhodnutí I. stupně podal rozklad k předsedovi Rady Úřadu. Rozhodnutím ze dne 1. 7. 2014 předseda Rady Úřadu zamítl rozklad proti výrokům I. a III. a v těchto výrocích rozhodnutí I. stupně potvrdil. Dále změnil výrok II. a uloženou pokutu snížil z 1 500 000 Kč na 1 000 000 Kč. Uvedl, že Úřad měl při stanovení výše pokuty zohlednit skutečnost, že se jedná o první aplikaci § 33 odst. 8 a 9 zákona o poštovních službách a žalobce neměl k dispozici žádný příklad z minulosti, který by mu naznačil aplikační a interpretační praxi správního orgánu.

Žalobce se následně obrátil na Městský soud v Praze, který rozsudkem ze dne 30. 5. 2017, čj. 3 A 113/2014-48, zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že žalobce splnil svou oznamovací povinnost podle § 33 odst. 9 zákona o poštovních službách, tj. oznámil zvýšení cen základních služeb alespoň 90 dnů předem, od kterého hodlal tyto ceny zvýšit. Smyslem a účelem oznámení je především seznámení Úřadu s novými cenami základních služeb tak, aby mohl posoudit, zda jsou tyto ceny nákladově orientované a aby v případě, že by tyto ceny nákladově orientované nebyly, zahájil správní řízení o správním deliktu, popř. uplatnil cenovou regulaci. Splnění této povinnosti přitom nebránila skutečnost, že uvedené ceny byly pouze maximálními cenami, neboť žalovaný mohl a měl posoudit uvedené ceny tak, že ceny uvedené žalobcem jsou cenami novými s tím, že žalobce pak ponese důsledky nepřesně uvedených cen.

Oznámení podle § 33 odst. 8 zákona o poštovních službách představuje podle městského soudu určitou pomoc pro držitele poštovní licence, která mu umožňuje dopředu zjistit, zda bude žalovaný posuzovat jím navýšené ceny jako ceny nákladově orientované, a vyhnout se tak případnému porušení povinnosti podle § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách. Pokud žalobce oznámí určité navýšení cen, avšak nakonec se rozhodne ceny navýšit v menším rozsahu, dodrží předmětnou oznamovací povinnost. Pokud držitel poštovní licence zvolí takový, pro něho méně výhodný, postup, nelze ho nutit k postupu jinému, jak činí žalovaný.

Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Namítal, že městský soud nehodnotil relevantní ustanovení zákona o poštovních službách komplexně a opominul tím logický sled činností, které by stěžovatel měl podle tohoto zákona provádět. Informaci o zvýšení ceny bez přesného určení její budoucí výše a termínu jejího uplatnění, kterou poskytl žalobce, nelze považovat za úplnou. Stěžovatel v oznámení žalobce ze dne 29. 1. 2013 nebyl seznámen s novými cenami základních služeb, ale pouze s horní hranicí intervalu, ve kterém žalobce zvažoval ceny zvýšit. Informaci, že někdy v blíže neurčené budoucnosti bude cena zvýšena možná až na „*maximálně X Kč*“, nelze považovat za informaci dostatečnou k plnohodnotnému posouzení nákladové orientace nových cen základních služeb. Žalobce proto stěžovateli řádně neoznámil zvýšení cen základních služeb podle § 33 odst. 8 zákona o poštovních službách.

Podle stěžovatele je logicky provázaným sledem událostí nejprve oznámení držitele poštovní licence, který dospěl k potřebě zvýšit ceny, aby byly i nadále nákladově orientované. Následným krokem by mělo být ověření souladu navržených cen s povinností nákladové orientace zakotvené v § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách, a to podle všech v čase dostupných a relevantních podkladů (výsledky poslední auditované oddělené evidence nákladů a výnosů, vývoj v počtu zásilek, odhadovaná změna nákladů). Teprve po ověření, že navržené ceny jsou nákladově orientované, může stěžovatel přikročit k ověření cenové dostupnosti podle § 34a odst. 1 zákona o poštovních službách a následně případně uplatnit cenovou regulaci podle § 34a odst. 2 téhož zákona. Touto optikou měl podle stěžovatele městský soud nahlížet na vzájemně provázaná ustanovení zákona o poštovních službách.

Namísto toho však městský soud redukoval smysl povinnosti podle § 33 odst. 8 a 9 zákona o poštovních službách primárně jen na ověření cenové dostupnosti oznámených maximálních cen a dospěl k závěru, že bylo-li konečné zvýšení cen menší než avizované, nemohlo dojít k poškození zájmu chráněného zákonem, a tudíž ani ke správnímu deliktu. Oznámení podle § 33 odst. 8 zákona o poštovních službách městský soud vnímá jen jako pomoc pro držitele poštovní licence před případnou sankcí plynoucí z porušení § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách, přičemž opomíjí zájem uplatňovat na trhu soustavně jen takové ceny základních služeb, které jsou

nákladově orientované a které představují ochranu jak koncových spotřebitelů (před nadnákladovými cenami), tak konkurenčních poskytovatelů a tím i soutěžního prostředí (před podnákladovými cenami).

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Právní posouzení Nejvyšším správním soudem

[22] Pravomoci Úřadu v oblasti regulace cen základních služeb upravuje § 34a zákona o poštovních službách. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení „*Úřad sleduje a vyhodnocuje vývoj úrovně cen základních služeb a pravidelně přezkoumává jejich cenovou dostupnost zejména s ohledem na spotřebitelské ceny, inflaci a průměrnou mzdu*“. Podle odstavce 2 téhož ustanovení „*zjistí-li Úřad, že ceny základních služeb jsou v rozporu s ustanovením § 3 odst. 2 písm. c), uplatní regulaci cen vydáním rozhodnutí o ceně podle správního řádu. Úřad při regulaci cen použije způsoby regulace cen stanovené zákonem o cenách. Takto stanovené ceny jsou závazné pouze pro držitele poštovní licence v rámci základních služeb, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci*.“ Podle § 3 odst. 2 písm. c) zákona o poštovních službách musí být základní služby poskytovány „*za dostupné ceny umožňující využívání základních služeb v rozsahu odpovídajícím běžné potřebě osob*“.

[23] Povinnosti držitele poštovní licence jsou stanoveny v § 33 zákona o poštovních službách. Podle § 33 odst. 5 tohoto zákona má držitel poštovní licence „*povinnost poskytovat základní služby, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci, za nákladově orientované ceny s výjimkou podle odstavce 6, § 3 odst. 1 písm. f) a § 34a. Nákladově orientovanou cenou se rozumí cena, která zahrnuje efektivně a účelně vynaložené náklady a přiměřený zisk a která se stanovuje tak, aby zajistila návratnost investic v přiměřeném časovém období a zohlednila příslušná rizika*“.

[24] Podle § 33 odst. 8 písm. a) zákona o poštovních službách je držitel poštovní licence „*povinen písemně Úřadu oznámit zvýšení cen základních služeb, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci*“. Podle § 33 odst. 9 téhož zákona je držitel poštovní licence povinen oznámení podle odstavce 8 písm. a) „*učinit alespoň 90 dnů předem, od kterého hodlá zvýšit ceny základních služeb*“.

[25] Podle § 37a odst. 3 písm. d) zákona o poštovních službách, ve znění účinném do 30. 9. 2013, se držitel poštovní licence „*dopustí správního deliktu tím, že poruší některou z povinností podle § 33 odst. 5, 7, 8 nebo 9*“. Za správní delikt podle citovaného ustanovení se podle § 37a odst. 4 písm. b) téhož zákona uloží pokuta do 2 000 000 Kč.

[26] Stěžovatel namítá, že zvýšení cen některých základních služeb nebylo žalobcem řádně oznámeno a že městský soud nehodnotil relevantní ustanovení zákona o poštovních službách komplexně, a opominul tak logický sled činností, které by stěžovatel měl podle tohoto zákona provádět.

[27] Ustanovení § 34a, kterým byla nově rozšířena kompetence Úřadu k regulaci cen v oblasti základních poštovních služeb, bylo do zákona o poštovních službách doplněno s účinností od 1. 1. 2013 tzv. liberalizační novelou [zákon č. 221/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony]. V souladu s § 34a odst. 2 zákona o poštovních službách může Úřad uplatnit regulaci cen vydáním rozhodnutí o ceně pouze v případě, zjistí-li, že ceny základních služeb nejsou poskytovány *za dostupné ceny*, které umožňují využívání základních služeb v rozsahu odpovídajícím běžné potřebě osob ve smyslu § 3 odst. 2 písm. c) zákona o poštovních službách. V této souvislosti Úřad sleduje a vyhodnocuje vývoj úrovně cen základních služeb a podle § 34a odst. 1 zákona o poštovních službách pravidelně přezkoumává jejich cenovou dostupnost zejména s ohledem na spotřebitelské ceny, inflaci a průměrnou mzdu.

[28] Zajištění dostupnosti cen základních služeb je tedy primárním úkolem Úřadu, který za podmínek stanovených zákonem může tuto dostupnost zajistit i pomocí regulace cen. Naproti tomu po držitelé poštovní licence zákon požaduje, aby základní služby, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci, poskytoval nikoliv za dostupné ceny, nýbrž v souladu s § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách za ceny nákladově orientované. Nákladově

orientovanou cenou se v intencích zákona o poštovních službách rozumí cena, která zahrnuje efektivně a účelně vynaložené náklady a přiměřený zisk a která se stanovuje tak, aby zajistila návratnost investic v přiměřeném časovém období a zohlednila příslušná rizika.

[29] Jak vyplývá z citovaného § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách, uplatnění cenové regulace Úřadem podle § 34a zákona o poštovních službách představuje [společně s § 33 odst. 6 a § 3 odst. 1 písm. f) zákona, na něž § 33 odst. 5 v této souvislosti rovněž odkazuje] výjimku z povinnosti držitele poštovní licence poskytovat základní služby, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci, za nákladově orientované ceny. Jak uvádí důvodová zpráva k liberalizační novele v souvislosti s § 34a zákona o poštovních službách, „[p]ouze v případě, že nákladově orientované ceny základních služeb, za které je povinen tyto služby sjednávat držitel poštovní licence podle § 33 odst. 5 ZPS, nebude možné považovat za cenově dostupné, neboť by tato skutečnost byla v rozporu s veřejným zájmem, může ČTÚ přistoupit k cenové regulaci“.

[30] V souvislosti s povinnostmi držitele poštovní licence, které jsou upraveny v § 33 zákona o poštovních službách, důvodová zpráva k liberalizační novele současně uvádí: „Stanovuje se, aby základní služby, které jsou obsaženy v poštovní licenci, byly poskytovány za nákladově orientované ceny podle čl. 12 poštovní směrnice. Umožňuje se, aby držitel poštovní licence v rámci podnikání mohl uplatňovat ceny s nižším ziskem, než jak by vyplývalo z vymezení nákladově orientovaných cen, nesmí ovšem tento rozdíl uplatnit v rámci čistých nákladů. Stanovuje se výjimka z povinnosti poskytovat základní služby za nákladově orientované ceny v případě, že tyto ceny by nemohly být považovány za všeobecně dostupné, a proto ČTÚ uplatnil cenovou regulaci v případě základní služby; další výjimkou je základní služba bezúplatného dodání poštovních zásilek do 7 kg pro nevidomé osoby. Aby mohl ČTÚ účinně dohlížet na poskytování a zajišťování základních služeb ve stanovené kvalitě a za dostupné ceny, musí mít včas relevantní informace. Změny cen základních služeb, které jsou obsaženy v poštovní licenci, v případě jejich zvýšení musí ČTÚ přezkoumávat z hlediska cenové dostupnosti; proto je stanovena delší lhůta (90 dnů), ve které by ČTÚ mohl případně uplatnit cenovou regulaci.“

[31] Zákon o poštovních službách tedy předpokládá, že držitel poštovní licence písemně oznámí úřadu zvýšení cen základních služeb, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci [viz § 33 odst. 8 písm. a)], a to alespoň 90 dnů předem, od kterého hodlá tyto ceny základních služeb zvýšit (viz § 33 odst. 9). V návaznosti na toto oznámení Úřad ověřuje, zda nové ceny základních služeb jsou v souladu s § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách nákladově orientované. V případě, že nákladově orientované ceny základních služeb, za které je povinen tyto služby sjednávat držitel poštovní licence, nejsou cenově dostupné, může Úřad podle § 34a odst. 2 zákona o poštovních službách přistoupit k jejich cenové regulaci.

[32] Nejvyšší správní soud tedy souhlasí se stěžovatelem v tom směru, že zákon o poštovních službách předpokládá určitou časovou souslednost a provázanost úkonů jak držitele poštovní licence, tak i samotného Úřadu. Současně je však třeba zdůraznit, že zákon o poštovních službách rovněž stanoví, jakým způsobem může Úřad v každém konkrétním případě reagovat a vymoci po držiteli poštovní licence splnění jeho zákonných povinností.

[33] Z § 37a odst. 3 písm. d) zákona o poštovních službách v rozhodném znění vyplývá, že držitel poštovní licence se dopustí správního deliktu (podle stávající právní úpravy přestupku) mj. tím, že poruší některou z povinností podle § 33 odst. 5, 8 nebo 9. Každé z těchto odkazovaných ustanovení přitom zakládá samostatnou skutkovou podstatu a je nutno zdůraznit, že stěžovatel shledal v postupu žalobce porušení § 33 odst. 9 zákona o poštovních službách, tj. porušení jeho povinnosti učinit oznámení podle odstavce 8 písm. a) téhož zákona alespoň 90 dnů předem, od kterého hodlá zvýšit ceny základních služeb.

[34] V této souvislosti je dále nutno podotknout, že zákon o poštovních službách v § 32a stanoví rovněž informační povinnost provozovatele poštovních služeb. Podle § 32a odst. 1 tohoto zákona je provozovatel povinen „na písemnou žádost poskytovat Úřadu ve stanovené lhůtě, formě a rozsahu úplné a pravdivé informace, včetně finančních informací, a údaje a podklady, které jsou nezbytné k plnění činnosti, k nimž má podle tohoto zákona Úřad působnost. Součástí žádosti Úřadu je odůvodnění včetně uvedení účelu, pro který Úřad informace, údaje a podklady vyžaduje. Úřad vyžaduje informace, údaje a podklady od provozovatelů rovněž na žádost Evropské komise. Úřad

nevyžaduje více informací, než je přiměřené účelu, pro který jsou získávány.“ Podle § 32a odst. 4 zákona o poštovních službách může Úřad provést kontrolu takto předložených informací, údajů a podkladů.

[35] Z důvodové zprávy k liberalizační novele k § 32a zákona o poštovních službách vyplývá, že toto ustanovení „*transponuje čl. 22a poštovní směrnice (poskytování informací), který nově zakotvuje Třetí poštovní směrnice. Smyslem ustanovení je upravit v právním řádu pro nezávislého regulátora – ČTÚ – nástroj, kterým by mohl plnohodnotně zabezpečit implementaci poštovní směrnice. Stanovuje se tudíž povinnost provozovatelů poštovních služeb poskytnout přiměřené a relevantní informace ČTÚ na písemnou žádost.*“ Nesplnění informační povinnosti bylo v rozhodné době rovněž správním deliktem (a nyní je přestupkem) podle § 37a odst. 2 písm. n) zákona o poštovních službách a v souladu s § 37a odst. 4 písm. c) téhož zákona může být za něj uložena pokuta do výše 1 000 000 Kč. Porušení informační povinnosti žalobce však stěžovatel v projednávané věci neshledal.

[36] Nejvyšší správní soud proto předně souhlasí se závěrem městského soudu, podle něhož argumentace stěžovatele odkazující na skutečnost, že přinejmenším některé nové ceny základních služeb nebyly podle jeho názoru, který žalobci sdělil ve svém stanovisku ze dne 2. 4. 2013, nákladově orientované, nemůže mít vliv na posouzení splnění povinnosti žalobce podle § 33 odst. 9 zákona o poštovních službách. Tento závěr může mít význam pouze pro posouzení splnění povinnosti podle § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách, tedy povinnosti držitele poštovní licence poskytovat základní služby za nákladově orientované ceny. Obdobné je to i s jednáními mezi žalobcem a stěžovatelem, která byla zaměřena pouze na zjištění, zda jsou oznámené ceny nákladově orientované. Porušení § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách však stěžovatel v projednávané věci rovněž neshledal a spáchání správního deliktu žalobcem spatořoval toliko v porušení povinnosti stanovené v § 33 odst. 9 zákona o poštovních službách.

[37] Klíčovým v projednávané věci je tedy pouze posouzení, zda oznámení podle § 33 odst. 8 písm. a) zákona o poštovních službách bylo v souladu s § 33 odst. 9 téhož zákona učiněno alespoň 90 dnů přede dnem, od kterého žalobce hodlal zvýšit ceny některých základních služeb.

[38] Jak vyplývá ze shora citované právní úpravy a důvodové zprávy, smyslem a účelem oznámení podle § 33 odst. 8 písm. a) zákona o poštovních službách je seznámení Úřadu s novými cenami základních služeb tak, aby mohl následně posoudit, zda tyto ceny jsou nákladově orientované a v případě, že by tyto ceny nákladově orientované nebyly, aby zahájil správní řízení o správním deliktu (přestupku) podle § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách, a dále, aby mohl posoudit, zda základní služby jsou cenově dostupné a případně uplatnil cenovou regulaci podle § 34a odst. 2 téhož zákona. Jak rovněž vyplývá z důvodové zprávy, aby Úřad mohl účinně dohlížet na poskytování a zajišťování základních služeb ve stanovené kvalitě a za dostupné ceny, musí mít relevantní informace k dispozici včas. Za účelem přezkumu zvýšení cen základních služeb proto zákon o poštovních službách v § 33 odst. 9 stanoví delší (konkrétně 90denní) lhůtu, ve které Úřad může případně uplatnit cenovou regulaci.

[39] Nejvyšší správní soud tedy souhlasí se závěrem městského soudu, že je nezbytné, aby oznámení podle § 33 odst. 8 písm. a) zákona o poštovních službách obsahovalo výši zamýšlených cen základních služeb. Splnění této povinnosti samo o sobě nebrání skutečnost, že uvedené ceny budou pouze maximálními cenami, neboť stěžovatel mohl a měl posoudit uvedené ceny tak, že ceny uvedené žalobcem jsou cenami novými, i když byly uvedeny pouze jako maximální.

[40] Navíc Nejvyšší správní soud podotýká, že žalobce v projednávané věci stěžovateli ve výsledku zjevně neoznámil toliko maximální nové ceny. Jak vyplývá ze stanoviska stěžovatele ze dne 2. 4. 2013, v průběhu ledna až března roku 2013 žalobce zaslal stěžovateli další podklady týkající se nákladové kalkulace základních služeb; v únoru téhož roku se rovněž za účasti zástupců žalobce a stěžovatele uskutečnila pracovní schůzka za účelem objasnění předložených údajů. Stěžovatel si tyto podklady od žalobce vyžádal podle § 32a odst. 1 zákona o poštovních službách, jak však již Nejvyšší správní soud výše konstatoval, stěžovatel porušení informační povinnosti žalobce, které toto ustanovení upravuje, v projednávané věci neshledal.

[41] Stěžovatel v této souvislosti dále namítá, že městský soud opomněl, že za zákonem stanovenou povinností držitele poštovní licence uplatňovat na trhu soustavně jen takové ceny základních služeb, které jsou nákladově orientované, je zájem jak na ochraně koncových spotřebitelů (před nadnákladovými cenami), tak i na ochraně konkurenčních poskytovatelů a tím i soutěžního prostředí (před podnákladovými cenami). Tato průběžná

ochrana však může být podle stěžovatele zajištěna jen tehdy, pokud Úřad vyhodnotí nákladovou orientaci nově navržených cen základních služeb ještě před jejich uplatněním ze strany držitele poštovní licence a toto řádné vyhodnocení pak zase závisí na včasné oznámení záměru zvýšit ceny, tj. alespoň 90 dní před zvýšením. Informaci o zvýšení ceny bez přesného určení její budoucí výše a termínu jejího uplatnění, kterou poskytl žalobce, proto podle stěžovatele nelze považovat za úplnou.

[42] Nejvyšší správní soud na tomto místě předně zdůrazňuje, že skutková podstata správního deliktu (přestupku) podle § 37a odst. 3 písm. d) ve spojení s § 33 odst. 8 písm. a) zákona o poštovních službách míří na to, aby držitel poštovní licence *písemně oznámil* Úřadu *zvýšení cen základních služeb*, a skutková podstata správního deliktu podle § 37a odst. 3 písm. d) ve spojení s § 33 odst. 9 tohoto zákona pak na to, aby toto oznámení bylo učiněno *alespoň 90 dnů předem, od kterého hodlá zvýšit ceny základních služeb*. Tyto zákonné podmínky byly v projednávané věci splněny.

[43] Argumentuje-li stěžovatel, že smyslem právní úpravy je nejen ochrana koncových spotřebitelů, ale i ochrana konkurenčních poskytovatelů a soutěžního prostředí, pak Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že ze zákona o poštovních službách výslovně nevyplývá, že by to měl být právě stěžovatel, který by měl dohled v oblasti ochrany hospodářské soutěže vykonávat. Pokud by smyslem oznamovací povinnosti podle § 33 odst. 8 a 9 zákona o poštovních službách mělo být i to, aby Úřad měl možnost posoudit nové ceny rovněž z hlediska jejich případné podnákladovosti, pak by nepochybně dávalo smysl, aby zákon o poštovních službách od držitele poštovní licence vyžadoval oznámení Úřadu nejen zvýšení, ale i snížení cen základních služeb. Takovou povinnost však uvedený zákon držitelé poštovní licence nestanoví. Ověřování, zda držitel poštovní licence poskytuje základní služby za nákladově orientované ceny podle § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách, navazuje primárně na § 3 odst. 2 písm. c) téhož zákona, tj. na obecný požadavek, aby základní služby byly poskytovány za *dostupné ceny* umožňující využívání základních služeb v rozsahu odpovídajícím běžné potřebě osob. S tímto požadavkem pak rovněž souvisí oprávnění Úřadu pravidelně přezkoumávat cenovou dostupnost základních služeb podle § 34a odst. 1 zákona o poštovních službách, jakož i jeho oprávnění ceny základních služeb postupem podle § 34a odst. 2 téhož zákona regulovat.

[44] Shodně s městským soudem má Nejvyšší správní soud za to, že ke zvýšení cen žalobcem od 1. 8. 2013 došlo ve zjevné časové návaznosti na oznámení ze dne 29. 1. 2013 a zcela jistě i v 90denní lhůtě podle § 33 odst. 9 zákona o poštovních službách. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že žalobce oznámil plánované navýšení cen původně od 1. 5. 2013, avšak k reálnému navýšení došlo až od 1. 8. 2013. Jak správně uvedl městský soud, nepochybně není možné učinit oznámení podle § 33 odst. 8 písm. a) zákona o poštovních službách a pak kdykoli v budoucnu přistoupit ke zvýšení cen s odkazem na toto oznámení. Zásadní je posouzení časové návaznosti zvýšení cen základních služeb na učiněné oznámení. Z okolností projednávané věci je přitom zjevné, že žalobce původně sice předpokládal zvýšení cen od 1. 5. 2013, avšak i s ohledem na jednání se stěžovatelem v lednu až březnu roku 2013 k dodržení tohoto termínu nedošlo a ceny základních služeb žalobce zvýšil až od 1. 8. 2013. Učinil tak však v intencích svého oznámení ze dne 29. 1. 2013 a více než 90 dnů předem, od kterého tyto ceny základních služeb zvýšil.

[45] Na splnění oznamovací povinnosti podle § 33 odst. 9 zákona o poštovních službách v projednávané věci nemělo vliv ani doplnění oznámení o zvýšení cen základních služeb ze dne 25. 6. 2013. V tomto doplnění žalobce v návaznosti na oznámení ze dne 29. 1. 2013 stěžovateli sdělil, že od 1. 8. 2013 zvýší ceny základních služeb s tím, že u části z nich budou nové ceny stanoveny pod úrovní maximálních cen, které žalobce stěžovateli oznámil již dne 29. 1. 2013, a u ostatních základních služeb tyto nové ceny odpovídají cenám uvedeným v původním oznámení.

[46] Stěžovatel v této souvislosti namítá, že městský soud redukoval smysl povinnosti podle § 33 odst. 8 písm. a) a § 33 odst. 9 zákona o poštovních službách primárně jen na ověření cenové dostupnosti, když konstatoval, že doplnění ze dne 25. 6. 2013 již nemohlo z povahy věci negativně (ve smyslu zhoršení cenové dostupnosti) ovlivnit to, co je smyslem uvedené oznamovací povinnosti, tedy umožnit stěžovateli, aby v reálném čase (zákon za něj považuje stanovenou 90denní lhůtu) posoudil cenovou dostupnost daných poštovních služeb ještě před zvýšením cen.

