

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

09<sup>2019 / XVII. ROČNÍK / 30. 09. 2019</sup>

## OBSAH

<b>3909.</b> Řízení před soudem: individuální osvobození od soudních poplatků.....	436
<b>3910.</b> Řízení před soudem: včasnost podání v elektronické formě při technické závadě .....	441
<b>3911.</b> Řízení před soudem: pasivní legitimace v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy .....	445
<b>3912.</b> Daňové řízení: oprava výše DPH; odpočet daně za plátcem v insolvenční .....450	450
<b>3913.</b> Daň z příjmů právnických osob: náklad související s pořízením hmotného majetku.....	453
<b>3914.</b> Právo na informace: informace o dosaženém vzdělání a odborné způsobilosti zaměstnanců veřejné správy.....	457
<b>3915.</b> Svobodný přístup k informacím: nadřízený správní orgán.....	464
<b>3916.</b> Státní zemědělská a potravinářská inspekce: označení směsné složky .....	470
<b>3917.</b> Správní trestání: odpovědnost provozovatele vozidla za správní delikt .....	476
<b>3918.</b> Advokacie: řízení o kárném provinění advokáta .....	482

## Řízení před soudem: individuální osvobození od soudních poplatků

k § 11 odst. 2 písm. n) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění zákona č. 293/2013 Sb.

**Na řízení před správními soudy se nepoužije § 11 odst. 2 písm. n) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění zákona č. 293/2013 Sb., který od placení soudního poplatku osvobozuje insolvenčního správce nebo dlužníka s dispozičními oprávněními v řízení o nárocích, které se týkají majetku patřícího do majetkové podstaty nebo které mají být uspokojeny z tohoto majetku.**

*(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2019, čj. 1 Afs 135/2018-71)*

**Prejudikatura:** č. 3767/2018 Sb. NSS.

**Věc:** Mirko Möllen, advokát, jako insolvenční správce dlužníka VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft, proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o zajištění nedoplatku daně z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

Specializovaný finanční úřad rozhodnutím ze dne 16. 9. 2014 zřídil zástavní právo k movitým věcem společnosti VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft, podnikající na území ČR prostřednictvím své organizační složky, a to k zajištění nedoplatku této společnosti na DPH. Odvolání společnosti žalovaný zamítl. Žalobce (jako insolvenční správce společnosti) napadl rozhodnutí žalovaného žalobou podanou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem čj. 5 Af 36/2015-36 zamítl.

Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností, v níž mimo jiné uvedl, že jsou u něj splněny předpoklady pro osvobození od soudního poplatku za kasační stížnost podle § 11 odst. 2 písm. n) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, neboť se v posuzované věci jedná o nárok týkající se majetku patřícího do majetkové podstaty a stěžovatel je insolvenčním správcem společnosti VIKTORIAGRUPPE. V této souvislosti dále uvedl, že hlavní insolvenční řízení bylo se společností zahájeno dne 1. 2. 2015 rozhodnutím Okresního soudu ve Weilheimu, Německo. V souladu s čl. 4 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 1346/2000 o úpadkovém řízení je právem rozhodným pro úpadkové řízení a jeho účinky právo toho členského státu, na jehož území bylo úpadkové řízení zahájeno, tudíž právo německé. Podle § 426 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), spadalo jak předběžné insolvenční řízení, tak posléze zahájené hlavní insolvenční řízení pod režim nařízení o úpadkovém řízení, a má účinky i na území České republiky, kde má sídlo mj. organizační složka zahraniční společnosti, a to nezávisle na tom, zda bylo insolvenční usnesení zveřejněno v českém insolvenčním rejstříku. Ke správě majetku náleží i podání kasační stížnosti insolvenčním správcem proti rozsudku krajského soudu, který rozhodoval o žalobách proti rozhodnutím žalovaného, neboť tato rozhodnutí mají dopad do