[47] Nejvyšší správní soud s námitkou stěžovatele nesouhlasí. Jednak městský soud na jiném místě svého rozsudku současně konstatoval, že smyslem oznamovací povinnosti je především seznámení žalovaného Úřadu s novými cenami základních služeb tak, aby mohl posoudit, zda jsou tyto ceny nákladově orientované, a aby v případě, že by tyto ceny nákladově orientované nebyly, zahájil správní řízení o správním deliktu, popř. uplatnil cenovou regulaci, pokud základní služby nejsou cenově dostupné. A jednak – jak Nejvyšší správní soud vyložil již v bodech [42] a [43] výše – celý proces, na jehož začátku je oznámení zvýšení cen podle § 33 odst. 8 a 9 zákona o poštovních službách, má primárně směřovat právě k posouzení cenové dostupnosti základních služeb ve smyslu § 3 odst. 2 písm. c) a § 34a odst. 1 tohoto zákona, neboť pouze v případě, že základní služby nejsou poskytovány za *dostupné ceny*, může Úřad přikročit k jejich cenové regulaci podle § 34a odst. 2 zákona o poštovních službách. V těchto intencích je tedy třeba rozumět odůvodnění rozsudku městského soudu.

[48] Nejvyšší správní soud sice souhlasí se stěžovatelem v tom směru, že než Úřad přikročí k cenové regulaci za účelem zajištění dostupnosti cen základních služeb, měl by se nejdříve pokusit zjistit, zda ceny těchto základních služeb jsou nákladově orientované (viz důvodová zpráva k liberalizační novele citovaná výše, podle níž může Úřad k cenové regulaci přistoupit pouze v případě, že nákladově orientované ceny základních služeb nebude možné považovat za cenově dostupné). Avšak z pouhé oznamovací povinnosti týkající se zvýšení cen základních služeb podle § 33 odst. 8 písm. a) a § 33 odst. 9 zákona o poštovních službách nelze dovodit požadavek na to, jakými konkrétními podklady má být toto zvýšení cen držitelem poštovní licence doloženo (ostatně tyto podklady k prokázání nákladové orientace nových zvýšených cen se mohou lišit například i podle toho, o jaký typ základních služeb se bude jednat atd.). K jejich specifikaci a doložení může Úřad využít jiných prostředků, konkrétně trvat na splnění informační povinnosti provozovatele poštovních služeb podle § 32a zákona o poštovních službách.

[49] V neposlední řadě Nejvyšší správní soud podotýká, že v případě ověřování nákladové orientace cen, k jejichž zvýšení má dojít teprve v budoucnu, se vždy bude jednat pouze o odhad. Ostatně sám stěžovatel ve své kasační stížnosti uvedl, že „[p]osouzení nákladové orientace poštovní služby totiž spočívá v porovnání předpokládaných nákladů a předpokládaných výnosů. Výše výnosů je pak závislá jednak na absolutní výši ceny služby a dále pak na počtech zásilek, které budou za tuto zvýšenou cenu přepravovány. Počet zásilek přepravovaných za zvýšenou cenu je potom závislý na délce období, po které bude zvýšená cena uplatňována.“ Jelikož v případě nákladové orientace cen, k jejichž zvýšení má dojít teprve v budoucnu, půjde do určité míry vždy pouze o předpoklad, stěžil může Úřad ověření dostupnosti těchto cen podmiňovat tím, že bude mít nejdříve zcela najisto postaveno, zda tyto nové zamýšlené ceny jsou nákladově orientované. V tomto směru je tedy nutno přisvědčit městskému soudu, který konstatoval, že doplnění ze dne 25. 6. 2013, které žalobce zaslal Úřadu, nemohlo z povahy věci negativně ovlivnit to, co je smyslem uvedené oznamovací povinnosti. Smyslem a účelem oznámení podle § 33 odst. 8 písm. a) a § 33 odst. 9 zákona o poštovních službách je především seznámení Úřadu s novými cenami základních služeb tak, aby Úřad mohl posoudit cenovou dostupnost základních služeb podle § 3 odst. 2 písm. c) a § 34a zákona o poštovních službách ještě před zamýšleným zvýšením cen.

[50] Nejvyšší správní soud uzavírá, že pokud držitel poštovní licence v případě postupu podle § 33 odst. 8 písm. a) a § 33 odst. 9 zákona o poštovních službách zvolí méně výhodnou variantu, tj. Úřadu oznámí pouze maximální nové ceny základních služeb, jejichž ceny hodlá v dohledné době (nejdříve však 90 dnů od oznámení) zvýšit, aniž by jejich zvýšení blíže odůvodnil, a neučiní tak ani k výzvě Úřadu, nepochybně se vystavuje riziku, že bude v budoucnu nucen nést důsledky nepřesně nebo nesprávně stanovených cen (shledá-li v budoucnu Úřad, že nové zvýšené ceny nejsou nákladově orientované ve smyslu § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách); případně se vystavuje sankci pro porušení informační povinnosti podle § 32a zákona o poštovních službách. O žádou z těchto situací se však v projednávané věci nejednalo.

Telekomunikace: k pojmu „podstatná změna smlouvy zhoršující postavení účastníka“

k § 63 odst. 6 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění zákonů č. 468/2011 Sb. a č. 258/2014 Sb.)^{*)}

Jakákoli změna smlouvy, která pro účastníka znamená nutnost vydat vyšší finanční obnos, než bylo doposud nutno, je podstatnou změnou zhoršující postavení účastníka ve smyslu § 63 odst. 6 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích (ve znění účinném do 1. 9. 2017).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2018, čj. 1 As 134/2018-50)

Věc: Akciová společnost O2 Czech Republic proti Českému telekomunikačnímu úřadu o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně dne 15. 5. 2015 aktivovala všem spotřebitelům, kteří u ní měli sjednaný datový tarif (dále jen „účastníci“), automaticky a bez jejich aktivního souhlasu službu „*Obnovení objemu dat*“. Na základě této změny poté spotřebitelům, kteří si službu vlastním jednáním nedeaktivovali, účtovala po vyčerpání základního datového balíčku pro další, žalobkyní jednostranně zvolené, objemové jednotky datových služeb cenu za zachování stávající rychlosti datového připojení.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 1. 2016 uložil žalobkyni pokutu za porušení zákazu užití nekalé obchodní praktiky stanoveného v § 4 odst. 3 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele ve spojení s § 5a odst. 2 téhož zákona, dále specifikované v příloze č. 2 písm. f) tamtéž.

Rozklad proti rozhodnutí o uložení pokuty ze dne 22. 1. 2016 zamítl předseda Rady žalovaného.

Proti rozhodnutí o rozkladu podala žalobkyně žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji zamítl.

Soud se neztotožnil s tím, že žalobkyně zcela splnila svou informační povinnost dle § 63 odst. 6 zákona o elektronických komunikacích. V oznámení o připravované změně podmínek chyběla informace ohledně práva spotřebitele ukončit smlouvu ke dni nabytí účinnosti změny, jestliže nové podmínky nebude akceptovat.

Soud nesouhlasil s tím, že příslušná změna byla nepodstatnou změnou a nepodléhala proto § 63 odst. 6 zákona o elektronických komunikacích. Aktivace služby „*Obnovení objemu dat*“ byla nepochybně změnou obchodních podmínek podle § 1752 občanského zákoníku, který pro možnost změny obchodních (smluvních) podmínek vyžaduje, aby si strany ve smlouvě takovou možnost změny smlouvy sjednaly a aby bylo ujednáno, jak se změna obchodních podmínek oznámí druhé straně. Musí být současně zachováno právo druhé strany změny odmítnout, a závazek z tohoto důvodu vypovědět; výpovědní lhůta musí být dostatečná k obstarání obdobných plnění od jiného dodavatele. V případě, že nebudou splněny požadavky kladené občanským zákoníkem na jednostrannou změnu smluvních podmínek, nebude taková změna platná, resp. účinná. Ustanovení § 63 odst. 6 zákona o elektronických komunikacích je ve vztahu k § 1752 občanského zákoníku *lex specialis*, který tuto obecnou úpravu doplňuje o specifika spočívající zejména v informační povinnosti podnikatele vůči spotřebiteli. Podle soudu tedy nebylo rozhodující, zda se jednalo o „*podstatnou změnu smlouvy*“, neboť § 1752 odst. 1 občanského zákoníku pracuje výhradně s pojmem „*změna*“ bez rozlišení.

Pokud tedy spojoval dříve zákon o elektronických komunikacích (ve znění účinném v době jednání žalobkyně) informační povinnost s „*podstatnou změnou smlouvy vedoucí ke zhoršení postavení účastníka*“, jednalo se o podmínku, která byla podle názoru soudu mírnější v neprospěch spotřebitele (úprava provedená v kogentním § 1752 občanského zákoníku byla pro spotřebitele výhodnější), což však nemělo pro samotný právní závěr v tomto konkrétním případě vliv. Správní orgány v jednání žalobkyně správně spatřovaly porušení povinností spojených s podstatnou změnou smlouvy, což naplnilo i přísnější režim § 1752 občanského zákoníku. Každá změna obchodních podmínek vztahující se k majetkové sféře spotřebitele je změnou zásadní. Změna podmínek, která po účastníkovi vyžaduje další platbu nad sjednanou cenu příslušné služby, pokud dosud taková platba

*) Ustanovení § 63 odst. 6 bylo změněno s účinností od 2. 9. 2017 zákonem č. 252/2017 Sb.

vyžadována nebyla a služba byla, být v jiné kvalitě, poskytována bezplatně, je změnou, která má v konkurenčním prostředí vliv na rozhodování spotřebitele, zda službu využije, či nikoliv.

Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž namítala, že soud nehodnotil, zda byla naplněna hypotéza § 63 odst. 6 věty třetí zákona o elektronických komunikacích účinného ke dni 15. 5. 2015. Namísto toho se argumentačně opíral o pozdější znění (účinné od 2. 9. 2017), kterým se stěžovatelka nemohla řídit. Pokud zákonodárce přijal *ex post* zákon, který prakticky každou změnu spojuje s právem ukončit smlouvu bez sankce, pak byla tato pozdější úprava naopak argumentem pro podporu žaloby. Soud byl povinen zkoumat, zda i před 2. 9. 2017 platila paušální úvaha o tom, že každá změna obchodních podmínek je změnou podstatnou a znamenala by zhoršení právního postavení účastníka. Úvaha soudu, že každá změna obchodních podmínek vztahující se k majetkové sféře spotřebitele, je podstatná, vede k tomu, že takto může být definována nekonečně široká skupina změn. Soud došel k závěru, že pro aplikaci § 63 odst. 6 věty třetí zákona o elektronických komunikacích účinného k 15. 5. 2015 byly podmínky splněny vždy.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci

(...)

III.b) Výklad pojmu „podstatná změna smlouvy“ dle § 63 odst. 6 zákona o elektronických komunikacích

[28] Podle § 63 odst. 6 zákona o elektronických komunikacích „[p]odnikatel poskytující veřejně dostupnou službu elektronických komunikací nebo zajišťující připojení k veřejné komunikační síti je povinen nejméně 1 měsíc před nabytím účinnosti změny smlouvy uveřejnit informaci o této změně v každé své provozovně a způsobem umožňujícím dálkový přístup. Zároveň je podnikatel povinen informovat účastníka o uveřejnění. Pokud se jedná o **podstatnou změnu smlouvy** vedoucí ke zhoršení postavení účastníka, je podnikatel povinen prokazatelně informovat účastníka, jehož smlouva obsahuje ustanovení o úhradě v případě ukončení smlouvy před uplynutím doby trvání, na kterou je smlouva uzavřena, rovněž o jeho právu ukončit smlouvu ke dni nabytí účinnosti změny, a to bez této úhrady, jestliže nové podmínky nebude účastník akceptovat. Informaci je podnikatel povinen poskytnout účastníkovi způsobem, který si účastník zvolil pro zaslání vyúčtování. Právo ukončit smlouvu podle tohoto ustanovení nevzniká, pokud dojde ke změně smlouvy na základě změny právní úpravy nebo v případě změny smlouvy podle odstavce 5“ (pozn. zvýraznění doplněné Nejvyšším správním soudem).

[29] V souzené věci je podstatné, že ke dni 15. 5. 2015 stěžovatelka zavedla jednostrannou změnu smlouvy účastníků využívajících mobilních datových služeb – službu „Obnovení objemu dat“. Od uvedeného data účastníkům, kteří službu svým vědomým jednáním nedeaktivovali, po vyčerpání sjednaného základního objemu datových služeb v rámci daného účtovacího období byl automaticky (bez aktivního vyžádání) obnoven objem datových služeb. Každé automatické obnovení objemu dat bylo zpoplatněno a následně účtováno, cena se pro jednotlivé mobilní tarify lišila v závislosti na velikosti základního balíčku. K automatickému obnovení dat mohlo v rámci účtovacího období dojít i opakovaně, maximálně třikrát.

[30] Stěžovatelka doručila celkem 1 065 613 účastníkům oznámení o změně smlouvy tohoto obsahu: „Od 15. 5. budeme měnit fungování datového limitu u mobilních datových služeb. Nové podmínky najdete od 15. 4. 2015 v cenících O2 Mobilní hlasová služba a O2 Mobilní internetové připojení, které jsou k dispozici na www.o2.cz/cenik-sluzeb. V návaznosti na vydání nových Všeobecných podmínek (VP) si Vás dovoluujeme informovat, že dojde ke změně ve způsobu oznamování změn smlouvy (čl. 17 VP) ze strany O2 a ve způsobu objednávání z aktuální nabídky volitelných služeb (čl. 2.1 VP a příloha č. 1 Ceníku). Tyto změny pro Vás budou platné 1 měsíc od obdržení této informace. Plné znění VP najdete na www.o2.cz.“

[31] Správní orgány uzavřely, že stěžovatelka řádně splnila některé své povinnosti dle § 63 odst. 6 zákona o elektronických komunikacích, tedy uveřejnila informaci o změně smlouvy v každé své provozovně, uveřejnila

tuto informaci způsobem umožňujícím dálkový přístup, informovala účastníky o uveřejnění a poskytla informaci způsobem, jaký si účastníci zvolili pro zaslání vyúčtování. Podle správních orgánů šlo o podstatnou změnu smlouvy, stěžovatelka tedy měla povinnost informovat účastníky též o jejich právu ukončit smlouvu ke dni nabytí účinnosti změny bez úhrady za ukončení smlouvy, pokud nebudou akceptovat nové podmínky. Podle správních orgánů stěžovatelka této povinnosti nedostála.

[32] Stěžovatelka městskému soudu v první řadě vytýká, že se nezabýval naplněním hypotézy § 63 odst. 6 zákona o elektronických komunikacích ve znění účinném k 15. 5. 2015. Tato námitka není důvodná; městský soud se otázkou, zda byly dány podmínky pro aplikaci citovaného ustanovení (resp. zejména jeho věty třetí týkající se informační povinnosti v případě podstatné změny smlouvy), podrobně zabýval (srov. bod 42 a následující rozsudku). Z odůvodnění rozsudku pak jednoznačně vyplývá, že městský soud na stěžovatelčinu věc aplikoval zákon o elektronických komunikacích ve znění účinném k 15. 5. 2015. Zmínil-li městský soud v bodu 47 a 48 novelizované znění dotčeného ustanovení účinného od 2. 9. 2017, činil tak pouze pro podporu provedeného výkladu („zákonodárce ve shora uvedeném smyslu novelizoval příslušné ustanovení zákonem č. 252/2017 Sb.“).

[33] Stěžovatelka vyslovuje nesouhlas také se závěrem soudu, že shora popsána změna smlouvy představovala změnu podstatnou.

[34] Zde je nutno zdůraznit, že stěžovatelka v kasační stížnosti vyzdvihuje pouze jednu část argumentace soudu. Dle stěžovatelky s ohledem na logiku smluvního vztahu mezi stěžovatelkou a jejími zákazníky neobstojí závěr, že „každá změna obchodních podmínek vztahující se k majetkové sféře spotřebitele“ je změnou podstatnou. Soud však tuto argumentaci dále rozvádí tak, že „změna podmínek, která po účastníkovi vyžaduje další platbu nad sjednanou cenu příslušné služby, pokud dosavad taková platba vyžadována nebyla a služba byla, byť v jiné kvalitě, poskytována bezplatně, je změnou, která má v konkurenčním prostředí vliv na rozhodování spotřebitele, zda službu využije, či nikoliv“. Obecné tvrzení o zásahu do majetkové sféry tak soud dále specifikoval, přičemž Nejvyšší správní soud se s tímto posouzením shoduje. Jakákoli změna smlouvy, která pro účastníka znamená nutnost vydat vyšší finanční obnos, než bylo doposud nutno, je podstatnou změnou zhoršující postavení účastníka. Stěžovatelčina argumentace pozitivní změnou smlouvy (čerpání většího objemu dat za stejnou cenu) není případná, neboť informační povinnost dle § 63 odst. 6 věty třetí zákona o elektronických komunikacích vzniká pouze při změně k tíži účastníka. Stejně tak neobstojí námitka, že zrychlení internetového připojení ve své podstatě vede k zásahu do majetkové sféry účastníka. Dopady takového opatření, které stěžovatelka v kasační stížnosti modeluje, jsou totiž až sekundární a navíc zcela hypotetické a nepodložené (kvůli zrychlenému připojení k internetu účastník rychleji vyčerpá svůj objem dat a bude muset čerpat další); nadto i v případě zvýšení rychlosti internetového připojení jde opět o změnu ve prospěch, nikoli k tíži účastníka.

[35] Nejvyšší správní soud se tedy s městským soudem i správními orgány shoduje v tom, že provedená změna smlouvy byla změnou podstatnou. Byť se tedy městský soud v odůvodnění podrobněji zabýval tím, zda bylo třeba § 63 odst. 6 zákona o elektronických komunikacích nutno vykládat tak, že dopadá i na jiné než podstatné změny smlouvy, není dle Nejvyššího správního soudu pro posouzení věci nutno tuto otázku řešit, neboť zde šlo o podstatnou změnu smlouvy, u níž zákon informační povinnost výslovně reguloval.

3852

Pobyt cizinců: povinnost opustit území; právo na respektování soukromého a rodinného života cizince

k § 50a odst. 3 písm. c) a § 174a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 427/2010 Sb., č. 314/2015 Sb. a č. 222/2017 Sb.

Správní orgány jsou povinny i po novele provedené zákonem č. 222/2017 Sb. při vydání rozhodnutí o povinnosti opustit území [§ 50a odst. 3 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území

České republiky] se zabývat přiměřeností dopadů takového rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince (§ 174a téhož zákona).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2018, čj 8 Azs 290/2018-27)

Prejudikatura: č. 2112/2010 Sb. NSS, č. 3574/2017 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 5. 4. 1979, Ratti (C-148/78, Recueil, s. 1629) a ze dne 4. 12. 1974, van Duyn (C-41/74, Recueil, s. 1337).

Věc: Tran T. V. proti Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie o povinnost opustit území, o kasační stížnosti žalobce.

Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje (dále „správní orgán I. stupně“) uložila dne 7. 4. 2018 žalobci povinnost opustit území České republiky podle § 50a odst. 3 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). K vycestování stanovila lhůtu do 30 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Správní řízení bylo nejprve vedeno jako řízení o správním vyhoštění, avšak v jeho průběhu bylo zjištěno, že vydáním rozhodnutí o správním vyhoštění by došlo k nepřiměřenému zásahu do soukromého a rodinného života žalobce a jeho dcery. Proto správní orgán I. stupně postupoval dle § 50 odst. 6 zákona o pobytu cizinců a vedl řízení o povinnosti opustit území.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaná dne 4. 5. 2018 zamítla.

Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou ke Krajskému soudu v Plzni (dále „krajský soud“). Správní orgány obou stupňů podle něj nedostatečně zkoumaly přiměřenost rozhodnutí z hlediska dopadů do žalobcova soukromého a rodinného života a postupovaly nepřiměřeně tvrdě. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 28. 3. 2017, čj. 7 Azs 24/2017-29) bylo třeba posuzovat přiměřenost dle § 174a zákona o pobytu cizinců také v případě rozhodnutí o ukončení pobytu cizince. Jelikož se přiměřenosti zabývaly správní orgány pouze rámcově, jsou jejich rozhodnutí nepřezkoumatelná. Žalobce argumentoval svým blízkým vztahem s dcerou Terezou, která je občankou ČR a při studiu je na žalobci závislá. Důkazní návrh jejím výsledkem nebyl bez odůvodnění akceptován. Žalobce má na území ČR rovněž manželku s povoleným trvalým pobytem. Sám měl navíc povolen pobyť po dobu téměř 30 let, kdy zde podnikal a pracoval. S ohledem na tyto skutečnosti u něj měl převážít zájem na ochraně rodinného života.

Krajský soud žalobu zamítl. Poukázal především na poslední větu § 174a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, podle níž přiměřenost dopadů rozhodnutí správní orgán posuzuje pouze v případech, kdy to zákon stanoví. Jelikož taková povinnost není v případě rozhodování o povinnosti opustit území ČR stanovena, jsou veškeré žalobcovy námitky v tomto směru irelevantní. Soud může zkoumat pouze podmínky pro vydání rozhodnutí o povinnosti opustit území a dále to, zda postup správních orgánů nevykazoval vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Žalovaná navíc nad rámec svých povinností na námitky týkající se přiměřenosti dopadů rozhodnutí reagovala.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Neztotožnil se především se závěrem krajského soudu, podle něhož se správní orgány nemohly zabývat přiměřeností dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života. Krajský soud se totiž nelyžoval s argumentací Nejvyššího správního soudu ve shora zmiňovaném rozsudku sp. zn. 7 Azs 24/2017, která má relevanci i ve vztahu k této věci. I v případě rozhodnutí o ukončení pobytu podle § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců je potřeba posuzovat přiměřenost dle § 174a téhož zákona. Ačkoliv byl citovaný rozsudek vydán ještě před novelizací, kterou byla přijata úprava obsažená v § 174a odst. 3 větě poslední, je aplikace tohoto ustanovení ve spojení s § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců v rozporu s právem EU, což je přesvědčivě odůvodněno ve výše odkazovaném rozsudku (v bodě 24). Soud se tak měl minimálně vypořádat s úpravou obsaženou v právu EU.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...)[11] Nejvyšší správní soud se otázkou povinnosti zkoumat přiměřenost dopadů do soukromého a rodinného života cizince v případě rozhodnutí o povinnosti opustit území dle § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců již zabýval, byť se tak stalo před přijetím novely, na kterou krajský soud odkazuje. Ve shora již zmiňovaném rozsudku sp. zn. 7 Azs 24/2017, č. 3574/2017 Sb. NSS, k tomu Nejvyšší správní soud výslovně uvedl:

„[23] S názorem stěžovatelky, že při vydání rozhodnutí podle citovaného ustanovení není možné provádět posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života podle § 174a zákona o pobytu cizinců, se Nejvyšší správní soud neztotožňuje, neboť jej pokládá za rozporný jednak s právem EU, jednak se smyslem posuzování přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života.

[24] Co se týče nesouladnosti s právem EU, Nejvyšší správní soud plně souhlasí s názorem městského soudu, který připomněl, že § 50a zákona o pobytu cizinců transponuje do vnitrostátní úpravy čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115/ES. Její čl. 5 ukládá členským státům povinnost náležitě při jejím provádění zohlednit a) nejulastnější zájem dítěte, b) rodinný život a c) zdravotní stav dotčeného státního příslušníka třetí země a dodržet zásadu nenavrácení. Zmíněná kritéria odpovídají těm, která jsou zmíněna ve výčtu uvedeném v § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, takže stěžovatelka měla v případě napadeného rozhodnutí přikročit k posuzování přiměřenosti.

[25] Z hlediska teleologického výkladu je pak třeba odmítnout stěžovatelčin názor, že v případě vydání rozhodnutí o ukončení pobytu cizince podle § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců již není třeba znovu posuzovat otázku přiměřenosti podle § 174a téhož zákona, neboť otázka přiměřenosti již byla v rámci tohoto řízení posouzena. Smyslem § 174a zákona o pobytu cizinců je posouzení 'přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona' do soukromého a rodinného života. Jinak řečeno, posuzuje se, zda konkrétní zásah představovaný konkrétním rozhodnutím nezasahuje nepřiměřeně do soukromého a rodinného života cizince.

[26] V případě žalobkyně nelze spatřovat pochybení v tom, že krajské ředitelství poté, co zahájilo řízení o jejím vyhoštění a usoudilo, že rozhodnutí v podobě správního vyhoštění by představovalo nepřiměřený zásah do jejího soukromého a rodinného života, neboť zde má dceru, druhu a další rodinné příslušníky, tak následně 'odklonilo' řízení do rámce § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Ten počítá právě se situací cizince, u kterého nebyly shledány důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. Z toho však nijak neplyne, že když krajské ředitelství rozhodlo o tomto odlišném postupu, tedy potenciálně o novém typu zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně, nemělo povinnost posoudit i přiměřenost tohoto konkrétního zásahu, tedy zvážit, zda tento mírnější zásah již je přiměřený, či nikoli. Posuzování přiměřenosti se totiž váže nejen ke konkrétní osobě, ale ke konkrétnímu rozhodnutí, jehož přiměřenost ve vztahu k soukromému a rodinnému životu má být zvažována.“

[12] V nyní posuzované věci jde o obdobnou situaci, kterou se Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku zabýval. V obou případech nejprve správní orgány shledaly, že vydání rozhodnutí o správním vyhoštění by bylo nepřiměřené vzhledem k soukromému a rodinnému životu cizinců, a proto dále postupovaly podle § 50a zákona o pobytu cizinců v řízení o vydání rozhodnutí o povinnosti opustit území. V obou případech se pak soudy zabývaly otázkou, zda při takovém rozhodování aplikovat § 174a zákona o pobytu cizinců a zkoumat opětovně nepřiměřenost. Pokud se za těchto okolností hodlal krajský soud odchýlit od dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu (na kterou stěžovatel v žalobě poukazyval), mohl tak učinit pouze způsobem, že by nabídl vlastní interpretaci práva, v níž by uvedl „vlastní racionální a závažné konkurující důvody“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2010, čj. 4 Ads 77/2007-91, č. 2112/2010 Sb. NSS). To krajský soud v napadeném rozsudku také učinil a své rozhodnutí odůvodnil novelizací dotčeného ustanovení, které podle něj znemožňuje, aby byla přiměřenost dopadů zkoumána v případech, kde to zákon výslovně nestanoví.

[13] S tímto závěrem krajského soudu však nelze souhlasit. Nejvyšší správní soud má za to, že shora citovaná novelizace (§ 174a odst. 3) zákona o pobytu cizinců sama o sobě nemohla změnit podstatu citovaného závěru plynoucí z výše uvedeného rozsudku zdejšího soudu, podle něhož postup vylučující posuzování přiměřenosti dopadů do soukromého a rodinného života je v případě rozhodování o povinnosti opustit území rozporná s právem EU (konkrétně čl. 5 směrnice 2008/115/ES). Za těchto okolností nemůže být pro posouzení dané věci určující

ani to, pokud do vnitrostátního práva přibude úprava, která rozpornou transpozici směrnice výslovně stvrdí. Citovaná změna se součástí § 174a odst. 3 zákona o pobytu cizinců stala v důsledku poslaneckého pozměňovacího návrhu k novele č. 222/2017 Sb. Odůvodnění této změny ve vztahu k otázce vztahu k právu EU zcela mlčí. Jádrem odůvodnění spočívá v tom, že „v případech, kdy zákon výslovně nestanoví povinnost posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí, se má obecně za to, že správní orgán přiměřenost dopadů rozhodnutí neposuzuje, protože posouzení nutnosti takového postupu provedl již předem zákonodárce. Judikatura soudů České republiky však dochází střídavě k tomu i k opačnému závěru, a proto je žádoucí doplnit úpravu § 174a zákona o pobytu cizinců o ustanovení, podle kterého se přiměřenost dopadů rozhodnutí posuzuje pouze v případech, kdy tak zákon výslovně stanoví“ (odůvodnění pozměňovacího návrhu č. 5813 poslance Václava Klučky ke sněmovnímu tisku č. 990, dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=990>).

[14] V této souvislosti je nutno připomenout povinnost aplikovat na základě zásady přímého účinku směrnici namísto vnitrostátního práva. Jak plyne z judikatury SDEU, členský stát nemůže těžit ze svého vlastního pochybení vykonat povinnosti, které mu směrnice ukládá, a vůči jednotlivci se dovolávat přísnější národní normy, pokud sám příslušnou směrnicí neprovedl (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 4. 1979, *Ratti*, C-148/78, Recueil, s. 1629). Přímý účinek směrnice byl dále popsán především v rozsudku Soudního dvora ze dne 4. 12. 1974, *van Duyn*, C-41/74, Recueil, s. 1337. Zde byly definovány rozhodné skutečnosti pro jeho použití, konkrétně: 1) marné uplynutí lhůty pro transpozici a implementaci směrnice, 2) dostatečná přesnost a bezpodmínečnost dotyčného ustanovení, 3) přímou aplikací směrnice nedojde k uložení povinností jednotlivci.

[15] V případě směrnice 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí byla implementační lhůta stanovena do 24. 12. 2010, tedy již marné uplynula. Čl. 5 směrnice lze rovněž považovat za dostatečně přesný a bezpodmínečný, neboť jasně a výslovně stanovuje, jaké faktory musí členské státy při provádění směrnice náležitě zohlednit [„a) *nejvlastnější zájem dítěte*, b) *rodinný život* a c) *zdravotní stav dotčeného státního příslušníka třetí země*“]. Jak přitom plyne z výše již citované judikatury zdejšího soudu, rozhodování o povinnosti opustit území bylo do právního řádu ČR transponováno právě na základě čl. 6 této směrnice. Splněna je rovněž poslední z citovaných podmínek, neboť přímou aplikací čl. 5 nevznikne jednotlivci (stěžovateli) žádná povinnost. S ohledem na výše uvedené je tedy nutno setrvat na závěru, že v návaznosti na již existující judikaturu Nejvyššího správního soudu jsou správní orgány povinny se i po přijetí novely č. 222/2017 Sb. zabývat přiměřeností dopadů rozhodnutí o povinnosti opustit území (dle § 50a odst. 3 zákona o pobytu cizinců) do soukromého a rodinného života cizince.

[16] Nejvyšší správní soud se proto v nyní projednávané věci nemohl ztotožnit se závěry krajského soudu, podle něhož nebylo povinností žalovaného zabývat se otázkou dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele.

3853

Volby: aktivní legitimace k podání návrhu

k § 60 odst. 1 zákona 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

Aktivní procesní legitimace k podání návrhu na neplatnost voleb a hlasování v případě voleb do zastupitelstva obce (§ 90 odst. 1 s. ř. s. a § 60 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí) nesvědčí zapsanému spolku, byť má totožný název jako volební strana bez právní osobnosti. Volební strana bez právní osobnosti jedná v řízení před soudem zpravidla prostřednictvím volebního zmocněnce.

(Podle usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 18. 10. 2018, čj. 40 A 24/2018-12)

Věc: Spolek přátel Jiříkova a Filipova proti Městskému úřadu Jiříkov o návrhu na neplatnost hlasování a neplatnost volby kandidáta.

Navrhovatel se domáhal vyslovení neplatnosti hlasování a neplatnosti volby kandidáta v rámci voleb do Zastupitelstva města Jiříkov konaných ve dnech 5. a 6. října 2018 s tím, že dva kandidáti uvedeni pod čísly 14 a 15 volební strany „NEZÁVISLÍ KANDIDÁTI MĚSTA JIŘÍKOVA“ neměli na volebním lístku u sebe poznámku „navržen STAN“, čímž mělo dle navrhovatele dojít k obelhání voličů.

Krajský soud v Ústí nad Labem návrh odmítl.

Z odůvodnění:

Před vlastním meritorním projednáním návrhu se soud předně zabýval otázkou, zda navrhovateli svědčí aktivní legitimace k podání předmětného návrhu.

Podle § 90 odst. 1 s. ř. s. se může za podmínek stanovených zvláštními zákony občan, politická strana nebo nezávislý kandidát anebo sdružení nezávislých kandidátů a sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů návrhem domáhat rozhodnutí soudu o neplatnosti voleb nebo neplatnosti hlasování anebo neplatnosti volby kandidáta. Tímto zvláštním zákonem je zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (dále jen „volební zákon“), podle jehož § 60 odst. 1 se může podáním návrhu na neplatnost hlasování, na neplatnost voleb nebo na neplatnost volby kandidáta domáhat ochrany u soudu každá osoba zapsaná do seznamu ve volebním okrsku, kde byl člen zastupitelstva obce volen, jakož i každá volební strana, jejíž kandidátní listina byla zaregistrována pro volby do tohoto zastupitelstva.

V daném případě soud zjistil z oficiálního webového portálu www.volby.cz, že ve volbách do Zastupitelstva města Jiříkov konaných ve dnech 5. a 6. října 2018 kandidovaly následující volební strany: NEZÁVISLÍ KANDIDÁTI MĚSTA JIŘÍKOVA, Komunistická strana Čech a Moravy, Spolek přátel Jiříkova a Filipova, Občanská demokratická strana, Aktivní Jiříkov a Občané pro město.

Spolek s názvem, který je uveden v podaném návrhu, tj. Spolek přátel Jiříkova a Filipova, z. s., v tomto seznamu registrovaných volebních stran pro volby do Zastupitelstva města Jiříkov konané ve dnech 5. a 6. října 2018 není uveden. Je sice pravdou, že v předmětných volbách kandidovala volební strana s názvem „Spolek přátel Jiříkova a Filipova“, nicméně tuto volební stranu nelze zaměňovat se spolkem s názvem „Spolek přátel Jiříkova a Filipova, z. s.“, jelikož z pohledu volebního práva se jedná o dva zcela odlišné subjekty. V předmětné věci by dozajistě mohla volební strana s názvem „Spolek přátel Jiříkova a Filipova“ podat volební stížnost, a to skrze svého volebního zmocněnce, neboť by této volební straně ve smyslu § 60 odst. 1 volebního zákona v návaznosti na § 90 odst. 1 s. ř. s. svědčila aktivní legitimace, nicméně v daném případě soud neměl žádných pochyb o tom, že předmětný návrh podal spolek s názvem: „Spolek přátel Jiříkova a Filipova, z. s.“, čemuž plně koresponduje skutečnost, že v návrhu je uveden jako navrhovatel právě a jen tento spolek, argumentace je činěna výlučně jménem spolku a návrh za spolek podepsal jeho tajemník J. K., který ke svému podpisu současně připojil razítko spolku obsahující též IČ, které volební strana s názvem: „Spolek přátel Jiříkova a Filipova“, jenž není právnickou osobou, mít nemůže. Rovněž na obálce, v níž byl soudu zaslán daný návrh, je jako odesílatel uveden „Spolek přátel Jiříkova a Filipova, Tylova 1056/4, 407 53 Jiříkov“. Údaje o spolku uvedené v návrhu dle zjištění soudu přitom zcela odpovídají údajům obsaženým ve spolkovém rejstříku, který je veřejně dostupný na oficiálním webovém portálu www.or.justice.cz.

Spolku s názvem „Spolek přátel Jiříkova a Filipova, z. s.“ ovšem ve smyslu § 60 odst. 1 volebního zákona v návaznosti na § 90 odst. 1 s. ř. s. nesvědčí aktivní legitimace k podání návrhu ve věci voleb do Zastupitelstva města Jiříkov konaných ve dnech 5. a 6. října 2018, jelikož se nejedná o subjekt, který by byl uveden v taxativním výčtu aktivně legitimovaných navrhovatelů v § 60 odst. 1 volebního zákona či § 90 odst. 1 s. ř. s. Soud opětovně směřem k navrhovateli uvádí, že aktivní legitimace navrhovateli k podání předmětného návrhu mu nesvědčila ani z postavení volební strany, jelikož subjekt „Spolek přátel Jiříkova a Filipova, z. s.“ jednajíc skrze svého tajemníka nebyl volební stranou v předmětných volbách. Navrhovatel by měl mít na paměti, že aktivní legitimace k podání návrhu ve věci voleb svědčí pouze volební straně (srov. § 60 odst. 1 volebního zákona), a nikoliv zapsanému spolku, byť volební strana, která není registrovanou politickou stranou či politickým hnutím, má totožný název jako zapsaný spolek. V rámci tohoto návrhu ve věci voleb pak volební strana jedná volebním zmocněncem, a nikoli

prostřednictvím statutárního orgánu spolku. Volební stranou může být pouze politická strana či politické hnutí nebo politické sdružení, které však nemá formu právnické osoby, což zapsaný spolek vždy má.

Podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením návrh odmítne, jestliže byl návrh podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

Za skutkového a právního stavu, jak byl předestřeno shora, soudu nezbylo nic jiného než konstatovat, že předmětný návrh nemohl podat navrhovatel, tj. Spolek přátel Jiříkova a Filipova, z. s., a proto tento návrh soud v souladu s § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. ve výroku usnesení ad I. odmítl, neboť byl podán k tomu zjevně neoprávněnou osobou.

3854

Rozpočty: porušení dotačních podmínek; výše odvodu za porušení rozpočtové kázně

k § 3 písm. e), § 44 odst. 1 písm. b), § 44a odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (rozpočtová pravidla), ve znění do 29. 12. 2011

I. Každé porušení dotačních podmínek, které není v rozhodnutí o poskytnutí dotace vymezeno jako to, jehož nedodržení není neoprávněným použitím podle § 3 písm. e) [§ 14 odst. 3 písm. k)], zakládá porušení rozpočtové kázně [§ 3 písm. e) ve spojení s § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění do 29. 12. 2011].

II. Při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně je třeba vycházet ze zásady přiměřenosti, tedy rozumného vztahu mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu. Správce daně musí zvážit, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či pouze k odvodu odpovídajícímu závažnosti a významu porušení povinnosti (§ 44a odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění do 29. 12. 2011) a své rozhodnutí náležitě odůvodnit.

III. Týká-li se porušení povinnosti oddělitelné části poskytnuté dotace, odvod bude stanoven pouze částkou odpovídající této části dotace. I zde však mohou vyvstat okolnosti, které mohou s ohledem na malou závažnost porušení povinnosti vést správce daně ke snížení odvodu ve smyslu zásady přiměřenosti (§ 44a odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění do 29. 12. 2011).

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, čj. 1 Afz 291/2017-33)

Věc: Město Krnov proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o porušení rozpočtové kázně, o kasační stížnosti žalovaného.

Ministerstvo pro místní rozvoj poskytlo rozhodnutím ze dne 14. 8. 2009 žalobci dotaci ve výši 7 870 000 Kč na realizaci záměru „Výstavba lokální infrastruktury Krnov-kasárna“. Dne 21. 11. 2013 podalo ministerstvo u Finančního úřadu pro Moravskoslezský kraj (dále jen „správce daně“) podnět k zahájení řízení ve věci odvodu za porušení rozpočtové kázně žalobcem. Na základě tohoto podnětu zahájil správce daně u žalobce daňovou kontrolu, která dne 21. 8. 2014 vyústila ve vydání platebního výměru na odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši poskytnuté dotace, tj. 7 870 000 Kč, spolu s penále ve výši 1 promile z této částky za každý den prodlení od 18. 9. 2009. Žalobce v souvislosti s čerpaním dotace totiž porušil povinnost podat včas žádost o vydání kolaudačního souhlasu; tato podmínka byla mezi ministerstvem a žalobcem sjednána jako závazná s tím, že její porušení bude postihováno odvodem za porušení rozpočtové kázně podle § 44a odst. 4 písm. c) rozpočtových pravidel. Žalobce podal žádost o zhruba tři měsíce později.

Platební výměr napadl žalobce odvoláním. Rozhodnutím ze dne 20. 3. 2015 žalovaný odvolání žalobce zamítl a platební výměr potvrdil.

Žalobce se bránil správním žalobou, jíž krajský soud vyhověl a rozhodnutí žalovaného zrušil. Za zásadní považoval zodpovězení otázky, nakolik závažné bylo zjištěné porušení podmínek poskytnutí dotace. Krajský soud odkázal na judikaturu NSS, z níž plyne, že porušení podmínek dotace je třeba posuzovat s ohledem na dodržení účelu poskytnutí dotace. Za závažné porušení podmínek pak lze považovat pouze takové porušení, jímž došlo k neoprávněnému nakládání s poskytnutými prostředky. Nepostačí tedy, že je smluvní strany sjednaly v dotačních podmínkách jako závažné. V posuzovaném případě žalobce sice porušil podmínky dotace tím, že o vydání kolaudačního souhlasu požádal opožděně, to ale samo o sobě neodůvodňuje stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně ve výši poskytnuté dotace, neboť účel dotace tím nebyl dotčen. Dotace byla poskytnuta na výstavbu lokální infrastruktury, k čemuž také posloužila. Samotná skutečnost, že žádost o vydání kolaudačního souhlasu byla podána se zpožděním (byť byla stavba dokončena a způsobilá k užívání), na tom nemůže nic změnit. Krajský soud našel i další vady rozhodnutí žalovaného, které ovšem pro rozhodování rozšířeného senátu nejsou podstatné.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, neboť jej považoval za nezákonný z důvodu nesprávného posouzení rozhodných právních otázek. Stěžovatel se mj. vymezil vůči tvrzení soudu, že porušení podmínek dotace je třeba posuzovat pouze s ohledem na dodržení účelu poskytnutí dotace, přičemž pozdní podání žádosti o vydání kolaudačního souhlasu neodůvodňuje stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně ve výši poskytnuté dotace. K této problematice stěžovatel upozornil na rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2014, čj. 7 Afs 91/2013-28, který sice řeší poskytnutí návratné finanční pomoci, závěry v něm obsažené se však uplatní i ve vztahu k porušení rozpočtové kázně při poskytnutí dotace. Stěžovatel nerozporoval, že žalobce použil finanční prostředky v souladu s jejich účelovým určením. Avšak pro posouzení, zda nebyly použity neoprávněně, je třeba zvážit i dodržení dalších podmínek stanovených v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Tyto podmínky žalobce nedodržel a k porušení rozpočtové kázně proto došlo. Stěžovatel měl za to, že krajský soud svými úvahami v zásadě nabádal potenciální příjemce dotací k beztestnému porušování podmínek dotace.

První senát po předběžné poradě neměl pochyb o tom, že k porušení dotačních podmínek v posuzované věci došlo, neboť žalobce ve stanoveném termínu žádost o vydání kolaudačního souhlasu nepředložil a učinil tak až zhruba o tři měsíce později (samotná žádost o vydání kolaudačního souhlasu je datována až dnem 18. 3. 2010). Současně nicméně nebylo sporu o tom, že účel poskytnutí dotace byl zachován, jelikož deklarovaný záměr byl včasné realizován.

Za této situace byl první senát postaven před otázkou, zda zjištěné porušení dotačních podmínek odůvodňovalo stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně, a to ve výši celé poskytnuté dotace. V této souvislosti zjistil, že dosavadní judikatura vztahující se k problematice je nejednotná a lze v ní vysledovat hned několik názorových proudů.

Prvotní judikatura k problematice odvodů za porušení rozpočtové kázně vycházela z přísného pojetí, které bylo založeno na tezi, že poskytnutí dotace ze státního rozpočtu je nenárokové, a jedná se tedy o dobrodíní. Poskytovatel dotace je oprávněn dotaci svázat striktními podmínkami, které je příjemce dotace povinen dodržovat (např. rozsudek ze dne 28. 6. 2006, čj. 1 Afs 92/2005-98). K této koncepci se NSS přihlásil i v rozsudku ze dne 19. 3. 2008, čj. 9 Afs 113/2007-63, v němž se zabýval situací, kdy příjemce dotace v rozporu s podmínkami dotace na výstavbu nájemních bytů přijal od budoucích nájemců předplacené nájemné, čímž fakticky porušil zákaz spolufinancování výstavby budoucími nájemníky. V citovaném rozhodnutí vyslovil devátý senát kategorický závěr, že neoprávněným použitím peněžních prostředků je třeba rozumět „*vynaložení peněžních prostředků, které je v rozporu nejen s podmínkami vztahujícími se přímo k deklarovanému účelu, jak tvrdí stěžovatel, ale také takové vynaložení peněžních prostředků, které je v rozporu s dalšími podmínkami stanovenými právním předpisem, smlouvou, případně rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, na základě kterých byla dotace příjemci poskytnuta.*“ Nutno zdůraznit, že v dané věci nebylo pochyb o tom, že příjemce dotace nepoužil finanční prostředky v rozporu s jejich účelovým určením, což, jak připomněl i devátý senát, přispělo k prominutí penále Ministerstvem financí.

V pozdější judikatuře se začaly objevovat snahy o zmírnění takto nastolené linie s tím, že je třeba zohlednit i rozsah a závažnost porušení dotačních podmínek. V této souvislosti lze zmínit rozsudek ze dne 31. 3. 2014, čj. 2 Afs 49/2013-34, který se týkal čerpání dotace na justiční areál v Brně. Na to navázal o dva měsíce později

sedmý senát, který se v rozsudku ze dne 30. 5. 2014, čj. 7 Afs 91/2013-28, přihlásil k dřívějšímu striktnímu výkladu pojmu „*neoprávněné použití peněžních prostředků*“. Rozsudek druhého senátu vyložil tím způsobem, že z něj vyplývá toliko potřeba určit skutečný objem peněžních prostředků, ve vztahu k nimž byla rozpočtová kázeň porušena. O takovou situaci se nicméně ve věci posuzované sedmým senátem nejednalo, neboť porušená povinnost se vztahovala k celé částce čerpané dotace. Sedmý senát zopakoval, že neoprávněným výdejem prostředků je třeba rozumět nikoliv pouze jejich použití v rozporu se schváleným účelem, ale i porušení jiné závazné podmínky, jak ostatně výslovně stanovuje § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech. Jakkoliv sedmý senát připustil, že se v jím posuzované věci jednalo pouze o marginální pochybení, neshledal prostor pro zohlednění této skutečnosti ve fázi vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně. Takto mohou správní orgány učinit pouze při případném následném postupu, jakým je možnost prominutí odvodu či prominutí penále.

Pro úplnost je třeba dodat, že, byť se zde zmiňované závěry týkaly problematiky poskytnutí návratné finanční výpomoci, jsou plně aplikovatelné i na stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně při poskytnutí dotace, neboť vychází z výkladu týchž zákonných ustanovení zejména z § 3 písm. e) rozpočtových pravidel obsahujícího definici pojmu „*neoprávněné použití peněžních prostředků*“. Myšlenku, že správní orgány nemohou při porušení rozpočtové kázně ve vztahu k celému objemu dotace hodnotit přiměřenost výše odvodu, později zopakoval i devátý senát v rozsudcích ze dne 11. 12. 2014, čj. 9 Afs 101/2013-29, a ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 As 220/2014-34.

Ačkoliv sedmý senát se vyjádřil k otázce výše odvodu i v případě marginálního porušení dotačních podmínek zcela jednoznačně, jiné senáty NSS tuto skutečnost v rámci svých pozdějších rozhodnutí zcela přehlížely a (aniž věc předložily rozšířenému senátu) nastavily poněkud odlišný kurz. V rozsudku ze dne 26. 9. 2014, čj. 2 As 106/2014-46, se druhý senát zabýval porušením rozpočtové kázně, jehož se měl příjemce dotace dopustit opožděným předložením monitorovací zprávy. V této souvislosti dovodil, že odvod za porušení rozpočtové kázně nemohl být stanoven správně, pokud nebyla zohledněna závažnost zjištěného porušení rozpočtové kázně.

Od rozsudku sedmého senátu se odchýlil i čtvrtý senát (rozsudek ze dne 10. 10. 2014, čj. 4 As 117/2014-39), který shledal nezákonným stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně v případě marginálního porušení dotačních podmínek. Na rozdíl od závěrů obsažených v rozsudku čj. 2 As 106/2014-46 se nicméně čtvrtý senát zabýval otázkou kvalifikace zjištěného porušení podmínek pod pojem „*neoprávněné použití peněžních prostředků*“. Rovněž s odkazem na údajnou ustálenou judikaturu vyslovil, že „*jakékoli porušení příslušné povinnosti související s poskytnutím dotace ještě bez dalšího nepředstavuje neoprávněné použití prostředků dotace, které musí být vráceno zpět do veřejného rozpočtu, přičemž při hodnocení tohoto porušení je třeba vždy přihlížet k účelu dotace a smyslu právní úpravy poskytování dotací z veřejných rozpočtů*“. Příjemci dotace tak nelze dle mínění čtvrtého senátu povinnost odvodu stanovit za každé pochybení, ale je třeba vždy zohlednit, zda byly peněžní prostředky použity v souladu s účelem dotace, či nikoliv.

Na linii prosazující při rozhodování o stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně princip proporcionality navázal NSS v několika svých dalších rozsudcích. K myšlence, že odvod za porušení rozpočtové kázně nemusí vždy představovat celou částku poskytnuté dotace (byť se porušení týká celého objemu dotace) se NSS přihlásil v rozsudku ze dne 5. 12. 2014, čj. 4 As 215/2014-40, či v rozsudku ze dne 31. 3. 2015, čj. 5 As 95/2014-46. Zde pátý senát zdůraznil, že částkou, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň, nelze automaticky rozumět částku celé dotace. Nižší odvod pak přichází v úvahu nejen u porušení těch podmínek, které poskytovatel dotace vyčlení jakožto méně závažné (§ 14 odst. 5, resp. 6 rozpočtových pravidel), ale též u podmínek zbylých. Úvaha o přiměřenosti odvodu je tedy namístě i v rámci stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně podle § 44a odst. 4 písm. c) rozpočtových pravidel. Na tom nemůže dle mínění pátého senátu nic změnit „*ani institut prominutí odvodu obsažený v § 44a odst. 10 a 11 zákona o rozpočtových pravidlech. Podle těchto ustanovení může být odvod za porušení rozpočtové kázně nebo penále za prodlení z důvodů hodných zvláštního zřetele zcela nebo zčásti prominut. Tento institut sloužící k odstranění či zmírnění tvrdosti, který z logiky věci lze využít až poté, co byly odvod za porušení rozpočtové kázně a případné penále nezměnitelným způsobem pravomocně vyměřeny, je institutem mimořádné povahy, jehož smyslem není suplovat úvahu, která náleží již do fáze samotného vyměření odvodu a penále*“. Pátý senát se tak zřetelně vymezil vůči rozsudku čj. 7 Afs 91/2013-28, který naopak instituty prominutí odvodu a prominutí penále shledal jako jediný prostor pro zohlednění závažnosti porušení dotačních podmínek a případné absence negativních následků takového porušení.

Názorová linie, že ne každé porušení dotačních podmínek představuje porušení rozpočtové kázně, pak nalezla odraz v rozsudku ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 As 122/2014-34, v němž devátý senát akcentoval nutnost aplikovat § 3 písm. e) rozpočtových pravidel ústavně konformním a proporcionálním způsobem. Jestliže tedy v daném případě nemělo zjištěné porušení dotačních podmínek vliv na využití poskytnutých finančních prostředků na zamýšlený účel a nebyla dotčena kontrolní oprávnění poskytovatele dotace, nebyly splněny podmínky pro stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Obdobných závěrů se přidržel i čtvrtý senát v rozsudku ze dne 28. 1. 2016, čj. 4 Afs 221/2015-24, v němž vyslovil, že „*pochybení v podobě nezaslání roční zprávy o činnosti s účetní závěrkou, resp. neprokázání včasného zaslání této zprávy ze strany žalobce, sice [...] představuje porušení podmínek dotace, avšak nikoli takového charakteru, aby odůvodnilo uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu, nadto ve výši poskytnuté dotace.*“ Správní orgány měly dle mínění čtvrtého senátu zaměřit pozornost na to, že žalobce finanční prostředky řádně využil a naplnil účel poskytnuté dotace. Na tom nemohlo zjištěné pochybení, které navíc nastalo až následně (tj. poté, co žalobce poskytnutou částku v souladu s jejím účelem využil) nic změnit, a nemohlo proto způsobit neoprávněné nakládání s peněžními prostředky ze státního rozpočtu.

Je tedy dle prvního senátu zjevné, že v judikatuře NSS nepanuje v otázce porušení rozpočtové kázně jednota. Vysledovat lze tři základní názorové proudy, z nichž jeden zcela odmítá možnost posuzování proporcionality stanovení výše odvodu ve vztahu k charakteru a závažnosti porušení dotačních podmínek, vyjma případů, kdy se porušení vztahuje toliko k určité sumě poskytnutých finančních prostředků, nikoliv k celé částce dotace (zejména prvotní judikatura k problematice odvodů za porušení rozpočtové kázně, z novější judikatury především rozsudek čj. 7 Afs 91/2013-28). Vedle toho se objevují názory, že posuzování porušení rozpočtové kázně musí být vedeno zásadou proporcionality. Proporcionalitu pak lze zohlednit buď již ve fázi kvalifikace postupu příjemce dotace pod pojem „*neoprávněné použití peněžních prostředků*“, potažmo „*porušení rozpočtové kázně*“ (např. rozsudky čj. 4 As 117/2014-39 nebo čj. 9 As 122/2014-34), nebo až ve fázi stanovení výše odvodu (např. rozsudky čj. 2 As 106/2014-46, čj. 4 As 215/2014-40).

Za nežádoucí považuje první senát i skutečnost, že mnohá novější rozhodnutí NSS shora popsané rozpory bagatelizují a judikaturu k problematice odvodu za porušení rozpočtové kázně označují za zcela konstantní. Za tímto účelem zpravidla zamlčují tu judikatorní linii, která nekoresponduje s názorem rozhodujícího senátu, případně její závěry bez bližší argumentace označují za nepřiléhavé, či je přímo dezinterpretují. Ačkoliv nemá první senát pochyb o tom, že takový postup byl vždy veden upřímnou snahou nalézt spravedlivé řešení odpovídající okolnostem daného případu, nelze pomíjet, že přehlížení přetrvávajících judikatorních rozporů posiluje nejistotu příjemců a poskytovatelů dotací, pro něž je rozhodovací činnost v této oblasti jen obtížně předvídatelná. Správní orgány obdařené kontrolními pravomocemi v oblasti dodržování rozpočtové kázně pak nemají k dispozici jasné vodítko, jakým způsobem by měly ke zjištěným nedostatům přistupovat, což nadměrně prodlužuje i délku řízení, neboť účastníci jsou nuceni obracet se ve zvýšeném množství případů na správní soudy.

První senát se přiklání k názoru, že i takové porušení dotačních podmínek, jímž není dotčen samotný účel poskytnuté dotace, představuje porušení rozpočtové kázně, a odůvodňuje tak stanovení odvodu za její porušení. To však nikoliv v plné výši poskytnuté dotace, ale pouze v takové částce, která je přiměřená s ohledem na závažnost a důsledky konkrétního porušení.

Ze shora uvedených důvodů rozhodl první senát o předložení věci rozšířenému senátu k zodpovězení těchto otázek:

1) Představuje každé porušení dotačních podmínek, které nejsou v rozhodnutí o dotaci vymezeny jako méně závažné, porušení rozpočtové kázně?

2) Je s každým porušením rozpočtové kázně ve smyslu § 44a odst. 4 písm. c), resp. b) rozpočtových pravidel, které se vztahuje k celému objemu poskytnuté dotace, spojen odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši celé poskytnuté dotace, nebo je správní orgán povinen stanovit výši odvodu proporcionálně s ohledem na závažnost zjištěného porušení?

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že každé porušení dotačních podmínek, které nejsou v rozhodnutí o poskytnuté dotaci vymezeny jako méně závažné, zakládá porušení rozpočtové kázně [§ 3 písm. e) ve spojení s § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel].

Při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně je třeba vycházet ze zásady přiměřenosti, tedy rozumného vztahu mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu. Správce daně musí zvážit, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či pouze k odvodu odpovídajícímu závažnosti a významu porušení povinnosti (§ 44a odst. 4 rozpočtových pravidel) a své rozhodnutí náležitě odůvodnit.

Týká-li se porušení povinnosti oddělitelné části poskytnuté dotace, odvod bude stanoven pouze částkou odpovídající této části dotace. I zde však mohou vyvstat okolnosti, které mohou s ohledem na malou závažnost porušení povinnosti vést správce daně ke snížení odvodu ve smyslu zásady přiměřenosti (§ 44a odst. 4 rozpočtových pravidel).

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vrátil věc k projednání a rozhodnutí prvnímu senátu.

Z odůvodnění:

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[20] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s., dospěl-li senát NSS při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí NSS, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Rozšířený senát tedy dále zvážil, zda je tu vskutku rozpor v judikatuře tak, jak ho vymezil předkládající první senát.

[21] Rozšířený senát především zdůrazňuje, že v kontinentální právní kultuře je obvyklé, že soud se v rozhodnutí nevyjádří ke všem možným souvislostem výkladu určitého zákonného ustanovení, ale vykládá ho jen v okolnostech posuzovaného případu. Běžný judikát neaspiruje na to být ani učebnicí, ani odbornou příručkou detailně vysvětlující všechny možné variace výkladu zákona dle proměňujících se okolností nejrůznějších případů, které se před soudem mohou v budoucnosti objevit. Pokud některá soudní rozhodnutí v minulosti výslovně nedeklarovala, že v jiných než aktuálně řešených případech lze přihlídnout též k závažnosti a rozsahu porušení dotačních podmínek, neznamená to ještě, že se tím zavěly dveře pro možné posuzování závažnosti porušení podmínek v případech, které si takové posouzení zaslouží. Jde také o to, jak argumentoval v kasační stížnosti stěžovatel. Nutno zdůraznit, že rozhodnutí soudu je v zásadě odpovědí na konkrétní argumenty kasační stížnosti. Rozpory v judikatuře proto mohou být i zdánlivé, třebaž proto, že ve dvou zcela srovnatelných věcech byla v jednom případě podána precizní kasační stížnost, jejíž stížní body se přesně trefují do sporných otázek, zatímco ve druhém případě byla podána jen kasační stížnost zcela obecná (srov. např. rozsudek ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 As 220/2014-34, věc Obec Dlačkovice, kterým sice argumentuje předkládající senát, v jehož bodě 14 však soud upozornil na zcela obecný ráz kasační stížnosti, jemuž logicky odpovídá i obecný styl argumentace soudu).

[22] Může se vskutku zdát, ve shodě s tím, co říká předkládající senát, že určitá část judikatury naznačuje, že ani bagatelní porušení podmínek vůbec nelze vzít do úvahy při stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Takto viz zejména v bodě [10] cit. rozsudek čj. 7 Afs 91/2013-28, který mj. zmínil, že povaha porušení podmínek byla marginální, a jako řešení zmínil prominutí odvodu či prominutí penále. Sedmý senát navíc upozornil, že v daném případě nebyly dotační prostředky použity v rozporu s jejich účelem, což však nemá žádný vliv na existenci porušení rozpočtové kázně. Ke stejnému závěru již předtím dospěl např. devátý senát v rozsudku ze dne 19. 3. 2008, čj. 9 Afs 113/2007-63, věc Město Louny; skutečnost, že žalobce nepoužil finanční prostředky v rozporu s jejich účelovým určením, byla dle devátého senátu nesporná, to však nic nezměnilo na posouzení celé věci jako porušení rozpočtové kázně.

[23] Rozšířený senát ovšem upozorňuje, že z obou rozhodnutí vůbec neplyne, že by závažnost porušení nemohla být vzata v potaz při rozhodování o výši odvodu (jakkoliv jsou tedy tato rozhodnutí nekompatibilní s prvním rozhodovacím proudem vymezeným v následujícím bodě, jsou slučitelná s druhou linií judikatury vymezenou v bodě [27] dále).

[24] Judikatura je tedy jednotná v otázce, že při rozhodování o tom, zda došlo k porušení dotačních podmínek a určování odvodu za porušení rozpočtové kázně, je třeba v odůvodněných případech hodnotit konkrétní okolnosti a závažnost porušení dotačních podmínek.

[25] Sporná je však naproti tomu otázka, zda má být posuzována závažnost porušení dotačních podmínek již v okamžiku rozhodování, že došlo k porušení rozpočtové kázně, nebo zda má být závažnost porušení podmínek zvažována až při určování odvodu za porušení rozpočtové kázně.

[26] Na jedné straně stojí právní názor, podle něhož nikoliv každé porušení dotačních podmínek představuje porušení rozpočtové kázně; na zřetel nutno brát též otázku, zda došlo k naplnění účelu dotace. Takto rozhodoval např. čtvrtý senát v rozsudku ze dne 10. 10. 2014, čj. 4 As 117/2014-39, věc Lovochemie, body 41–46 (s početnou citací další judikatury, kterou čtvrtý senát označuje jako „konstantní“). V bodě 53 tohoto rozsudku pak čtvrtý senát uzavřel:

„V posuzované věci tak je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že nelze než dospět k závěru, že po materiální stránce k neoprávněnému použití nebo zadržení peněžních prostředků nedošlo, neboť žalobce si poskytnutou dotaci neponechal a použil ji v souladu s jejím účelem na zaplacení části nákladů souvisejících s předmětným projektem. Stěžovatel tuto skutečnost dostatečně nezohlednil, ač si jí byl vědom. Ostatně sám poskytovatel dotace (MPO) v již zmíněném protokolu ze dne 6. 11. 2009, č. 78/2009 dospěl k závěru, že provedenou kontrolou čerpání a užití finančních prostředků ze státního rozpočtu, které byly poskytnuty žalobci na podporu projektu, nebylo zjištěno porušení zákona o rozpočtových pravidlech ani zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, když finanční prostředky z dotace byly využity na realizaci projektu v souladu s podmínkami stanovenými poskytovatelem. Nejvyšší správní soud tak má s ohledem na výše uvedené za to, že v posuzované věci nebyl dán důvod k vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně podle § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech, neboť žalobce, přestože porušil předmětná ustanovení podmínek, se nedopustil porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech“ (zvýraznění doplnil rozšířený senát).

[27] Naproti tomu stojí opačný rozhodovací proud, který rovněž, jak správně upozorňuje předkládající první senát, sám sebe prezentuje jako „konstantní“ judikaturu. Tento druhý proud rovněž připouští posuzování závažnosti porušení dotačních podmínek, ovšem ve fázi stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Např. druhý senát v rozsudku ze dne 26. 9. 2014, čj. 2 As 106/2014-46, věc Město Šlapanice, nejprve vysvětlil, že rozsudek čj. 7 Afs 91/2013-28 (viz bod [22] shora) se týkal otázky, „zda se v daném případě příjemce dotace vůbec dopustil porušení rozpočtové kázně“, nikoliv tedy otázky, jakou výši odvodu mu měla být stanovena (bod 25 věci Město Šlapanice). V bodě 26 pak druhý senát takto shrnuje dosavadní „jednotnou“ judikaturu:

„[J]udikatura zdejšího soudu v tomto ohledu jednotná a reflektující, že při stanovení výše odvodu je třeba zvažovat okolnosti konkrétního porušení rozpočtové kázně a vycházet z principu proporcionality mezi závažností tohoto porušení a výší za ně předepsaného odvodu. Z uvedených judikatury plyne, že v každém konkrétním případě je třeba vážit, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či k odvodu odpovídajícímu konkrétnímu dílčímu pochybení. Pokud v nyní projednávané věci krajský soud stěžovateli vytkl, že se nezabýval závažností zjištěných pochybení ve vztahu k výši vyměřeného odvodu, má jeho závěr oporu v konstantní judikatuře, od které Nejvyšší správní soud nemá důvod se odchýlit“ (zvýraznění doplnil rozšířený senát).

[28] Existence právě uvedeného rozporu je nepochybná. Několikrát tento rozpor zmínila další judikatura (viz shodně rozsudky ze dne 12. 10. 2016, čj. 1 Afs 116/2016-34, věc Obec Nečtiny, bod 27, a ze dne 30. 3. 2017, čj. 2 Afs 142/2016-32, věc ALEMA Lanškroun, bod 29), kriticky jej zmiňuje i právní literatura (Matušková, Tereza. Proporcionalita odvodu za porušení rozpočtové kázně příjemcem dotace. *Právní rozhledy*, 2016, č. 3, s. 86–95.).

[29] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

III.2. Právní názor rozšířeného senátu

[30] Pro posouzení věci, jak správně uvádí předkládající první senát, je klíčovým pojem „neoprávněné použití peněžních prostředků“.

[31] Podle § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel se za porušení rozpočtové kázně považuje mj. neoprávněné použití nebo zadržetí peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem. Podle § 3 písm. e) rozpočtových pravidel ve znění do 29. 12. 2011 se neoprávněným použitím peněžních prostředků státního rozpočtu, jiných peněžních prostředků

státu, prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv, státního fondu nebo Národního fondu rozumí jejich výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty; dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity.

[32] Právním důsledkem porušení rozpočtové kázně je odvod za porušení rozpočtové kázně, který činí částku, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň [viz § 44a odst. 4 písm. c), respektive počínaje 20. 12. 2015 písm. b) rozpočtových pravidel]. Pouze u podmínek, které poskytovatel dotace vyčlenil jako méně závažné, se uplatní odvod podle § 44a odst. 4 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech, tj. ve výši maximálně 5 % dotace.

[33] Jednou z elementárních zásad působení práva ve společnosti je, že zásahy veřejné moci do právní sféry fyzických a právnických osob musí být přiměřené. Ve vztahu k rozhodování o odvodu za porušení rozpočtové kázně to znamená, že při ukládání odvodu nelze abstrahovat od závažnosti porušení dotačních podmínek.

[34] Jak rozšířený senát výše vysvětlil, judikatura je jednotná v otázce, že odvod musí být přiměřený povaze porušení povinnosti. Týká-li se porušení povinnosti samostatné části poskytnuté dotace, odvod se má týkat pouze celé takto vymezené částky. Nelze-li ovšem porušení povinnosti izolovat jen na část dotace, tedy porušení povinností se týká dotace jako celku, judikatura nabízí dva způsoby odůvodnění přiměřenosti výše odvodu za formální či marginální porušení povinností příjemcem dotace: (1) Proporcionalitu je třeba uvažovat již při určování, zda došlo k porušení rozpočtové kázně. Pokud pochybení bylo pouze formálního charakteru a nemá vliv na účel, který je poskytnutím dotace sledován, nemůže se jednat o kvalifikované porušení rozpočtové kázně. Judikatura zde zdůrazňuje naplnění účelu dotace (viz např. rozsudek ve věci Lovochemie cit. v bodě [26] shora); (2) Princip proporcionality se použije až při rozhodování o výši odvodu, a to tak, že individuální okolnosti rozpočtové kázně se musí promítnout ve výši odvodu, byť shledané pochybení zasahuje celý objem poskytnuté dotace. Stoprocentní odvod totiž nemůže být důvodný, jedná-li se o marginální nedostatek při čerpání dotace (srov. např. rozsudek ve věci Město Šlapanice cit. v bodě [27]).

[35] Dle rozšířeného senátu nelze první naznačené řešení akceptovat. Zákon v § 44 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 3 písm. e) rozpočtových pravidel definuje neoprávněné použití peněžních prostředků zcela jasně. Porušení povinností totiž váže nejen na porušení povinností stanovené právním předpisem nebo rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, ale též na porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty. Porušení účelu, o kterém hovoří rozsudek ve věci Lovochemie, je jen jednou z mnoha typových situací, za kterých lze hovořit o neoprávněném použití peněžních prostředků.

[36] Rozšířený senát v tomto smyslu upozorňuje, že rozpočtová pravidla jasně v § 14 odst. 4 rozlišují případně další podmínky, které musí příjemce v souvislosti s použitím dotace nebo návratné finanční výpomoci splnit na straně jedné, a ostatní povinnosti, které příjemce v souvislosti s poskytnutím dotace nebo návratné finanční výpomoci plní a jejichž nedodržení není neoprávněným použitím podle § 3 písm. e) na straně druhé. Nelze tedy jasnou zákonnou dikcí obcházet tím, že správce daně, nebo dokonce až soud zpětně prohlásí některou ze závažných dotačních podmínek za nevýznamnou, a proto nezakládající vůbec porušení rozpočtové kázně. Takový výklad by závažným způsobem narušil vnitřní uspořádání poměrů dotačního vztahu. Poskytnutí dotace představuje dobrodíní ze strany státu, čemuž odpovídá i oprávnění poskytovatele dotace svázat příjemce dotace přísnými podmínkami.

[37] Výklad naznačený v rozhodovací linii reprezentované rozsudkem ve věci Lovochemie by mohl mít nepřijatelné dopady. Jak správně poznamenal stěžovatel a v návaznosti na něj i předkládající senát, příjemci dotací by nebyli žádným způsobem motivováni k plnění těch podmínek, které se nevztahují bezprostředně k účelu poskytnutí dotace, a mohli by na jejich plnění zcela rezignovat.

[38] Rozšířený senát proto souhlasí s předkládajícím prvním senátem, že při stanovení výše odvodu je třeba zvažovat všechny podstatné okolnosti konkrétního porušení rozpočtové kázně a vycházet z principu přiměřenosti, tedy rozumného poměru mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu. Pokud tedy okolnosti konkrétního případu vyvolávají otázku ohledně závažnosti porušení dané povinnosti, musí správce daně zvážit, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či

pouze k odvodu odpovídajícímu závažnosti a významu porušení povinnosti. V každém případě však půjde o porušení rozpočtové kázně.

3855

Loterie: pojem provozovatel

k § 4 odst. 3 a § 48 odst. 1 písm. c) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách⁷⁾, ve znění účinném do 1. 1. 2017

Každý, kdo svým jednáním naplní znaky provozování či organizování loterie dle § 4 odst. 3 zákona o loteriích (lhostejno, zda jde o vlastníka technických zařízení, osobu, která bude mít zařízení v nájmu, či jakoukoli třetí osobu), aniž by šlo o povolené loterie, dopustí se jednání naplňujícího skutkovou podstatu správního deliktu provozování či organizování nepovolené loterie, tomboly nebo jiné podobné hry podle § 48 odst. 1 písm. c) zákona o loteriích. Z hlediska naplnění této skutkové podstaty není podstatné, kdo měl povinnost obstatat povolení k provozování loterie.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2018, čj. 1 As 207/2018-32)

Prejudikatura: č. 2629/2012 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným DANTER GAMBLE s. r. o. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o určení provozovatele nepovolené loterie, o kasační stížnosti žalobkyně.

Specializovaný finanční úřad rozhodnutím ze dne 3. 5. 2016 uložil žalobkyni pokutu ve výši 70 000 Kč podle § 48 odst. 1 písm. c) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“), za porušení § 4 odst. 1 tohoto zákona. Žalobkyně se dopustila porušení zákona tím, že nejméně od 1. 3. 2015 do 30. 11. 2015 provozovala ve čtyřech provozovnách loterie a jiné podobné hry (vědomostní soutěže a kvízy) bez platného povolení Ministerstva financí.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí odvolání, které žalovaný zamítl a napadené rozhodnutí o pokutě potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), který ji zamítl. Soud dospěl k závěru, že v případě technických zařízení provozovaných žalobkyní byly naplněny všechny definiční znaky loterie a jiné podobné hry (dále též jen „loterie“) podle § 1 odst. 2 zákona o loteriích, zejména pak prvek náhody. Dle soudu byla žalobkyně provozovatelkou kvízomatů ve smyslu § 4 odst. 3 zákona o loteriích, a tedy osobou odpovědnou za správní delikt provozovatele loterií a jiných podobných her. Žalobkyně uzavřela nájemní smlouvy se společností GLETRAN s. r. o. (dále jen „Gletran“), ve kterých se zavázala dát do užívání část prostor sloužících k podnikání za účelem výkonu podnikatelské činnosti prostřednictvím internetových zařízení, dodávat elektrickou energii a připojení k internetu, za což se nájemce zavázal hradit nájemné ve výši 35 % výnosu z provozu zařízení. Žalobkyně vlastními zaměstnanci zajišťovala některé další činnosti související s provozem kvízomatů, a to např. výběr finančních prostředků a výplatu výher. Soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že je třeba rozlišovat situace, kdy existuje osoba disponující řádným povolením k provozu loterií a fakticky tuto činnost vykonává pomocí jiných osob od situace, kdy jsou loterie provozovány bez příslušného povolení. Zatímco v prvním případě disponuje provozovatel povolením k provozu loterií a toto povolení kryje také činnost dalších osob, jejichž pomocí provozovatel loterií činnost vykonává, v druhém případě, kdy je loterie provozována bez povolení, je třeba určit osobu nebo osoby odpovědné za jejich nelegální provoz. Při určení osob odpovědných za provoz nepovolených loterií lze přitom vyjít z definice pojmu provozování loterií a jiných podobných her tak, jak je vymezena v § 4 odst. 3 zákona o loteriích.

Pokud žalovaný v přezkoumávané věci vyšel ze skutkových závěrů, podle kterých činnosti žalobkyně spočívaly mimo jiné v zajištění připojení k elektrické energii či k internetu, dále ve vyplácení výher a vybírání finančních

⁷⁾ S účinností od 1. 1. 2017 zrušen zákonem č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách.

prostředků vložených do kvízomatů (což nebylo sporné) a tyto činnosti kvalifikoval jako provozování loterií a jiných podobných her ve smyslu § 4 odst. 3 zákona o loteriích, považoval soud jeho závěry za správné. Stejně tak je pro účely kvalifikace žalobkyně coby provozovatele podstatná koncepce „nájemného“ sjednaného v procentuálním podílu na výnosech z provozu jednotlivých zařízení, z čehož je zřejmé, že se žalobkyně podílela na výtěžku z provozu technických zařízení. Z uvedených důvodů soud nepovažoval za přílehlavá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2012, čj. 1 Afs 22/2012-53, č. 2629/2012 Sb. NSS, a rozhodnutí ze dne 20. 2. 2015, čj. 5 Afs 13/2013-30, na která v doplnění žaloby odkazovala žalobkyně, protože v obou uvedených rozhodnutích byl posuzován stav, kdy byl provoz výherních přístrojů řádně povolen, a správní soudy shodně konstatovaly, že v takovém případě není pronajímatel prostor, ve kterých jsou výherní přístroje umístěny, v právním slova smyslu provozovatelem výherních přístrojů (tím je držitel povolení k jejich provozování). Pokud však nad rámec přenechání části nebytových prostor do užívání provozovatelům výherních přístrojů vykonává další běžné činnosti nezbytné pro řádný provoz těchto přístrojů, lze je označit za provozovatele v ekonomickém slova smyslu. Právní názory Nejvyššího správního soudu tak podle přesvědčení soudu nebrání tomu, aby za osobu odpovědnou za nepovolený provoz loterií byli určeni také pronajímatelé nebytových prostor, ve kterých jsou přístroje umístěny, pokud vykonávají činnosti podle § 4 odst. 3 zákona o loteriích, byť nejsou faktickými majiteli příslušných vědomostních zařízení.

Proti rozhodnutí krajského soudu se žalobkyně (stěžovatelka) bránila kasační stížností. Nesouhlasila se závěrem krajského soudu, který ji považoval za provozovatelku a organizátorku loterie. Provozovatelem technických zařízení umístěných ve stěžovatelčině provozovně a užívaných na základě nájemní smlouvy zcela jistě nebyla stěžovatelka, nýbrž smluvní partner a provozovatel internetových zařízení, společnost Gletran. Stěžovatelka pouze na základě podnájemní smlouvy smluvnímu partnerovi přenechala do užívání část prostor v dané provozovně, za což měla příslibenou úhradu podnájemného stanovenou procentem z výnosu daných zařízení. Stěžovatelka nezajistila umístění přístrojů v provozovně, tento závěr není ve spisu ničím podložen. Stejně tak chybí vysvětlení, co rozumí správní orgány „zajišťováním běžné údržby TZ QUIZ“. Stěžovatelka nepopírá, že její zaměstnanci vypláceli výhry a vybírali finanční prostředky z technických zařízení. Činili tak ale jménem a na účet společnosti Gletran na základě pověření k nájemním smlouvám. Správní orgány i krajský soud v tomto ohledu zcela pominuly skutkový stav a vyvodily z něj nesprávný právní závěr. Ze skutečnosti, že nájemné bylo stanoveno procentem z výnosu, nelze dovozovat, že stěžovatelka provozovala či organizovala loterie. Z judikatury nadto plyne, že stanovení výše nájmu procentuálním podílem na výnosu z technických zařízení je v oblasti loterií standardní. Ani úhrada elektřiny a internetu stěžovatelkou neznamená, že jde o provozování loterie. Jedná se o součást plnění z nájemní smlouvy a úhrada za tyto služby a energie je zahrnuta v úhradě nájemného stanoveného procentem z výnosu. Stěžovatelka má nadále za to, že ji lze hodnotit jako provozovatele jediné v ekonomickém smyslu, nikoli ve smyslu právním. Podle stěžovatelky není správný závěr krajského soudu, že na věc nelze aplikovat odkazovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, protože nyní jde o nepovolenou loterii. O tom, zda se jedná o nepovolenou loterii, či nikoliv byla stěžovatelka s jistotou vyrozuměna až vydáním rozhodnutí žalovaného. Do toho okamžiku tato právní otázka nebyla postavena najisto. Není proto důvod kvůli následnému posouzení technických zařízení jako nepovolené loterie zpětně činit rozdíl mezi stěžovatelkou jako pronajímatelem a její činností od činnosti jiných pronajímatelů pro jiné loterijní společnosti, které jsou obsahově zcela totožné.

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

Z odůvodnění:

(...)

III.c) Provozování loterie

[37] I přesto, že rozsudek krajského soudu je stížen vadou nepřezkoumatelnosti, pro kterou je třeba jej zrušit, považuje soud za účelné vyjádřit se též k druhé sporné právní otázce, a to, zda stěžovatelka mohla být uznána vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 48 odst. 1 písm. c) zákona o loteriích. Obstojí-li totiž v dalším řízení právní závěry žalovaného stran povahy dotčených technických zařízení, bude se muset opětovně zabývat i touto otázkou.

[38] Podle § 48 odst. 1 písm. c) zákona o loteriích uloží finanční úřad pokutu do výše 10 000 000 Kč právnické nebo fyzické osobě, která bez povolení, které by bylo oprávněno vydat ministerstvo, provozuje nebo organizuje loterii, tombolu nebo jinou podobnou hru, nebo ji provozuje v rozporu s tímto zákonem, nebo poruší zákaz stanovený v § 1 odst. 5 nebo § 4 odst. 10.

[39] Podle § 4 odst. 1 zákona o loteriích mohou být loterie a jiné podobné hry provozovány pouze na základě povolení vydaného příslušným orgánem. Podle § 4 odst. 4 může být povolení k provozování a jiných podobných her vydáno pouze právnické osobě, která má sídlo na území České republiky. Povolení nelze vydat tuzemské právnické osobě se zahraniční majetkovou účastí ani právnické osobě, ve které má tato společnost majetkovou účast. Podle § 1 odst. 7 téhož zákona může být *provozovatelem loterie* nebo jiné podobné hry jen právnická osoba se sídlem na území České republiky, které oprávněný orgán vydal povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry.

[40] Podle § 4 odst. 3 zákona o loteriích se *provozováním loterií* a jiných podobných her rozumí činnost směřující k uvedení loterií a jiných podobných her do provozu, včetně zprostředkovatelských, organizačních, finančních, technických a dalších služeb souvisejících se zajištěním provozu těchto her a jejich řádné ukončení a vyúčtování. Provozováním loterií se také rozumí vykonávání všech dalších činností, které provozovatelé ukládají jiné právní předpisy.

[41] Podle stěžovatelky zjištěné skutkové okolnosti neodůvodňují závěr, že provozovala dotčená technických zařízení.

[42] Zjištěné skutkové okolnosti jsou tyto: Stěžovatelka se zabývá hostinskou činností a provozuje hostinská a restaurační zařízení v Třinci, Bílovci a Ostravě. Na základě nájemních smluv pronajala od 1. 3. 2015 na dobu neurčitou část svých čtyř provozoven (Lidový dům, Herna Fajront, A-BAR a Herna JPS) společnosti Gletran. Stěžovatelka se těmito smlouvami zavázala přenechat Gletranu k dočasnému užívání část prostoru sloužícího k podnikání a Gletran se zavázal platit stěžovatelce nájemné. Účelem nájmu dle těchto smluv byla podnikatelská činnost nájemce prostřednictvím internetových zařízení. Výše nájemného byla stanovena jako 35 % z celkového výnosu, kterým se rozumí výnosy získané v příslušném kalendářním měsíci z provozu všech internetových zařízení po odečtení DPH v zákonné výši a srážkové daně z odměn nad 10 000 Kč. Podkladem pro výpočet nájemného je měsíční vyhodnocení soutěže. Povinností pronajímatele dle smluv bylo mj. jiné zajištění řádného technického stavu pevných elektrorozvodů, dodržování čistoty v pronajatých prostorách, běžná zevní údržba internetových zařízení umístěných v pronajatých prostorách, plnění předpisů z oblasti požární ochrany a ochrany životního prostředí. Ke každé nájemní smlouvě pak bylo připojeno pověření od Gletranu pro stěžovatelčiny zaměstnance (pracující v jednotlivých provozovnách) k předání odměn účastníkům znalostní soutěže. Z výpovědi jednatele stěžovatelky při ústním jednání vyplynulo, že technická zařízení do provozoven umístil, zapojil a instaloval Gletran. Stěžovatelka zajišťovala výplatu výher, připojení do elektrické sítě a k internetu a výběr hotovosti ze zařízení. Stěžovatelka si po vyúčtování ponechala příslušnou část tržby a zbytek předala v hotovosti zástupkyni společnosti Gletran. Údržbu a servis zařízení zajišťoval Gletran. V pravidlech soutěže obsažených v technických zařízeních je uvedeno, že vědomostní soutěž je pořádána společností Gletran.

[43] Nejvyšší správní soud se shoduje se správními orgány i krajským soudem v tom, že stěžovatelčino jednání nepochybně naplňovalo znaky provozování loterie ve smyslu § 4 odst. 3 zákona o loteriích. Stěžovatelka vědomě a aktivně vytvářela podmínky pro to, aby technická zařízení mohla být umístěna a provozována v jejích provozovnách, zajišťovala zevní údržbu technických zařízení a její zaměstnanci prováděli výplatu výher a vybírání finančních prostředků ze zařízení. Podstatné pak je, že stěžovatelka měla též přímý finanční zájem na řádném a efektivním provozu technických zařízení, neboť nájemné bylo stanoveno jako procento z výnosu ze zařízení. Soud tedy nemá pochyb o tom, že stěžovatelka vykonávala služby související se zajištěním provozu technických zařízení. Bez stěžovatelčina aktivního jednání by nebylo fungování technických zařízení vůbec možné.

[44] Krajský soud i správní orgány správně odlišily nyní posuzovaný případ od věci řešených Nejvyšším správním soudem v rozsudcích ze dne 28. 3. 2012, čj. 1 Afs 22/2012-53, č. 2629/2012 Sb. NSS, a ze dne 20. 2. 2015, čj. 5 Afs 13/2013-30. V obou těchto věcech totiž existovala osoba, která disponovala povolením k provozování vyherních hracích přístrojů, a byla tedy „*provozovatelem v právním smyslu*“, tedy tak, jak je definován v § 1 odst. 7

zákona o loteriích (právnícká osoba, které příslušný orgán vydal povolení). V takovém případě již pronajímatel nemohl být označen jako „*provozovatel v právním smyslu*“, neboť by nenaplňoval znaky obsažené v zákonné definici provozovatele; soud nicméně dospěl k závěru, že jde o „*provozovatele v ekonomickém smyslu*“. Jinými slovy, i zde soud dovodil, že pronajímatel výherní hrací přístroje „*provozovatel*“.

[45] Soud zdůrazňuje, že skutková podstata správního deliktu dle § 48 odst. 1 písm. c) zákona o loteriích nepracuje s pojmem provozovatel (tedy není zúžena pouze na osoby, které disponují oprávněním, resp. mají disponovat oprávněním), ale pracuje s širším pojmem „*provozování*“. Byť mají oba termíny stejný slovní základ, provozovatel je zákonem definován jako osoba disponující povolením, zatímco provozování zákon vymezuje širěji, nezávisle na získaném povolení (srov. § 4 odst. 3 zákona o loteriích). Výklad zastávaný stěžovatelkou, že za daný správní delikt je možno postihnout pouze provozovatele v „*právním smyslu*“, tedy osobu, která disponuje povolením, by ve svém důsledku vedl ke zcela absurdnímu závěru, že v případě, kdy potřebné povolení nebude mít nikdo, nebude možno nikoho za provozování nepovolených loterií potrestat, neboť zde neexistuje provozovatel ve smyslu § 1 odst. 7 zákona o loteriích.

[46] Soud připomíná, že odpovědnost za správní delikt podle § 48 odst. 1 písm. c) zákona o loteriích je odpovědností absolutní a objektivní, tedy odpovědností bez ohledu na zavinění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2016, čj. 5 As 36/2016-27). Zákon o loteriích nepřipouští žádný liberační důvod. Jestliže je odpovědnost za určitý delikt objektivní, pak se jedná o odpovědnost za následek, tj. bez ohledu na zavinění. Znamená to, že otázka zavinění se vůbec nezkoumá. Zkoumá se zejména naplnění obligatorních znaků objektivní stránky v dané věci dotčené skutkové podstaty, kterými jsou jednání, následek a příčinná souvislost mezi nimi. Stěžovatelčino tvrzení, že nemohla vědět, že se jedná o nepovolenou loterii (resp. že se o nelegálnosti loterií dozvěděla až z rozhodnutí žalovaného), tak nemá na posouzení její odpovědnosti za uvedený správní delikt žádný vliv.

[47] Proto každý, a je lhostejné, zda půjde o vlastníka technických zařízení, osobu, která bude mít zařízení v nájmu, či jakoukoli třetí osobu, kdo svým jednáním naplní znaky provozování či organizování loterie dle § 4 odst. 3 zákona o loteriích, aniž by šlo o povolené loterie, dopustí se jednání naplňujícího skutkovou podstatu správního deliktu podle § 48 odst. 1 písm. c) zákona o loteriích. Z hlediska naplnění této skutkové podstaty tedy není podstatné, kdo měl povinnost obstarat povolení k provozování loterie. Krajský soud ani správní orgány proto nepochybily, pokud dospěly k závěru, že stěžovatelka technická zařízení provozovala.

3856

Věřejné zdravotní pojištění: povinnost platit pojistné na veřejné zdravotní pojištění při výkonu faktické činnosti pro společnost

k § 5 písm. a) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2014

k § 6 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném do 31. 12. 2012

Smyslem a účelem té části ustanovení § 5 písm. a) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, která obsahuje slova „by měly plynout“ (míněno příjmy z toho, co toto ustanovení odkazem na § 6 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, prohlašuje za příjmy ze zaměstnání), je zajistit, aby i osoby, které fakticky vykonávaly činnosti, jež pro účely výběru daní z příjmů zahrnuje § 6 zákona o daních z příjmů pod „závislou činností“, mj. tedy i činnosti jednatelů spočívající v práci pro společnost, byly po dobu výkonu této činnosti zahrnuty do českého systému veřejného zdravotního pojištění.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 1. 2019, čj. 2 Ads 180/2017-27)

Věc: Společnost s ručením omezeným LACHANT SPRING CZ (právní nástupce původního žalobce společnosti s ručením omezeným LACHANT HOLDING) proti rozhodčímu orgánu Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky o povinnosti platit pojistné na veřejné zdravotní pojištění, o kasační stížnosti žalobkyně.

Platebními výměry ze dne 24. 10. 2012 uložila Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky, Regionální pobočka pro hlavní město Prahu a Středočeský kraj (dále jen „VZP ČR“), žalobkyni povinnost zaplatit dlužné pojistné na veřejné zdravotní pojištění za zaměstnance žalobce pana X. (jednatele žalobkyně) za období 10/2011-12/2011 ve výši 30 375 Kč a penále ve výši 3 149 Kč. Odvolání proti platebním výměrům žalovaný dne 19. 12. 2012 zamítl. Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu, kterou Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 31. 3. 2017, čj. 6 Ad 3/2013-36.

Městský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku nejprve vyjádřil k argumentu žalobkyně, že nebyla povinna za jednatele platit pojistné, neboť pracovní smlouva mezi nimi byla neplatná a poskytnuté plnění (vyplacené finanční prostředky) jednatel vrátil. Městský soud se ztotožnil s tím, že pracovní smlouva mezi žalobkyní jako společností s ručením omezeným a panem X. jako jednatelem žalobkyně byla neplatná z toho důvodu, že sjednaným druhem práce byla funkce jednatele. K tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 11. 2011, sp. zn. 21 Cdo 3061/2010. Zároveň však městský soud zdůraznil, že nepovažuje tuto okolnost za právně významnou pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí.

Městský soud uvedl, že z pohledu pojistného na veřejné zdravotní pojištění nebylo rozhodné, zda byla v registru pojištěnců ve smyslu § 27 odst. 1 zákona č. 592/1992, o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění účinném ke dni rozhodnutí žalovaného (dále jen „zákon o pojistném na veřejné zdravotní pojištění“), osoba přihlášená jako jednatel, nebo zaměstnanec. Ohledně jednatelů společnosti s ručením omezeným platilo, že pokud tito i bez pracovněprávního vztahu vykonávali pro společnost práci a byli za ni společností odměňováni příjmy zdaňovanými podle § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném ke dni rozhodnutí žalovaného (dále jen „zákon o daních z příjmů“), byli považováni za zaměstnance ve smyslu § 5 písm. a) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném ke dni rozhodnutí žalovaného (dále jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“).

Městský soud dále poukázal na to, že v projednávaném případě byl jednatel žalobkyně přihlášen k odvodu pojistného na veřejné zdravotní pojištění od 1. 9. 2008 do 31. 12. 2011 a žalobkyně vedla mzdový list jednatele, na kterém byl stanoven vyměřovací základ pro uvedení odvod. Městský soud nepřisvědčil námitce žalobkyně týkající se toho, že žalovaný nesprávně dovodil, že i přes neplatnost pracovní smlouvy je nutné považovat částky příznané pracovní smlouvou v podstatě za výkon funkce jednatele. S odkazem na § 3 odst. 1 zákona o pojistném na veřejné zdravotní pojištění upravující vyměřovací základ zaměstnance pro úhradu pojistného na zdravotní pojištění městský soud uvedl, že v případě pana X. bylo vyměřovacím základem to, co mu bylo v souvislosti s výkonem funkce jednatele v daném období vyplaceno. Tento vyměřovací základ byl stanoven na mzdovém listu vedeném žalobkyní. Městský soud upozornil, že žalobkyně v řízení nepředložila proti platebním výměrům důkazy, které by prokázaly, že pan X. vykonával svou funkci za jinou odměnu, a vyměřovací základ by proto měl být jiný.

Městský soud tak dospěl k závěru, že pan X. byl zaměstnancem ve smyslu výše uvedených zákonů a relativní neplatnost jeho pracovní smlouvy nebyla pro účely odvodu pojistného na veřejné zdravotní pojištění relevantní. K tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2016, čj. 2 Ads 303/2015-27.

Žalobkyně (stěžovatelka) proti tomuto rozsudku podala kasační stížnost, ve které zopakovala dosavadní důvody, dle kterých dovozuje, že není povinna zaplatit dlužné pojistné ani penále, které jí vyměřila VZP ČR. Vzhledem k relativní neplatnosti pracovní smlouvy mezi jí a panem X., která působí s účinky od počátku, se na pracovní poměr hledí, jako by nikdy nevznikl. Podle stěžovatelky tedy nemohl vzniknout ani pojistný vztah, ani nárok VZP ČR na doplatek na pojistném. Stěžovatelka také znovu uvedla, že po společném prohlášení o neplatnosti pracovní smlouvy jí pan X. vrátil poskytnuté plnění za výkon funkce jednatele.

Stěžovatelka následně vyjádřila svůj částečný nesouhlas se závěrem městského soudu, dle kterého není rozhodné, zda je osoba přihlášená v registru pojištěnců ve smyslu § 27 odst. 1 zákona o pojistném na veřejné zdravotní pojištění jako jednatel, nebo jako zaměstnanec. Ztotožnila se s názorem soudu v tom, že zaměstnanci v pracovněprávních vztazích podléhají stejnému režimu odvodů na zdravotní pojištění jako jednatele

společností. Podstatně se však dle jejího názoru liší právní titul, který zakládá povinnost zaměstnance/jednatel (plátce) k úhradě pojistného. Právním titulem pro vznik povinnosti hradit zdravotní pojistné je u zaměstnanců existence příjmů ze závislé činnosti (pracovněprávní vztah). Naproti tomu u jednatelů jsou tímto právním titulem příjmy z právního vztahu založeného dříve mandátní smlouvou dle zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník (obchodněprávní vztah).

Ačkoliv městský soud upozorňoval na to, že stěžovatelka nepředložila v řízení důkazy, že by jednatel vykonával funkci jednatel za jinou odměnu, a vyměřovací základ by měl být proto jiný, stěžovatelka namítla, že nikdy netvrdila, že panu X. za výkon funkce náležela odměna. Žalovaný a následně i městský soud dle stěžovatelky *de facto* překvalifikovali mzdu poskytovanou panu X. na základě neplatné pracovní smlouvy na příjmy z funkčních požitků jednatel, a tedy neplatnou pracovní smlouvu na platnou smlouvu o výkonu funkce. Takový výklad městského soudu však dle stěžovatelky nemá oporu v právních předpisech ani v podkladech ve spise.

Ustanovení § 66 odst. 3 obchodního zákoníku stanovilo, že „[j]akékoliv plnění společnosti ve prospěch osoby, jež je orgánem společnosti nebo jeho členem, na které neplyne právo z právního předpisu nebo z vnitřního předpisu, lze poskytnout pouze se souhlasem valné hromady, nebo je-li přiznáno ve smlouvě o výkonu funkce.“ Obchodní zákoník pak vyžadoval písemnou formu smlouvy o výkonu funkce a její schválení valnou hromadou společnosti. Stěžovatelka uvedla, že u ní neexistoval vnitřní předpis, který by upravoval odměnu statutárního orgánu, současně neuzavřela s panem X. smlouvu o výkon funkce a ani jediný společník stěžovatelky při výkonu působnosti valné hromady neudělil souhlas s poskytováním plnění panu X. Stěžovatelka se tedy domnívá, že přistupovat k neplatné pracovní smlouvě jako k platné smlouvě o výkonu funkce jednatel by vedlo k rozporu se zmiňovanými ustanoveními obchodního zákoníku.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalobkyně zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

[20] Podle § 5 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění platí, že pojištěnec je plátcem pojistného, pokud je zaměstnanec; za zaměstnance se pro účely zdravotního pojištění považuje fyzická osoba, které plynou nebo by měly plynout příjmy ze závislé činnosti podle zvláštního právního předpisu s výjimkou vyjmenovaných osob, mezi nimiž není jednatel společnosti s ručením omezeným uveden. V poznámce pod čarou č. 1a) vztahující se na sousloví „zvláštní právní předpis“ se pak odkazuje na „§ 6 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů“. Je zjevné, že zvláštním právním předpisem je zde míněn celý § 6 zákona o daních z příjmů, nikoli jen některý z odstavců.

[21] Podle § 6 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů, v rozhodném znění, jsou příjmy ze závislé činnosti mimo jiné i „příjmy za práci [...] jednatelů společností s ručením omezeným“. Celé ustanovení v rozhodném znění uvádělo (zvýraznění provedl nyní NSS): „Příjmy ze závislé činnosti jsou [...] příjmy za práci členů družstev, společníků a jednatelů společností s ručením omezeným a komanditistů komanditních společností, a to i když nejsou povinni při výkonu práce pro družstvo nebo společnost dbát příkazů plátce a příjmy za práci likvidátorů, [...]“. Jednatelé společností s ručením omezeným se tedy v tom rozsahu, v jakém vykonávají „práci“ pro společnost a za tento výkon „práce“ dostávají od společnosti odměnu, považují za zaměstnance ve smyslu zákona o veřejném zdravotním pojištění a vztahuje se na ně povinnost platit pojistné na veřejné zdravotní pojištění.

[22] Povinnost účastnit se na veřejném zdravotním pojištění je upravena přímo v § 3, respektive § 8 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Povinnost platit zdravotní pojistné je svým charakterem veřejnoprávní povinností vůči státu. Blíží se daňové povinnosti a je velmi podobná povinnosti platit pojistné na sociální zabezpečení.

[23] V případě povinnosti odvádět nemocenské pojištění zákonodárce počítá se situací případné neplatnosti pracovní smlouvy. Podle § 5 písm. a) bod 15 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění (dále jen „zákon č. 187/2006 Sb.“), jsou pojištění při splnění podmínek stanovených v tomto zákoně účastny mj. také „osoby činné v poměru, který má obsah pracovního poměru, avšak pracovní poměr nevznikl, neboť nebyly splněny podmínky stanovené pracovněprávními předpisy pro jeho vznik“. Podobně byla eventuelní neplatnost pracovní smlouvy

vyřešena i v předcházející právní úpravě nemocenského pojištění. Podle § 2 odst. 2 zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců (dále jen „zákon č. 54/1956 Sb.“), se za zaměstnance v pracovním poměru pro účely tohoto zákona považovala též osoba činná v poměru, který měl obsah pracovního poměru, avšak pracovní poměr nevznikl, neboť nebyly splněny všechny podmínky stanovené pracovními předpisy pro jeho vznik.

[24] K povinnosti odvádět pojistné na nemocenské pojištění v případě neplatnosti pracovní smlouvy se vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 5. 2015, čj. 6 Ads 136/2012-72: „*Citovaná ustanovení obou zákonů [§ 5 písm. a) bod 15 zákona č. 187/2006 Sb. a § 2 odst. 2 zákona č. 54/1956 Sb. – pozn. NSS] tedy vztahují účast na nemocenském pojištění též na ty osoby, jejichž pracovní právní vztah platně nevznikl. Jinými slovy, obě ustanovení povyšují fakticitu pracovního vztahu nad jeho (soudobroprávní) normativitu. Aniž by mechanicky přebíralo dopady soudobroprávních formalit, chrání veřejné právo ve vztahu k de facto zaměstnanci jeho veřejnoprávní status a z toho mu plynoucí nároky. Správní orgány při určování účasti zaměstnance na nemocenském pojištění dle zákonů o nemocenském pojištění použitelných v letech 2002 až 2010 tedy musely brát v potaz, zda je pracovní smlouva ve smyslu soukromého práva neplatná, či nikoliv. Byla-li pracovní smlouva platná, vznikala dané osobě účast na pojištění jako zaměstnanec v pracovním poměru [2 odst. 1 písm. a) zákona č. 54/1956 Sb., resp. § 5 písm. a) bod 1 zákona č. 187/2006 Sb.]. Byla-li pracovní smlouva neplatná, vznikala dané osobě účast na nemocenském pojištění v souladu s § 2 odst. 2 zákona č. 54/1956 Sb., respektive § 5 písm. a) bod 15 zákona č. 187/2006 Sb., to ovšem za podmínky, že přes formální neplatnost pracovní smlouvy byla daná osoba pro svého zaměstnavatele skutkově činná.“*

[25] V právní úpravě veřejného zdravotního pojištění ustanovení upravující situaci případné neplatnosti pracovní smlouvy chybí. Ustanovení § 5 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění zařazuje mezi pojištěnce jako plátce pojistného „zaměstnanec“, přičemž pro účely zákona o veřejném zdravotním pojištění se zaměstnancem rozumí ten, kterému plynou nebo by měly plynout příjmy ze závislé činnosti, jak je vymezuje § 6 zákona o daních z příjmů. Prostřednictvím řetězce zákonných odkazů tak je vymezeno, že „zaměstnanec“ jsou ti, kdo dostávají nebo by podle práva měli dostávat příjmy za činnosti legálně zařazené mezi závislou činností ve smyslu § 6 zákona o daních z příjmů. Toto ustanovení tedy podobně jako § 5 písm. a) bod 15 zákona č. 187/2006 Sb. a § 2 odst. 2 zákona č. 54/1956 Sb. avšak jinak volenými slovy také zdůrazňuje skutečný výkon činnosti a existenci příjmu za takovou činnost.

[26] Závěry z oblasti nemocenského pojištění proto přenesla na oblast veřejného zdravotního pojištění i judikatura Nejvyššího správního soudu. Ten v rozsudku ze dne 30. 3. 2016, čj. 2 Ads 303/2015-27, v bodu 24 uvedl (zvýraznění provedl nyní NSS): „*Podobná logika jako pro oblast nemocenského pojištění platí i v oblasti veřejného zdravotního pojištění, jakkoli díkce příslušných zákonných ustanovení není jazykově totožná. Podle § 5 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění pojištěnec je plátcem pojistného, pokud je zaměstnanec; za zaměstnance se pro účely zdravotního pojištění považuje fyzická osoba, které plynou nebo by měly plynout příjmy ze závislé činnosti podle zvláštního právního předpisu (zde zákon v poznámce pod čarou odkazuje na zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, v němž jsou příjmy ze závislé činnosti upraveny v jeho § 6). Je-li smlouva, jež byla uzavřena mezi poplatníkem a plátcem, absolutně neplatná, pak dle soudobroprávních předpisů nevyvolává od počátku (ex tunc) žádné účinky. Tím však není vyloučeno, že smluvní strany takové absolutně neplatné smlouvy jednájí (typicky v nevědomosti o neplatnosti smlouvy), jako by smlouva účinky vyvolávala, jejími ustanoveními se řídí a práva a povinnosti z ní vyvěrající respektují. Právní vztah, jenž měl být založen absolutně neplatnou smlouvou, tedy svým způsobem „překryjí“ vztahem faktickým. Pokud někdo pro jiného fakticky pracuje ve vztahu majícím znaky pracovního poměru podle předpisů soukromého práva, avšak pracovní poměr nevznikl pro absolutní neplatnost pracovní smlouvy, jež měla být jeho právním podkladem, je příjem, který mu takto za jeho činnost plyne nebo by měl plynout, příjmem ze závislé činnosti. Pokud tedy skutkově ve vztahu mezi stěžovatelem a společností STAVPROJ MORAVA, spol. s r. o., v likvidaci, existoval vztah faktického výkonu činnosti stěžovatele pro tuto společnost, který by, pokud by byl kryt platnou pracovní smlouvou, měl povahu vztahu pracovního poměru, byl stěžovatel „zaměstnanec“ ve smyslu § 5 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění.“*

[27] V případě stěžovatelky není pochyb o tom, že pan X. fakticky výkon funkce jednatele vykonával, a to navzdory soudobroprávní nepřijatelnosti vykonávat tuto funkci v pracovním poměru. Sporným také není fakt, že panu X. plynula za výkon funkce jednatele mzda (ve smyslu úplaty za vykonávanou činnost), o čemž mj. svědčí mzdový list založený ve spise. Z daných skutečností tedy plyne, že stěžovatelka ve vztahu k panu X. naplnila

všechny zákonem stanovené podmínky pro vznik povinnosti platit pojistné na veřejné zdravotní pojištění, jak jsou vymezeny v § 5 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění ve spojení s § 6 zákona o daních z příjmů.

[28] Na tomto závěru nic nemění ani to, že stěžovatelka a pan X. se následně (poté, co pan X. v rozhodném období fakticky pro stěžovatelku funkci jednatele vykonával a dostal za to zaplacen) shodli na tom, že jimi uzavřená smlouva byla od počátku neplatná, a pan X. vrátil stěžovatelce poskytnuté plnění za výkon funkce jednatele jako bezdůvodné obohacení. Podstatná zde byla fakticita v rozhodné době, tedy to, že pan X. pro stěžovatelku skutečně vykonával činnost jednatele i ve sporném období října až prosince 2011.

[29] Smyslem a účelem té části § 5 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění, která obsahuje slova „*by měly plynout*“ (míněno příjmy z toho, co toto ustanovení odkazem na § 6 zákona o daních z příjmů prohlašuje za příjmy ze zaměstnání), je zajistit, aby i osoby, které fakticky vykonávaly činnosti, jež pro účely výběru daní z příjmů zahrnuje § 6 zákona o daních z příjmů pod „*závislou činností*“, mj. tedy i činnosti jednatelů spočívající v práci pro společnost, byly po dobu výkonu této činnosti zahrnuty do českého systému veřejného zdravotního pojištění. Zahrnutí znamená jednak to, že jim bude poskytnuta na základě účasti na pojištění zásadně „*bezplatná*“ zdravotní péče, ale také to, že český systém veřejného zdravotního pojištění bude mít nárok, aby plátce pojistného (jímž je v daných skutkových souvislostech v nyní projednávaném případě stěžovatelka jako společnost s ručením omezeným, pro niž pan X. činnost jednatele vykonával) za osobu fakticky vykonávající tuto činnost zaplatil pojistné. Je nutno si uvědomit, že systém veřejného zdravotního pojištění je v České republice výrazně vzdálen komerčním pojistným systémům založeným na ryzím pojistném principu. Svou ekonomickou podstatou se daleko více blíží systému jakési rovné zdravotní daně, jejíž výnosy jsou určeny předem stanoveným subjektům – zdravotním pojišťovnám jako veřejnoprávním korporacím provádějícím úhrady zdravotní péče poskytované na základě veřejného zdravotního pojištění. Z těchto důvodů lze akceptovat i to, co se stěžovatelce (a zřejmě i panu X. jako potenciálnímu beneficiantovi účasti na veřejném zdravotním pojištění) nelíbí, a sice faktické „*vnučení*“ jejich pozic (účasti na pojištění panu X., povinnosti platit pojistné za pana X. stěžovatelce) zákonnou úpravou za situace, kdy jsou naplněny určité zákonem vymezené znaky. „*Vnučené dobro*“ účasti na veřejném zdravotním pojištění je výsledkem politického rozhodnutí zákonodárce a správním soudům nezbyvá než toto rozhodnutí respektovat. Jakékoli následné ujednání mezi stěžovatelkou a panem X. o tom, jak nahlížet pro účely soukromoprávní na jeho činnost pro stěžovatelku v rozhodném období měsíců října až prosince 2011, doprovázené případně i vrácením stěžovatelem poskytnutého plnění, je proto pro účely určení jeho účasti na veřejném zdravotním pojištění irelevantní. (...)

3857

Oběti trestných činů: peněžitá pomoc; prokazování nemajetkové újmy

k § 28 odst. 1 písm. b) a odst. 2 zákona č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon o obětech trestných činů)

Obět trestného činu, které byla způsobena v důsledku trestného činu těžká újma na zdraví a pravomocným trestním rozsudkem jí byla přiznána náhrada nemajetkové újmy, nemusí prokazovat, že újma spočívala ve ztrátě na výtěžku a nákladech spojených s léčením, a má nárok na peněžitou pomoc v této pravomocně přiznané výši nemajetkové újmy až do částky 200 000 Kč, jak plyne z § 28 odst. 1 písm. b) ve vazbě na odst. 2 zákona č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2019, čj. 9 As 423/2018-29)

Prejudikatura: č. 3816/2018 Sb. NSS.

Věc: A. B. proti Ministerstvu spravedlnosti o náhradu nemajetkové újmy, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobkyně vystupovala jako poškozená v trestní věci. Městský soud v Brně jí přiznal náhradu nemajetkové újmy v penězích ve výši 200 000 Kč, která se skládala z náhrady bolestného a z náhrady za způsobenou psychickou újmu. Žalobkyně následně podala žalovanému žádost o poskytnutí peněžité pomoci podle § 28 odst. 2 zákona o obětech trestných činů ve výši 200 000 Kč. Žádost odůvodnila tím, že jí pachatel způsobil trestným činem

fyzická zranění, která si vyžádala dvanáctidenní hospitalizaci a způsobila jí posttraumatickou stresovou poruchu. Pachatel je ovšem nemajetný a v dlouhodobém výkonu trestu, takže nelze očekávat, že bude schopen v dohledné době uhradit alespoň část z přiznané nemajetkové újmy.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 1. 2016 žádost žalobkyně zamítl, neboť částka přiznaná Městským soudem v Brně nepředstavovala prokázanou ztrátu na výdělku ani náklady spojené s léčením ve smyslu § 28 odst. 1 písm. b) zákona o obětech trestných činů.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který jí rozsudkem ze dne 31. 10. 2018, čj. 10 A 34/2016-38, vyhověl a rozhodnutí žalovaného zrušil. Podle městského soudu použil žalovaný pouze jazykový výklad, přičemž ovšem nezohlednil úmysl zákonodárce, jak byl vyjádřen zejména v důvodové zprávě k zákonu o obětech trestných činů. Tento zákon nevylučuje peněžitou pomoc, která by se odvíjela od způsobené nemajetkové újmy oběti. Naopak, nemajetková újma představuje podle § 2 odst. 2 zákona jeden z typů příkoří charakterizujících obětí trestného činu, přičemž i ve vztahu k tomuto typu nepříznivého důsledku trestného činu má být oběti poskytována peněžitá pomoc. Pokud tedy žalovaný ze znění § 28 odst. 1 písm. a), resp. písm. b) zákona o obětech trestných činů dovozoval, že nelze uplatnit nárok na peněžitou pomoc ve vztahu k vzniklé nemajetkové újmě, postupoval formalisticky, neboť tento výklad se zjevně přičí účelu právní úpravy, která za obětí ve smyslu zákona o obětech trestných činů považuje též osobu, které bylo ublíženo na zdraví a při tom jí byla způsobena nemajetková újma.

Za situace, kdy má oběť trestného činu k dispozici pravomocný trestní rozsudek, v němž bylo rozhodnuto o náhradě nemajetkové újmy a její výši, je nutno případ posuzovat tak, že oběti náleží peněžitá pomoc ve výši rovnající se škodě či nemajetkové újmě vyčíslené v trestním rozsudku, maximálně však ve výši limitované zákonem pro konkrétní typově vymezený případ § 28 odst. 1 písm. a) až d). Žalobkyně byla obětí ve smyslu zákona o obětech trestných činů a byla jí v důsledku trestné činnosti způsobena těžká újma na zdraví, jak potvrdil trestní rozsudek, který zároveň vymezil výši náhrady nemajetkové újmy. V takovém případě bylo nutno peněžitou pomoc poskytnout na základě § 28 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 28 odst. 2 zákona o obětech trestných činů, takže žalobkyni měla být přiznána peněžitá pomoc ve výši 200 000 Kč, jak požadovala.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Vytýkal městskému soudu nesprávný výklad § 28 odst. 1 a § 28 odst. 2 zákona o obětech trestných činů. Trval na tom, že forma a výše peněžité pomoci, kterou lze poskytnout, je taxativně stanovena v jeho § 28 odst. 1 a tyto meze nelze překročit. Naopak § 28 odst. 2 zákona o obětech trestných činů slouží vylučně k usnadnění a zrychlení správního řízení v případě, že již existuje pravomocný rozsudek, kterým bylo o náhradě škody či nemajetkové újmy rozhodnuto. Zbavuje totiž správní orgán nutnosti zjišťovat vznik a rozsah škody či nemajetkové újmy na straně oběti a obětí zbavuje povinnosti znovu tuto skutečnost v rámci správního řízení o žádosti tvrdit a prokazovat. Uvedené ustanovení ovšem nezakládá žádnou třetí formu, či novou výši peněžité pomoci, kterou by bylo možno obětem trestné činnosti v režimu zákona o obětech trestných činů poskytnout.

Ostatně i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2018, čj. 10 As 120/2018-31, plyne, že § 28 odst. 2 tohoto zákona není sám o sobě právním základem pro poskytnutí peněžité pomoci, nýbrž pouze usnadňuje pozici oběti trestného činu v řízení o žádosti o peněžitou pomoc při vyčíslení škody či nemajetkové újmy. V rozsudku ze dne 19. 4. 2018, čj. 10 As 260/2017-33, pak Nejvyšší správní soud uvedl, že § 28 odst. 2 zákona o obětech trestných činů nestanovuje, že by se pravomocným rozsudkem přiznaná nemajetková újma přeměňovala na peněžitou pomoc, pokud přiznanou nemajetkovou újmu zcela nebo zčásti neuhradil pachatel. Smyslem a účelem právní úpravy poskytování peněžité pomoci obětem trestných činů není primárně odškodňování obětí trestných činů namísto pachatele. Státem poskytované finanční částky mají sloužit pro překlenutí zhoršené sociální situace oběti.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Při výkladu zákona o obětech trestných činů je třeba vycházet z jeho základních principů, jak byly opakovaně vyřčeny i v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Ten v rozsudku ze dne 29. 3. 2018, čj. 10 As 278/2017-46, připomněl, že tento zákon je založen na principu subsidiarity peněžní pomoci, takže peněžítá pomoc má nastoupit zejména tam, kde odškodnění nebylo získáno z jiných zdrojů. Primárním účelem zákona je pak sice překlenutí tíživé sociální situace oběti trestné činnosti, zároveň však peněžítá pomoc ze strany státu plní i funkci reparační, jak plyne z § 25 zákona. Kromě toho se Nejvyšší správní soud ztotožňuje i s názorem vyjádřeným městským soudem v jeho rozsudku ze dne 8. 3. 2018, čj. 9 A 5/2015-61, že stěžovatel je při svém rozhodování vázán zásadou v pochybnostech ve prospěch oběti (*in dubio pro victima*), neboť smyslem zákona je zmírnit dopady spáchaného trestného činu na život obětí a naplnit celosvětový trend posilování práv obětí zmíněný i v důvodové zprávě k zákonu. Navíc celý zákon o obětech trestných činů je koncipován tak, aby se postavení obětí trestných činů zlepšilo. Tyto výchozí principy subsidiarity, reparace a rozhodování ve prospěch obětí musí stěžovatel ve svém rozhodování ctít a dodržovat. Při aplikaci zákona o obětech trestných činů pohledem těchto principů dospívá Nejvyšší správní soud nutně k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[11] Ani stěžovatel sám nemá pochybnosti o tom, že žalobkyně je oprávněnou žadatelkou ve smyslu § 24 odst. 1 písm. b) zákona o obětech trestných činů. Podle něj má právo na peněžítou pomoc „oběť, které byla v důsledku trestného činu způsobena těžká újma na zdraví“. Dopadala na ni tedy úprava peněžíté pomoci zakotvená v § 28 odst. 1 písm. b) téhož zákona:

„(1) Peněžítá pomoc se poskytne na žádost oběti uvedené

a) v § 24 odst. 1 písm. a) v paušální částce 10 000 Kč nebo ve výši, která představuje oběti prokázanou ztrátu na výdělku a prokázané náklady spojené s léčením, snížené o součet všech částek, které oběť z titulu náhrady škody již obdržela; peněžítá pomoc nesmí přesáhnout ve svém součtu částku 200 000 Kč,

b) v § 24 odst. 1 písm. b) v paušální částce 50 000 Kč nebo ve výši, která představuje oběti prokázanou ztrátu na výdělku a prokázané náklady spojené s léčením, snížené o součet všech částek, které oběť z titulu náhrady škody již obdržela; peněžítá pomoc nesmí přesáhnout ve svém součtu částku 200 000 Kč,

c) v § 24 odst. 1 písm. c) v paušální částce 200 000 Kč nebo jde-li o sourozence zemřelého v paušální částce 175 000 Kč; peněžítá pomoc poskytovaná více obětem nesmí ve svém součtu přesáhnout částku 600 000 Kč; pokud by peněžítá pomoc ve svém součtu přesáhla tuto částku, částka poskytovaná každé oběti se přiměřeně zkrátí,

d) v § 24 odst. 1 písm. d) na úhradu nákladů spojených s poskytnutím odborné psychoterapie a fyzioterapie či jiné odborné služby zaměřené na nápravu vzniklé nemajetkové újmy, a to až do celkové výše 50 000 Kč, pokud jí nebyla peněžítá pomoc poskytnuta již podle písmene a).“

[12] Citované ustanovení je nutno číst souběžně s § 28 odst. 2 téhož zákona: „Jestliže o náhradě škody nebo nemajetkové újmy bylo již rozhodnuto pravomocným rozsudkem, je výše způsobené škody nebo nemajetkové újmy zjištěná v rozsudku závazná pro stanovení peněžíté pomoci v rozsahu, v jakém již bylo o náhradě škody nebo nemajetkové újmy rozhodnuto.“ Jak uvedl Nejvyšší správní soud v bodě [22] rozsudku ze dne 19. 4. 2018, čj. 10 As 260/2017-33, právě citovaný odstavec „není sám o sobě právním základem pro poskytnutí peněžíté pomoci. Ustanovení § 28 odst. 2 usnadňuje oběti trestného činu v řízení o žádosti o peněžítou pomoc vyčíslit škodu či nemajetkovou újmu, neboť pokud je určena trestním rozsudkem, již se nemusí dále dokazovat. Výše způsobené škody nebo nemajetkové újmy zjištěná v rozsudku je pro ministerstvo závazná v rozsahu, v jakém o ní bylo rozhodnuto“ (obdobně viz též stěžovatelem zmiňovaný rozsudek čj. 10 As 120/2018-31, č. 3816/2018 Sb. NSS). Zároveň je ovšem nutné uvedená ustanovení vykládat tak, aby byly naplněny principy vyložené výše v bodě [10] a aby výkladem nebyl § 28 odst. 2 zákona zcela vyprázdněn.

[13] K takovému vyprázdnění směřuje výklad stěžovatele, podle nějž lze oprávněným osobám dle § 24 odst. 1 písm. b) peněžitou pomoc poskytnout podle jeho § 28 odst. 1 písm. b) výlučně ve formě paušální částky ve výši 50 000 Kč, nebo ve formě prokázaných nákladů spojených s léčením, či ve formě prokázané ztráty na výděлку. To by ovšem znamenalo, že náhradu nemajetkové újmy, o kterou šlo v nyní posuzovaném případě, by nebylo možno poskytnout nikdy, přestože byla přiznána pravomocným rozsudkem a přestože na ni § 28 odst. 2 zákona výslovně pamatuje. Jiná situace by navíc nebyla ani v případě obětí podle ostatních písmen § 28 odst. 1. Jednotlivá písmena totiž kromě možnosti paušální částky [kromě písm. d)] obsahují jednak výčet finančně uchopitelných druhů újmy, jež mají být po prokázání ze strany oběti stěžovatelem kompenzovány, a jednak finanční stropy této kompenzace. Písm. a) a b) řadí mezi tyto druhy újmy prokázanou ztrátu na výděлку a prokázané náklady spojené s léčením, písm. c) obsahuje pouze paušální částky a písm. d) obsahuje úhradu nákladů spojených s poskytnutím odborné psychoterapie a fyzioterapie či jiné odborné služby zaměřené na nápravu vzniklé nemajetkové újmy. Jinak řečeno, žádné z písmen uvedených v § 28 odst. 1 zákona o obětech trestných činů nepočítá výslovně s tím, že by byla nahrazována nemajetková újma, neboť i písm. d), které tento pojem používá, mluví pouze o nákladech vynaložených na služby „zaměřené na nápravu vzniklé nemajetkové újmy“, nikoli o finanční náhradě nemajetkové újmy. Zároveň však § 28 odst. 2 zákona výslovně počítá s možností, že v rámci peněžité pomoci podle odstavce 1 bude poskytnuta i pomoc odpovídající nemajetkové újmě, o níž bylo rozhodnuto pravomocným rozsudkem. Nemá-li tedy být zmínka o náhradě nemajetkové újmy uvedená v § 28 odst. 2 zákona zcela vyprázdňena, je třeba stěžovatelův výklad odmítnout.

[14] Toto ustanovení tak sice není samo o sobě právním základem pro poskytnutí peněžité pomoci, jak plyne z výše citované judikatury. Zároveň však poskytuje obětem trestných činů lepší postavení v tom, že nemusí prokazovat a dokladat konkrétní druhy újmy předpokládané v jednotlivých písmenech § 28 odst. 1 zákona, nýbrž na ně dopadne pouze finanční strop uvedený ve vztahu k jednotlivým typům obětí v jednotlivých písmenech (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 10 As 120/2018-31) a v rámci těchto limitů se mohou domoci peněžité pomoci odpovídající náhradě škody nebo nemajetkové újmy, o níž již bylo rozhodnuto pravomocným rozsudkem.

[15] V případě obětí, které byla ve smyslu § 24 odst. 1 písm. b) zákona o obětech trestných činů způsobena v důsledku trestného činu těžká újma na zdraví, to znamená, že tato oběť má tři možnosti. Buď prokáže pouze tolik, že je obětí trestného činu a byla jí způsobena těžká újma na zdraví, a bude jí přiznána peněžítá pomoc v paušální částce 50 000 Kč. Nebo navíc ještě doloží prokázanou ztrátu na výděлку či prokázané náklady spojené s léčením snížené o součet všech částek, které z titulu náhrady škody již obdržela, a obdrží peněžitou pomoc v této prokázané výši až do částky 200 000 Kč. Nebo konečně doloží, že pravomocným rozsudkem již bylo rozhodnuto o náhradě škody nebo nemajetkové újmy a obdrží peněžitou pomoc v této pravomocně přiznané výši až do částky 200 000 Kč. Její nárok na náhradu škody nebo nemajetkové újmy vůči pachateli pak přejde podle § 33 zákona na stát, a to v rozsahu poskytnuté peněžité pomoci.

[16] Právě tato třetí možnost byla naplněna v případě žalobkyně, jak správně konstatoval městský soud, a bylo úkolem stěžovatele jí poskytnout peněžitou pomoc v této výši, která jí byla přiznána pravomocným trestním rozsudkem a zároveň odpovídala finančnímu stropu zakotvenému v § 24 odst. 1 písm. b) zákona o obětech trestných činů.

Pracovní právo: platnost pracovních smluv podepsaných stejnou osobou za obě strany

k § 22 odst. 2 občanského zákoníku (č. 40/1964 Sb.)^{*)}

Pracovní smlouvy uzavřené za zaměstnavatele (obchodní společnost) i zaměstnance stejnou osobou (statutárním orgánem) v době mezi 1. 1. 2012 a 31. 12. 2013 nejsou automaticky neplatné z důvodu střetu zájmů ve smyslu § 22 odst. 2 občanského zákoníku z roku 1964. Správní orgán musí v každém jednotlivém

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

případě zkoumat, zda při právním úkonu nedochází ke střetu zájmů mezi obchodní společností jako zaměstnavatelem na straně jedné a jejím statutárním orgánem jako zaměstnancem na straně druhé.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2019, čj. 10 Ads 284/2017-42)

Prejudikatura: č. 1948/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 84/2005 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 625/03), č. 169/2016 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 565/16), č. 171/2016 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 190/15); č. 63/1999 Sb. NS.

Věc: Společnost s ručením omezeným Adaptech proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném pracovním místě, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně požádala dne 30. 7. 2015 o příspěvek za II. čtvrtletí roku 2015 na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném pracovním místě podle § 78 zákona o zaměstnanosti. Úřad práce ČR jako správní orgán I. stupně v rozhodnutí ze dne 11. 12. 2015 přiznal žalobkyni příspěvek v celkové výši 508 315 Kč (výrok I.). Současně však rozhodl, že žalobkyni nenáleží příspěvek na pana Františka Ž. (výrok II.). Celková výše příspěvku proto byla o 30 000 Kč nižší, než žalobkyně žádala. Podle úřadu práce pan František Ž. není zaměstnancem v pracovním poměru ve smyslu § 78 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, jelikož pracovní smlouva uzavřená 20. 12. 2012 mezi žalobkyní a panem Františkem Ž. je neplatná. Smlouvu uzavřela na straně zaměstnavatele (žalobkyně) i zaměstnanec tožná osoba – pan František Ž., který byl v té době jediným jednatelem a společníkem žalobkyně jako společnosti s ručením omezeným. Neplatnost pracovní smlouvy nemohla zvrátit ani skutečnost, že ji za zaměstnavatele podepsala jiná k tomu zmocněná osoba. Zmocněná osoba toto jednání učinila jménem jednatele, a důsledky jsou proto stejné, jako kdyby smlouvu za zaměstnavatele podepsal sám pan František Ž. jako jediný jednatel žalobkyně.

Žalobkyně podala proti II. výroku rozhodnutí úřadu práce odvolání, ve kterém uvedla, že závěry o neplatnosti pracovní smlouvy s panem Františkem Ž. jsou nesprávné. Žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 5. 2016 odvolání zamítl. Argumentací úřadu práce o neplatnosti pracovní smlouvy podepřel judikaturou, podle které rozdílnost zájmů smluvních stran vylučuje, aby za zaměstnavatele a budoucího zaměstnance sjednala a podepsala pracovní smlouvu táž osoba. Rozdílnost zájmů přitom plyne již ze samotné podstaty vztahu zaměstnance a zaměstnavatele a není třeba ji dovozovat z konkrétních okolností, za kterých smluvní strany smlouvu uzavřely. Žalovaný konstatoval, že podle rozhodného znění § 19 písm. d) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, je takové právní jednání absolutně neplatné, jelikož pracovní smlouva odporuje zákonu a současně je v rozporu se základními zásadami pracovněprávních vztahů.

Proti zamítavému rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou u městského soudu, který se ztožnil s argumentací správních orgánů a žalobu pro nedůvodnost zamítl. Městský soud souhlasil se správními orgány, že pracovní smlouva pana Františka Ž. je neplatná. Zákoník práce v různých obdobích upravoval odlišně, zda se jedná o neplatnost absolutní, nebo relativní. Ve znění rozhodném v době uzavření pracovní smlouvy (20. 12. 2012) zákoník práce v § 19 písm. d) stanovil pro tyto případy neplatnost absolutní.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Trvala na tom, že pracovní smlouvu uzavřely za každou smluvní stranu rozdílné osoby. Byla rovněž přesvědčena, že střet zájmů zástupce a zastupovaného je nutně vždy dovést k konkrétním okolnostem a nelze ho automaticky předpokládat u každé pracovní smlouvy uzavřené mezi společností a jejím jediným jednatelem. Konflikt zájmů musí reálně existovat a být postaven najisto. Výklad přijatý správními orgány i městským soudem zcela zbavuje obchodní společnosti s jediným jednatelem možnosti tyto jednatele zaměstnat, byť by se pracovní poměr týkal jiné činnosti, než je obchodní vedení společnosti. Jedná se o protiústavní diskriminaci společností s jediným jednatelem oproti společnostem, ve kterých vystupuje jednatelů více. Takové rozlišování je nedůvodné a v extrémním rozporu s principy spravedlnosti.

I kdyby byl hypoteticky správný závěr o nepřipustném střetu zájmů, pracovní smlouva by byla neplatná jen relativně. Zákoník práce v rozhodném znění vycházel zásadně z relativní neplatnosti s výjimkami absolutní neplatnosti zakotvenými v § 19. Právní jednání spočívající v uzavření pracovní smlouvy za obě smluvní strany stejnou osobou však žádnou z těchto výjimek nenaplnuje. Stěžovatelka byla nadto přesvědčena, že by měla nárok na příspěvek i tehdy, pokud by pracovněprávní vztah formálně nevznikl pro domnělý konflikt zájmů.

Stěžovatelka shrnula, že postup správních orgánů v posuzované věci byl diskriminační a zasáhl do jejího práva vlastnit majetek dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Správní orgány rovněž narušily její legitimní očekávání, jelikož bez zjevné příčiny náhle změnilы dosavadní praxi.

Žalovaný se ve vyjádření ztotožnil s rozsudkem městského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout. Podle ustálené judikatury je smlouva absolutně neplatná. Člen statutárního orgánu může s právnickou osobou platně uzavřít pracovněprávní vztah, nikoliv však za situace, kdy je statutární orgán pouze jednočlenný. Nic na tom nemění ani skutečnost, že pracovní smlouvu za stěžovatelku uzavřela zplnomocněná zástupkyně. Žádost stěžovatelky rovněž vykazuje znaky zneužití práva, jelikož z důvodu absence zákonných znaků závislé práce vztah mezi stěžovatelkou a panem Františkem Ž. nelze považovat za pracovněprávní. Mezi stěžovatelkou a panem Františkem Ž. totiž chybí vztah nadřízenosti a podřízenosti – pan František Ž. si sám přiděluje a kontroluje práci a jako jednatel za ni také sám nese zodpovědnost. Pan František Ž. v pozici jediného společníka a jednatele celou společnost fakticky ovládá, zároveň však chce být také vlastním zaměstnancem. Taková situace není souladná se zákonem.

Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí městského soudu i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud předesílá, že podle obecných intertemporálních pravidel platnost právního úkonu (jednání) je třeba posuzovat podle zákona platného v době, kdy byl právní úkon učiněn. V posuzované kauze je tedy pro určení platnosti smlouvy rozhodná právní úprava účinná k 20. 12. 2012, tj. ke dni uzavření pracovní smlouvy mezi stěžovatelkou a panem Ž.

[11] Podle § 78 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění do 31. 12. 2017, „[z]aměstnavatelé zaměstnávajícímu na chráněných pracovních místech (§ 75) více než 50 % osob se zdravotním postižením z celkového počtu svých zaměstnanců se poskytuje příspěvek na podporu zaměstnávání těchto osob formou částečné úhrady vynaložených prostředků na mzdy nebo platy a dalších nákladů“. Podle odst. 2 téhož ustanovení současně platí, že „[p]říspěvkem jsou nahrazovány skutečně vynaložené prostředky na mzdy nebo platy v měsíční výši 75 % skutečně vynaložených prostředků na mzdy nebo platy na zaměstnance v pracovním poměru, který je osobou se zdravotním postižením, včetně pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na veřejné zdravotní pojištění, které zaměstnavatel za sebe odvedl z vyměřovacího základu tohoto zaměstnance“.

[12] Z cit. ustanovení vyplývá, že poskytování příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením zákonodárce omezil pouze na případy, ve kterých zdravotně postižené osoby vykonávají pro zaměstnavatele práci v pracovním poměru. Na jiné druhy pracovněprávního vztahu se tento příspěvek nevztahuje. Zaměstnavatelé se tedy neposkytnou příspěvek na osoby se zdravotním postižením, které zaměstnávají na základě některé z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr (srov. § 3 zákoníku práce). Podle důvodové zprávy je „[h]lavním smyslem poskytování příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením jejich skutečně trvalé uplatnění na trhu práce. Poskytování příspěvku je proto vázáno pouze na zaměstnávání osob se zdravotním postižením v pracovním poměru“ (důvodová zpráva k zákonu č. 382/2008 Sb., který s účinností od 1. 1. 2009 vložil do § 78 odst. 2 zákona o zaměstnanosti podmínku zaměstnávání zdravotně postižených osob v pracovním poměru; tisk č. 486, V. volební období, rozeslán dne 10. 4. 2008, dostupný na www.psp.cz).

[13] Nejvyšší správní soud ze spisu zjistil, že dne 20. 12. 2012 uzavřela stěžovatelka a pan František Ž. pracovní smlouvu na výkon práce na pozici *betatester*. Smlouvu podepsal na jedné straně jako zaměstnanec pan František Ž., na druhé straně za zaměstnavatele paní Kateřina H., a to v zastoupení jednatele stěžovatelky pana Františka Ž. Podrobný popis náplně práce zaměstnance v pozici *betatester* stanovil dokument *Pracovní náplň*, rovněž z 20. 12. 2012. Náplň práce pana Františka Ž. pro stěžovatelku na základě uvedené pracovní smlouvy bylo testování nově vydaných verzí a aktualizací software pro zrakově postižené, ověřování funkčnosti právě uvolněných aktualizací speciálního software, předávání zpráv o zjištěných chybách a nedostatcích výrobcí software,

srovnávání aktuálně dostupných softwarových řešení pro zrakově postižené, aktivní práce na zlepšování kvality software apod. (blíže viz dokument *Pracovní náplň* z 20. 12. 2012).

[14] Žalovaný ani městský soud nepovažují pana Františka Ž. za zaměstnance v pracovním poměru, na kterého by bylo možné čerpat příspěvek podle § 78 zákona o zaměstnanosti. Pracovní poměr totiž nebyl podle jejich přesvědčení platně založen. Podle § 33 odst. 1 zákoníku práce se pracovní poměr zakládá pracovní smlouvou mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem. Pracovní smlouva, kterou stěžovatelka uzavřela s panem Františkem Ž. dne 20. 12. 2012, je prý neplatná pro střet zájmů, protože ji za zaměstnavatelku (stěžovatelku) i zaměstnance uzavřela stejná osoba – pan František Ž. Zákoník práce v rozhodném znění nezakotvoval v tomto směru výslovnou úpravu, zákaz střetu zájmů však obsahoval § 22 odst. 2 občanského zákoníku (č. 40/1964 Sb.), podle kterého zastupovat jiného nemůže ten, jehož zájmy jsou v rozporu se zájmy zastoupeného. Toto ustanovení se v souladu s § 4 zákoníku práce vztahuje také na pracovněprávní vztahy. Střet zájmů při zastupování přímo vylučoval také § 14 odst. 2 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, účinný do 31. 12. 2006, ke kterému se vztahují některé dále citované judikáty.

[15] Stěžovatelka s těmito závěry nesouhlasí.

[16] Předně namítá, že pracovní smlouvu neuzavřela stejná osoba. Stěžovatelka je právnická osoba s vlastní právní subjektivitou a právní jednání, které pan František Ž. učinil v pozici jednatele, je přičitatelné přímo stěžovatelce. Poukazuje rovněž na to, že pracovní smlouvu za stěžovatelku nepodepsal přímo pan František Ž., ale odlišná osoba, která ji zastupovala na základě plné moci.

[17] Co se týče teze, že obě strany pracovní smlouvy jsou dvě odlišné osoby, to je jistě pravda. Fyzickou osobu nelze směřovat s právnickou osobou. V tom nicméně jádro pudla není. Základ argumentace správních orgánů i městského soudu leží ve střetu zájmů osoby, která za právnickou osobu jednala.

[18] Nejvyšší správní soud připouští, že podle dříve platné konstrukce právnická osoba právně jednala sama (jako právně uznaná entita nadaná právní osobností) prostřednictvím statutárních orgánů (§ 18, § 20 odst. 1 občanského zákoníku, č. 40/1964 Sb., ve spojení s § 13 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, účinný do 31. 12. 2013). To však nic nemění na tom, že fakticky její vůli projevovala fyzická osoba, která se mohla ocitnout v nepřipustném střetu zájmů. Pokud proto jednatel uzavíral smlouvu se společností s ručením omezeným, je třeba připustit, že je shoda v osobě, která vůli obou účastníků právního vztahu projevuje.

[19] Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil s judikaturou Nejvyššího soudu, která v případě střetu zájmů statutárního orgánu a obchodní společnosti připustila podpůrnou aplikaci § 22 občanského zákoníku, č. 40/1964 Sb., a to v situacích, na které nedopadala příslušná ustanovení obchodního zákoníku, zejm. § 196a obchodního zákoníku (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 20. 5. 2010, sp. zn. 29 Cdo 910/2009, ze dne 30. 11. 2011, sp. zn. 29 Cdo 2314/2010, či usnesení ze dne 6. 9. 2016, sp. zn. 23 Cdo 3794/2015).

[20] Použití ustanovení o střetu zájmů nebrání ani skutečnost, že se pan František Ž. nechal zastoupit a zmocnil k uzavření pracovní smlouvy za společnost jinou osobu. Podle judikatury Nejvyššího soudu „[z]aměstnavatele sice může v konkrétním případě při uzavření smlouvy se členem statutárního orgánu zastupovat jiná osoba než statutární orgán, [...] ale nemůže být pochybností o tom, že tu nejsou dvě odlišné strany, které uzavírají smlouvu, ale že ve skutečnosti jde o předem dané právní jednání „ve shodě“, při němž nikdo plnohodnotně nezastupuje obchodní společnost“ (rozsudek ze dne 22. 8. 2017, sp. zn. 21 Cdo 1876/2017).

[21] Tyto námítky proto Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodné.

[22] Stěžovatelka dále nesouhlasí ani se závěry o existenci střetu zájmů. Střet zájmů má dle správních orgánů vyplývat již ze samotné podstaty vztahu zaměstnance a zaměstnavatele. Stěžovatelka poukazuje na to, že tento přístup společně znemožňuje zaměstnávat své jednatele, byť by se pracovní poměr týkal jiné činnosti než obchodního vedení společnosti. Kritizuje paušální závěry žalovaného a městského soudu, kteří se specifiky nynějšího případu vůbec nezabývali a i judikaturu aplikovali selektivně. Stěžovatelka je přesvědčena, že střet zájmů musí reálně existovat a být postaven najisto.

[23] Nejvyšší správní soud si všímá, že správní orgány i městský soud při posouzení platnosti pracovní smlouvy vycházely z ustálené judikatury Nejvyššího soudu, podle které „[s]kutečnost, že žalovaný byl jmenován

jednatelem žalobce, tedy sama o sobě nebránila tomu, aby s ním žalobce jako zaměstnavatel uzavřel pracovní smlouvu nebo jinou smlouvu (dohodu) podle pracovněprávních předpisů. Není ani vyloučeno (a zákon s takovou skutečností i výslovně počítá - srov. například § 132 odst. 3 obč. zák.), aby jednatel uzavřel jménem společnosti s ručením omezeným smlouvu (dohodu), při níž druhou smluvní stranou je sám tento jednatel jako fyzická osoba. **V každém jednotlivém případě je však třeba zkoumat, zda při právním úkonu nedochází ke střetu zájmů mezi společností s ručením omezeným jako zaměstnavatelem na straně jedné a jejím statutárním orgánem jako zaměstnancem na straně druhé** [...]“ (rozsudek ze dne 4. 11. 2004, sp. zn. 21 Cdo 1634/2004, zvýraznění doplnil Nejvyšší správní soud). Právě zvýrazněnou pasáž, podle níž střet zájmů je třeba zkoumat „v každém jednotlivém případě“, však správní orgány i městský soud přehlédly.

[24] V dřívějších rozhodnutích Nejvyšší soud dospěl k závěru, že „**rozdílnost zájmů smluvních stran při sjednávání pracovní smlouvy zpravidla vylučuje, aby za organizaci (zaměstnavatele) sjednala a podepsala pracovní smlouvu tatáž osoba - budoucí pracovník (zaměstnanec), která je druhým účastníkem takové pracovní smlouvy. Zda tomu tak skutečně bylo, nutno vždy dovodit z konkrétních okolností, za nichž k uzavření pracovní smlouvy došlo** [...]“. Vyšel-li odvolací soud z předpokladu, že smlouva mezi žalobcem a žalovanou ze dne 1. 6. 1993 je neplatná, aniž se při tom zabýval skutečnými, jež jsou pro posouzení její platnosti ze shora uvedených důvodů rozhodné, je jeho závěr o neplatnosti pracovní smlouvy ze dne 1. 6. 1993 nesprávný“ (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 11. 1998, sp. zn. 21 Cdo 11/98, č. 63/1999 Sb. NS, zvýraznění doplnil Nejvyšší správní soud).

[25] Správní orgány i městský soud čtou judikaturu Nejvyššího soudu tak, že střet zájmů v případě uzavření pracovní smlouvy stejnou osobou jako zaměstnancem a jednajícím za zaměstnavatele existuje bez dalšího. Zde však správní orgány i městský soud zcela opominají specifika daných kauz, kterým se přitom civilní soudy zpravidla pečlivě věnovaly (srov. např. rozsudek sp. zn. 21 Cdo 1634/2004 cit. výše, kde došlo dle skutkového příběhu k reálnému střetu zájmů mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem – žalovaný v oné kauze plnil funkci jednatele a současně se zaměstnal jako ředitel společnosti na základě pracovní smlouvy, po odvolání z funkce jednatele navíc „sám se sebou“ uzavřel ukončení pracovního poměru a následně se s bývalým „zaměstnavatelem“ dostal do soudního sporu).

[26] Nejvyšší správní soud připouští, že některé judikáty by snad bylo možno číst i tak, že neplatnost pracovní smlouvy z důvodu střetu zájmů lze automaticky dovodit, pokud za zaměstnance i zaměstnavatele uzavřel pracovní smlouvu jediný společník a současně jednatel společnosti. Takovýto výklad judikatury by však byl rozporný s argumentací Ústavního soudu v nálezu ze dne 21. 8. 2018, sp. zn. III. ÚS 669/17, věc Jiří Gavenda. Přestože jádrem sporu byla především otázka souběhu funkcí předsedy představenstva a generálního ředitele obchodní společnosti, Ústavní soud se vyjádřil také k otázce platnosti pracovní smlouvy uzavřené členem statutárního orgánu na straně zaměstnavatele i zaměstnance. Podle jeho názoru „*Nejvyšší soud popírá svou vlastní rozhodovací praxi, na niž ve svém rozhodnutí sám odkazuje a dle které okolnost, že fyzická osoba je jmenována statutárním orgánem (členem statutárního orgánu) obchodní korporace, sama o sobě nebrání tomu, aby s ní byla uzavřena pracovní smlouva nebo jiná smlouva (dohoda) podle pracovněprávních předpisů (pro výkon jiné práce), přičemž v každém jednotlivém případě je třeba zkoumat, zda při právním úkonu nedochází ke střetu zájmů mezi společností (korporací) jako zaměstnavatelem na straně jedné a jejím statutárním orgánem jako zaměstnancem na straně druhé. K takovému střetu dle Nejvyššího soudu v nyní souzené věci došlo, neboť, rozdílnost zájmů zaměstnavatele a zaměstnance je dána už tím, že – objektivně vzato, za běžných okolností – chtějí sjednat smlouvu pro sebe co nejvýhodnější (druh práce, místo výkonu práce, pracovní dobu, odměnu za práci apod.)! [...] Ústavní soud má přitom za to, že pokud by přistoupil na právě uvedenou argumentaci dovolacího soudu, pak by nebylo možné než uzavřít, že neplatné jsou všechny pracovní smlouvy, které jsou uzavřeny mezi obchodní korporací a statutárním orgánem (jeho členem), bez ohledu na to, jaká činnost má být statutárním orgánem či jeho členem pro společnost vykonávána. To proto, že i v případě, že člen statutárního orgánu uzavře s obchodní korporací pracovní smlouvu, jejímž předmětem bude výkon jakékoli činnosti odlišné od činnosti příslušející statutárnímu orgánu, bude nepochybné, že člen statutárního orgánu si pro sebe bude chtít v pracovní smlouvě vyjednat co nejvýhodnější podmínky, a to na úkor obchodní korporace; dojde tedy ke střetu zájmů.*“ (bod 34 nálezu).

[27] Z nálezu výše citovaného III. ÚS 669/17 tedy jasně plyne, že střet zájmů v těchto případech nenastává automaticky, paušálně. Neplatné pro střet zájmů rozhodně nejsou všechny pracovní smlouvy, které jsou uzavřeny

mezi obchodní korporací a statutárním orgánem (jeho členem). Soudy musí dle Ústavního soudu vždy zvážit, zda lze střet zájmů dovodit z konkrétních okolností, za nichž k uzavření pracovní smlouvy došlo, jaká činnost má být statutárním orgánem či jeho členem pro společnost vykonávána, apod.

[28] Nejvyšší správní soud poznamenává, že v dřívějších rozsudcích dospěl k odlišnému závěru (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, čj. 4 Ads 246/2015-37, ze dne 30. 3. 2016, čj. 2 Ads 303/2015-27, či ze dne 26. 1. 2017, čj. 5 Ads 88/2015-20; posledně cit. judikát se vztahuje k pracovní smlouvě uzavřené v roce 2012 a dovozuje za stejných okolností absolutní neplatnost s odkazem na § 19 zákoníku práce, ve znění účinném od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2013). Nejvyšší správní soud ve všech těchto rozhodnutích vycházel z premisy o automatické neplatnosti pracovní smlouvy uzavřené za zaměstnavatele i zaměstnance stejnou osobou (statutárním orgánem), premisy opřené o nesprávný a neústavní výklad judikatury Nejvyššího soudu. Všechna tato rozhodnutí však Nejvyšší správní soud vydal v době před vydáním nálezu III. ÚS 669/17 (cit. v předchozím bodě), který paušalizující výklad judikatury Nejvyššího soudu jasně odmítl. Jelikož je Nejvyšší správní soud při posouzení nynější kauzy vázán závěry vyslovenými v nálezu III. ÚS 669/17, neměl povinnost předkládat věc rozšířenému senátu podle § 17 s. ř. s. (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 7. 2009, čj. 2 As 35/2008-56, č. 1948/2009 Sb. NSS).

[29] Nejvyšší správní soud nepopírá, že zájmy zaměstnance a zaměstnavatele jsou obvykle rozporné. Z tohoto předpokladu ovšem nelze vycházet bezvýjimečně bez zohlednění individuálních skutkových okolností. Lze souhlasit se stěžovatelkou, že přístup správních orgánů i městského soudu v této věci vede k nedůvodnému závěru, že obchodní společnosti s jednočlennými či kolektivními statutárními orgány za žádných okolností nemohou uzavřít se statutárním orgánem pracovní smlouvu, protože se bude vždy automaticky jednat o střet zájmů. Představitelé statutárních orgánů v takových společnostech nebudou moci vykonávat žádnou činnost v pracovněprávním vztahu, být jejich zaměstnání na určité pozici ve společnosti zajisté není vždy v rozporu se zájmy společnosti, a může být naopak pro společnost výhodné z nejrůznějších důvodů (například jejich specifické odborné znalosti atd.).

[30] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že k neplatnosti pro střet zájmů podle § 22 odst. 2 občanského zákoníku (č. 40/1964 Sb.) nelze přistupovat paušálně. Nadto neplatnost smlouvy má být výjimkou, nikoli zásadou. Proto je třeba dát přednost takovému výkladu, který nezakládá neplatnost smlouvy, před výkladem, který neplatnost zakládá (srov. pro oblast pracovněprávní nález ze dne 13. 9. 2016, sp. zn. I. ÚS 190/15, č. 171/2016 Sb. ÚS, bod 29, nebo obecně nález ze dne 14. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 625/03, č. 84/2005 Sb. ÚS).

[31] Nejvyšší správní soud připomíná též doktrinární názory k § 22 odst. 2 občanského zákoníku (č. 40/1964 Sb.), že „[s]ama možnost existence rozporu se zájmy zastoupeného k zákazu zastupovat nestačí. Rozpor zájmů musí reálně existovat. Při posuzování rozporu mezi zájmy zástupce a zastoupeného je třeba vždy vycházet z povahy konkrétního právního úkonu, jakož i z všech okolností případu tak, aby bylo možno náležitě zabezpečit ochranu zájmů zastoupeného.“ (Švestka, J., Eliáš, K., In: Švestka, J. a kol. *Občanský zákoník I, II*, 2. vydání [online]. Praha: C. H. Beck, 2009, komentář k § 22).

[32] Závěry o střetu zájmů proto nelze automaticky aplikovat v každém případě, ve kterém statutární orgán uzavřel pracovní smlouvu za obě smluvní strany, a to pouze s obecným poukazem na rozdílné zájmy stran při uzavírání pracovní smlouvy. K obdobným závěrům dospěl také Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 9. 2016, sp. zn. II. ÚS 565/16, č. 169/2016 Sb. ÚS, věc Iva Krestová. Podobně jako v nynější kauze obecné soudy dospěly k závěru o neplatnosti nájemní smlouvy pro střet zájmů, jelikož nájemní smlouvu podepsala za obě smluvní strany stejná osoba. Ústavní soud označil závěry obecných soudů za formalistické, jelikož vycházely pouze z toho, že strany nájemní smlouvy mají protikladné postavení a každá z nich sleduje svůj prospěch, aniž zohlednily smysl a účel kontraktu ve spojení s konkrétními skutkovými okolnostmi.

[33] Podpůrně lze přihlídnout i k obchodněprávní judikatuře Nejvyššího soudu, která pracuje s konstrukcí tzv. samokontrahování statutárních orgánů podle obchodního zákoníku. V těchto případech judikatura uváděla, že na úkony, které „společnost učinila svými jednately, ať už žalobci nebo žalovaným, není zásadně možné ani přiměřeně aplikovat ustanovení § 22 odst. 2 obč. zák. (podle něhož zastupovat jiného nemůže ten, jehož zájmy jsou v rozporu se zájmy zastoupeného) už proto, že platnost zásady zákazu střetu zájmů pro výkon působnosti statutárního orgánu obchodní společnosti lze (od 1. července 1996, kdy nabyla účinnosti novela obchodního zákoníku provedená

zákonem č. 142/1996 Sb.) spolehlivě dovodit přímo z úpravy obchodního zákoníku, zejména z ustanovení § 194 odst. 5 a § 196a obch. zák.

Za střet zájmů však není možné považovat automaticky každou situaci, kdy statutární orgán (společník) uzavírá smlouvu se „svou“ obchodní společností. Je tomu tak i proto, že obchodní zákoník výslovně připouští, aby smlouvu uzavíranou mezi společností, jejímž jménem jako jednatel jedná jediný společník, a tímto společníkem, podepsal tento jednatel jednak jako statutární orgán jedné smluvní strany, jednak jako druhá smluvní strana (§ 132 odst. 3 obch. zák.)“ (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 2009, sp. zn. 29 Cdo 3864/2008, dále viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 3. 2017, sp. zn. 33 Cdo 2982/2016).

[34] Podle Nejvyššího správního soudu proto bylo nezbytné při posuzování existence střetu zájmů přihlídnout ke konkrétním okolnostem nynější kauzy. Na to správní orgány rezignovaly. Nejvyšší správní soud přitom za stávajícího stavu dokazování žádný rozpor zájmů mezi stěžovatelkou a panem Františkem Ž. nevidí. Náplň práce pana Františka Ž. se nekryje s výkonem funkce jednatele, jde tedy o tzv. „*nepravý souběh*“. Jedná se o pozici *betatester*, konkrétně o testování nově vydaných verzí a aktualizací pro specifickou oblast software pro zrakově postižené (viz blíže bod [13] shora). Podmínky pracovní smlouvy s panem Františkem Ž., včetně rozvržení pracovní doby či počtu týdnů dovolené, jsou zcela standardní a stejné jako u jiných zaměstnanců stěžovatelky (obdobná ujednání obsahuje pracovní smlouva uzavřená s panem Josefem B. ze dne 1. 8. 2013). Stejně tak mzdové náklady vynaložené na pana Františka Ž. se výrazně neliší od mzdových nákladů na jiné zaměstnance.

[35] Nejvyšší správní soud shrnuje, že případná neplatnost pracovní smlouvy pro střet zájmů se má posuzovat individuálně. Správní orgány ani městský soud konkrétně nevysvětlily, proč si myslí, že smlouva stěžovatelky s panem Ž. naplňuje podmínky střetu zájmů. Paušální závěry, ze kterých vycházely správní orgány a městský soud, vycházejí z nesprávné premisy, že jakákoliv pracovní smlouva mezi jednočlennou společností s ručením omezeným jako zaměstnavatelem a jediným jednatelem jako zaměstnancem naplní střet zájmů. Tato premisa však neobstojí, čímž padá veškerá argumentace žalovaného v žalobou napadeném rozhodnutí. Také městský soud pochybil, neboť tento nesprávný postup potvrdil ve svém rozhodnutí.

(...)

3859

Kompetenční spory: pravomoc Energetického regulačního úřadu

k § 52 odst. 2 zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 131/2015 Sb.

Pravomoc Energetického regulačního úřadu rozhodovat spory, jejichž předmětem je splnění peněžité povinnosti uložené zákonem č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie, nebo sjednané na základě tohoto zákona (§ 52 odst. 2 citovaného zákona), není omezena jen na případy, kdy jedna ze smluvních stran splnění této povinnosti odmítá, ale dopadá na všechny spory, kde je rozporována povinnost k peněžitému plnění z titulu smluvního ustanovení sjednaného na základě zákona č. 165/2012 Sb.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 15. 1. 2019, čj. Konf/45/2017-14)

Prejudikatura: č. 955/2006 Sb. NSS a č. 2275/2011 Sb. NSS.

Věc: Spor o pravomoc mezi Energetickým regulačním úřadem a Obvodním soudem pro Prahu 8, za účasti žalobkyně společnosti s ručením omezeným UNIPETROL RPA, o vydání bezdůvodného obohacení.

Návrhem doručeným dne 5. 9. 2017 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon č. 131/2002 Sb.“), se Energetický regulační úřad (dále jen

„ERÚ“) domáhal, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc podle § 1 odst. 1 písm. a) citovaného zákona. Spor vznikl mezi ním a Obvodním soudem pro Prahu 8 ve věci vedené u tohoto soudu pod sp. zn. 7 C 305/2016 o zaplacení 303 468 662,92 Kč s příslušenstvím.

Žalobkyně se u Obvodního soudu pro Prahu 8 domáhala vydání rozsudku, kterým by byl žalovaný z titulu vydání bezdůvodného obohacení, eventuálně náhrady škody, zavázán zaplatit žalobkyni částku 303 468 662,92 Kč s příslušenstvím. V žalobě uvedla, že se společností ČEZ Distribuce, a. s., (dále jen „ČEZ“) uzavřela smlouvu o připojení lokální distribuční soustavy do distribuční sítě vysokého napětí, respektive velmi vysokého napětí. V období měsíců ledna až září 2013 vyrobila žalobkyně mimo jiné elektřinu, kterou sama spotřebovala; nevyužila tedy v tomto rozsahu distribučních služeb společnosti ČEZ, ani jiného provozovatele regionální distribuční soustavy. ČEZ v uvedeném období vystavil žalobkyni celkem devět faktur, které, kromě reálně poskytnutých služeb, zahrnovaly i platby složky ceny za distribuci elektřiny na úhradu nákladů spojených s podporou obnovitelných zdrojů energie (dále též „OZE“) a kombinované výroby elektřiny a tepla (dále též „KVET“), a to i ve vztahu k výše zmiňovaným dodávkám elektřiny pro vlastní potřebu žalobkyně, při nichž nevyužila distribučních služeb této společnosti.

Obvodní soud pro Prahu 8 usnesením ze dne 2. 5. 2017, čj. 7 C 305/2016-118, řízení o žalobě proti společnosti OTE zastavil s tím, že věc bude postoupena ERÚ (výrok I.); ve zbytku rozhodl o nákladech soudního řízení (výroky II. až IV.). Svůj postup odůvodnil tím, že v dané věci není založena rozhodovací pravomoc soudů v občanském soudním řízení (§ 7 o. s. ř.). Dle jeho názoru předmět sporu vyplývá z poměrů veřejného práva – jeho podstatou je rozhodování o vrácení příspěvku poskytnutého na úhradu nákladů spojených s podporou obnovitelných zdrojů energie a kombinované výroby elektřiny a tepla dle § 13 odst. 1 zákona č. 165/2012 Sb., respektive § 17 odst. 7 písm. d) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (dále jen „energetický zákon“). K rozhodování těchto sporů je povolán ERÚ na základě § 52 odst. 1 a 2 citovaného zákona. Obvodní soud tedy s odkazem na § 104 odst. 1 o. s. ř. řízení zastavil a věc postoupil věcně příslušnému správnímu orgánu.

ERÚ (dále také „navrhovatel“) s postupem obvodního soudu nesouhlasil a podal zvláštnímu senátu návrh na řešení negativního kompetenčního sporu. Upozornil, že v oblasti podporovaných zdrojů energie je jeho rozhodovací pravomoc založena § 52 odst. 1 a 2 zákona č. 165/2012 Sb., přičemž pravomoc uvedená v odstavci prvním citovaného ustanovení je téměř totožná jako obecná pravomoc vyplývající pro něj z ustanovení § 17 odst. 7 písm. d) energetického zákona. Z citované úpravy vyplývá, že ERÚ je oprávněn meritorně posuzovat otázku hrazení příspěvku na podporu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie za množství vyrobené elektřiny odpovídající lokální spotřebě výrobce. ERÚ nicméně nemá pravomoc rozhodovat o jakémkoli návrhu, který se týká předmětu regulace zákona č. 165/2012 Sb.; pravomoc je mu svěřena pouze pro rozhodování sporů o splnění peněžité povinnosti uložené tímto zákonem. V předmětném sporu se nejedná o spor o splnění povinnosti uložené citovaným zákonem (kde by rozhodovací pravomoc ERÚ byla založena), ale o spor o vydání již uskutečněného plnění. Žalobkyně zjevně splnila povinnost, o jejíž existenci byla (podle zmiňovaného zákona) přesvědčena a nyní se pouze domáhá toho, aby jí toto plnění bylo vráceno. Ohledně splnění této (domnělé) povinnosti tak není spor a jde jen o posouzení, zda žalobkyně byla k tomuto plnění povinná. Požaduje-li žalobkyně po žalovaném vydání bezdůvodného obohacení, jde o spor, k jehož projednání jsou příslušné soudy v občanskoprávním řízení podle § 7 odst. 1 o. s. ř. Z uvedených důvodů se proto navrhovatel domáhal vydání rozhodnutí, kterým by bylo vysloveno, že k vydání rozhodnutí o předmětném návrhu je příslušný soud, a to se současným zrušením usnesení Obvodního soudu pro Prahu 8 ze dne 2. 5. 2017, čj. 7 C 305/2016-118.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí v předmětné věci je správní orgán.

Z odůvodnění:

[7] Názor navrhovatele, dle kterého je v posuzované věci založena rozhodovací pravomoc soudu (v občanském soudním řízení), vychází z premisy, že spor mezi žalobkyní a žalovaným je povahy soukromoprávní; naopak obvodní soud při svém rozhodování vycházel z předpokladu, že předmětný spor vychází z poměrů práva veřejného. Právě posouzení této otázky považuje zvláštní senát za klíčové.

[8] Lze jistě souhlasit s navrhovatelem, že rozhodování sporů, *kteří vyplývají z poměrů soukromého práva*, je zásadně svěřeno soudům v občanském soudním řízení, ledaže zákon výslovně stanoví něco jiného (§ 7 odst. o. s. ř.). Aby tedy rozhodovací pravomoc ve věcech soukromoprávních mohla být soudům odňata (a přenesena na jiný orgán), musí být taková skutečnost (výjimka) explicitně stanovena zákonem. Naopak jde-li o spory z plnění povinností vyplývajících z poměrů práva veřejného, o nich zásadně rozhodují jiné orgány než soudy (tato jejich pravomoc musí ovšem vždy také vyplývat ze zákona – srov. čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), soudy v občanském soudním řízení mohou tyto spory rozhodovat pouze tehdy, přiznává-li jim tuto pravomoc explicitně zákon (§ 7 odst. 3 s. ř. s.).

[9] V nyní posuzované věci je vhodné nejprve stručně popsat systém, ve kterém v rozhodném období (leden až září 2013) docházelo k financování a výplatě tzv. „zeleného bonusu za elektřinu“, tedy finanční částky na podporu výroby elektřiny určené výrobcům elektřiny z OZE nebo KVET [§ 2 písm. j) zákona č. 165/2001 Sb.]. Podle právní úpravy účinné v uvedeném období měli výrobci elektřiny z OZE a KVET právo žádat operátora trhu (společnost OTE) o výplatu zeleného bonusu na základě jimi provedeného vyúčtování (§ 9 odst. 3 zákona č. 165/2011 Sb.). Podle § 28 odst. 1 až 3 zákona č. 165/2001 Sb. měl operátor pro tyto potřeby dva zdroje příjmů, a to dotace ze státního rozpočtu (§ 28 odst. 2) a tzv. „úhradu nákladů spojených s podporou elektřiny“, kterou mu (v případě vyčerpání zmiňované dotace – viz § 28 odst. 3) byli povinni platit (mimo jiné) provozovatelé regionální distribuční soustavy (zde společnost ČEZ), a to „z finančních prostředků, které tvoří [...] složku ceny za distribuci elektřiny na krytí nákladů spojených s podporou elektřiny“ (§ 28 odst. 1). Posledně uvedené zcela jasně vyplývalo též z dikce § 13 odst. 1 zákona č. 165/2012 Sb., podle kterého „[o]perátor trhu účtuje provozovateli regionální distribuční soustavy [...] ceny za distribuci elektřiny na krytí nákladů spojených s podporou elektřiny a provozovatel regionální distribuční soustavy [...] je povinen ji hradit operátorovi trhu“. Oproti tomu zákon č. 165/2012 Sb. nestanovoval v tomto směru žádnou povinnost zákazníkům distribuce [pro lepší srozumitelnost textu bude dále namísto pojmu „účastník trhu s elektřinou připojený k distribuční síti“, kterým by měl být v souladu s terminologií energetického zákona označován žalobkyně, používán pojem „zákazník distribuce“; tento zavedený pojem není ekvivalentem pojmu „zákazník“ ve smyslu § 2 odst. 2 písm. a) bod 17 energetického zákona].

[10] Z uvedeného tedy resultují tyto dílčí závěry: 1) úhrada nákladů spojených s podporou elektřiny představovala zákonem stanovenou povinnost; 2) tato povinnost nedopadala na zákazníky distribuce (zde žalobkyně jakožto provozovatele lokální distribuční soustavy), ale na provozovatele regionální distribuční soustavy; 3) výše této úhrady byla plně navázána na rozsah takto poskytované služby (množství distribuované elektřiny) bez zřetele na ekonomický výsledek této činnosti.

[11] Nelze ovšem přehlédnout, že označil-li zákon č. 165/2012 Sb., ve znění účinném do 1. 10. 2013, v § 28 odst. 1 tuto úhradu výslovně za „složku ceny za distribuci elektřiny“, vytvořil tím prostor k přenesení této povinnosti na další subjekty (cena za samotnou distribuci je jen jednou ze součástí ceny, kterou platí zákazník distribuce na základě smlouvy o distribuci elektřiny – viz § 5 odst. 8 vyhlášky ERÚ č. 541/2005 Sb., o pravidlech trhu s elektřinou, zásadách tvorby cen za činnosti operátora trhu s elektřinou a provedení některých dalších ustanovení energetického zákona). K tomuto přenosu ovšem mohlo dojít výlučně na smluvní bázi, tj. na základě uzavření smlouvy o distribuci elektřiny. ERÚ pak tento postup reflektoval v rámci své regulační činnosti v oblasti cen (§ 19a energetického zákona), neboť cena distribuce elektřiny byla cenou regulovanou.

[12] Z toho, co bylo uvedeno výše, je tedy zřejmé, že peněžité plnění, které žalobkyně poskytla společnosti ČEZ a jehož vrácení se nyní (po žalovaném – společnosti OTE) domáhá, bylo poskytnuto jako součást vyúčtování poskytnutých služeb distribuce elektřiny, tedy výlučně z důvodu existujícího smluvního vztahu mezi žalobkyní a společností ČEZ (smlouva o připojení lokální distribuční soustavy k distribuční soustavě vysokého napětí nebo velmi vysokého napětí). Dále lze konstatovat, že do tohoto smluvního vztahu a z něj poskytovaných plnění společnost OTE z pozice regulátora trhu nikterak nevstupovala; právní vztah vyplývající přímo ze zákona č. 165/2012 Sb. existoval pouze mezi žalobkyní a společností ČEZ.

[13] Lze tak uzavřít, že předmětný spor má svůj právní základ v existenci převážně **soukromoprávního vztahu** mezi žalobkyní a společností ČEZ.

[14] Jak bylo již uvedeno výše, východiskem pro úvahy zvláštního senátu při rozhodování jakéhokoliv kompetenčního sporu mezi orgánem veřejné správy a soudem ve věcech soukromoprávních je premisa, dle které rozhodovací pravomoc zde náleží zásadně soudům. Zvláštní senát přitom již v rozhodnutí ze dne 13. 4. 2010, čj. Konf 108/2009-11, č. 2275/2011 Sb. NSS, uvedl, že „*vyluky z rozhodovací pravomoci obecných soudů ve prospěch správních orgánů je třeba vykládat restriktivně. Tyto vyluky totiž odnímají soudům jejich nejvládnější pravomoc – rozhodovat spory ze soukromoprávních vztahů v klasickém nalézacím řízení.*“ Proto „*nebude-li možno podřadit právě projednávaný případ pod žádnou z oblastí, ve kterých je ERÚ oprávněn rozhodovat, bude ve věci dána pravomoc obecného soudu*“. Úkolem zvláštního senátu tedy bylo posoudit, zda existuje explicitní a dostatečně určité ustanovení zákona odnímající rozhodování předmětného sporu soudům v občanském soudním řízení.

[15] Není sporu o tom, že předmětný spor má svůj původ v existenci tzv. „*zeleného bonusu*“ realizovaného v podobě složky ceny za distribuci elektřiny (žalobkyně jej společnosti ČEZ uhradila, domáhá se však jeho vrácení z titulu bezdůvodného obohacení, respektive náhrady škody, která mu touto platbou měla vzniknout). Tento mechanismus byl do právního řádu zaveden zákonem č. 165/2012 Sb., který jej také definuje, stanovuje základní rámec jeho konstrukce a určuje způsob jeho vybírání a další distribuce (včetně určení subjektů, které jej platí, i subjektů, které jsou jeho beneficienty). Je tedy logické zabývat se primárně tím, zda zmiňovaný zákon stanoví nějaká pravidla pro rozhodování sporů, které v procesu vzniku a administrace těchto plateb (viz zejména body [9] až [11] tohoto odůvodnění) vzniknou.

[16] Z § 52 odst. 1 zákona č. 165/2012 Sb. vyplývá, že: „*Úřad rozhoduje spory týkající se podpory elektřiny z obnovitelných zdrojů, elektřiny z druhotných zdrojů nebo elektřiny z vysokoučinné kombinované výroby elektřiny a tepla a podpory tepla.*“ Podle odstavce druhého pak: „*Úřad rozhoduje další spory, jejichž předmětem je splnění peněžité povinnosti uložené tímto zákonem nebo sjednané na základě tohoto zákona, nebo povinnosti vrácení neoprávněně čerpané podpory podle § 51.*“

[17] Je zřejmé, že odstavec první dopadá na spory týkající se **podpory** ve formě zeleného bonusu, odstavec druhý míří na spory týkající se **financování** tohoto bonusu. Toto rozlišení má své opodstatnění, neboť zákon č. 165/2012 Sb. tyto pojmy odlišuje [srov. § 1 odst. 1 písm. a) a e) zákona] a problematiku pod ně spadající upravuje v samostatných hlavách první části zákona.

[18] O spor týkající se samotné podpory ve formě zeleného bonusu se v posuzované věci evidentně nejedná; zjevně nejde o případ, kdy by měl ERÚ vystupovat ve vrchnostenském postavení regulátora trhu. Aplikace § 52 odst. 1 zákona č. 165/2012 Sb. je tak bez dalšího vyloučena. Zbývá však posoudit, zda předmětný spor nemůže být „*sporem, jehož předmětem je splnění peněžité povinnosti uložené tímto zákonem nebo sjednané na základě tohoto zákona*“ ve smyslu § 52 odst. 2 citovaného zákona.

[19] Žádná ze stran kompetenčního sporu nečiní sporným, že by rozhodovací pravomoc ERÚ byla založena v případě, kdy by zákazník distribuce odmítl provozovateli regionální distribuční soustavy (k níž je připojen) uhradit poplatky za KVET a OZE (coby „*složku ceny za distribuci elektřiny*“) na základě vyúčtování distribučních služeb poskytnutých dle uzavřené smlouvy. Je zřejmé, že takový spor by byl sporem o *splnění peněžité povinnosti sjednané na základě zákona č. 165/2012 Sb.* Esenciálními otázkami takového sporu přitom vždy je, zda mezi provozovatelem regionální distribuční soustavy a zákazníkem distribuce existuje smluvní vztah (sjednaný alespoň částečně na základě zákona č. 165/2012 Sb. a zahrnující povinnost některé ze smluvních stran poskytnout peněžité plnění) a zda bylo plněno v souladu s ním. Zodpovězení stejných otázek je ovšem z povahy věci nutně východiskem úvah i o (ne)existenci bezdůvodného obohacení, tvrdí-li zákazník distribuce, že plnil nad rámec svých smluvních povinností. Neexistuje tedy principiální rozdíl mezi situací, kdy jedna ze smluvních stran odmítne poskytnout plnění a situací, kdy sice plnění poskytne, ale žádá je zpět; v obou případech je východiskem jakýchkoli úvah posouzení zda (i) mezi stranami existuje smluvní vztah (platná smlouva) a zda (ii) bylo v souladu s touto smlouvou plněno. Jinými slovy, samotná existence poskytnutého plnění nemůže být rozhraničovacím kritériem pro určení pravomoci orgánu, který je povolán takový spor rozhodnout. Podstata sporu je v obou případech stejná: jde o posouzení, zda zákazník distribuce je (byl) povinen provozovateli distribuční soustavy *splnit peněžitou povinnost sjednanou na základě zákona č. 165/2012 Sb.*

[20] Tento přístup plně koresponduje se smyslem úpravy, která vyjímá rozhodování některých sporů povstálých z poměrů soukromého práva z pravomoci soudů a svěřuje je správním orgánům. Zákonodárce toto řešení volí v situacích, kdy je k řešení sporů v určité oblasti třeba i specifických, vysoce odborných znalostí ležících mimo oblast práva. Je-li těmito znalostmi nadán určitý správní orgán (a je-li mu zákonem garantována potřebná míra autonomie – k tomu viz § 17 odst. 3 energetického zákona), je minimálně z hlediska procesní ekonomie vhodné přenechat řešení těchto sporů tomuto orgánu; ústavně zaručené právo na soudní ochranu (viz čl. 36 Listiny základních práv a svobod) tím není nikterak dotčeno, neboť soudy mohou tyto věci následně projednat v plné jurisdikci v řízení vedeném dle části páté o. s. ř. Jestliže tedy zákonodárce svěřil správnímu orgánu (ERÚ) pravomoc rozhodovat „spory, jejichž předmětem je splnění peněžité povinnosti uložené tímto zákonem nebo sjednané na základě tohoto zákona“, bylo by absurdní, aby spory založené na věcně shodném základu (viz odst. [19] tohoto odůvodnění), jež však nelze *stricto sensu* označit za spor o splnění peněžité povinnosti, řešil soud.

[21] Nelze rovněž opomenout fakt, že byla-li by pravomoc ERÚ omezena výlučně na případy, kdy některá ze smluvních stran nesplní svou povinnost poskytnout peněžité plnění sjednané na základě zákona č. 165/2012 Sb., otevřel by se tím prostor pro účelové jednání označované jako *forum shopping* (výběr „místa“, kde bude spor řešen). Lze si jistě představit, že nesouhlasí-li smluvní strana s tím, že by měla poskytnout druhé straně peněžité plnění sjednané na základě citovaného zákona, a hodlá-li proto vstoupit do sporu, mohla by svým účelovým jednáním ovlivnit, zda bude tento spor řešen správním orgánem, nebo soudem. Aniž by zvláštní senát jakkoli podsouval žalobkyni takový záměr, lze na skutkovém pozadí nyní projednávané věci jasně možnost takového postupu ilustrovat. Považovala-li by žalobkyně za výhodnější, aby její spor byl projednán a rozhodnut soudem, mohla by požadovanou částku uhradit a nárokovat tak po druhé straně její zpětné vydání z titulu bezdůvodného obohacení. Přestože by věcný základ sporu (viz odst. [19] tohoto usnesení) zůstal stejný, jeho právní posouzení by bylo účelově odňato správnímu orgánu ve prospěch soudu v občanském soudním řízení. Takový postup je nepochybně zcela nežádoucí.

[22] Ze všech uvedených důvodů lze tedy uzavřít, že **pravomoc ERÚ rozhodovat spory, jejichž předmětem je splnění peněžité povinnosti uložené tímto zákonem nebo sjednané na základě tohoto zákona (§ 52 odst. 2 zákona č. 165/2012 Sb.) není omezena jen na případy, kdy jedna ze smluvních stran splnění této povinnosti odmítá, ale dopadá na všechny spory, kdy je rozporována povinnost k peněžitému plnění z titulu smluvního ustanovení sjednaného na základě zákona č. 165/2012 Sb.**

[23] Nad rámec výše uvedeného považuje zvláštní senát za nutné uvést, že nepřehlédl fakt, že v jeho dosavadní rozhodovací praxi nebyla otázkou rozhodovací pravomoci v typově obdobných případech (tj. kdy právní věci vyplývající z poměrů soukromého práva projednávají a rozhodují jiné orgány než soudy v občanském soudním řízení ve smyslu § 7 odst. 1 o. s. ř.) řešena vždy v souladu se shora vysloveným závěrem. Například v usnesení ze dne 19. 10. 2010, čj. Konf 26/2010-14, (žaloba na vydání bezdůvodného obohacení, které vzniklo plněním na základě neplatné smlouvy o poskytování telekomunikačních služeb) se zvláštní senát přihlásil k právnímu názoru vyslovenému již v usnesení ze dne 30. 6. 2006, čj. Konf 132/2005-7, č. 955/2006 Sb. NSS, dle kterého „[j]e-li podání podle svého označení i obsahu žalobou na vydání bezdůvodného obohacení, přísluší rozhodovat o něm soudu v občanském soudním řízení. Soud nemůže popřít svou pravomoc jen proto, že podle jeho názoru by se měl žalobce domáhat sporné částky za použití prostředků správního (resp. daňového) řízení.“ Ke stejnému závěru dospěl zvláštní senát například i v usnesení ze dne 22. 1. 2015, čj. Konf 24/2014-16, (žaloba na vydání bezdůvodného obohacení, kdy bylo plněno na základě povinnosti uložené regulátorem správním rozhodnutím, které v důsledku následného rozhodnutí soudu pozbylo účinnosti). Zvláštní senát si byl této judikатурní linie při rozhodování v dané věci vědom a vážil argumentaci, o kterou se opírá. Přestože výše citovaný právní názor považuje i nadále za hájitelný, nemohl pomínout jeho nežádoucí dopady do praxe, kdy byly soudy v občanském soudním řízení nuceny rozhodovat spory, které byly z dosahu pravomoci správních orgánů vyňaty jen z důvodu právní kvalifikace žalované pohledávky zvolené žalobcem (tedy bez ohledu na právní základ sporu, jež by jinak ze své povahy náležel k projednání a rozhodnutí správnímu orgánu vybavenému k tomu náležitou odborností). Takový stav je z důvodů výše popsaných nežádoucí. Z tohoto důvodu lze tedy zmiňovanou judikатурní praxi zvláštního senátu považovat za překonanou.

[24] S ohledem na skutečnosti výše uvedené zvláštní senát vyslovil, že k rozhodnutí v předmětné věci je příslušný správní orgán (§ 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb.).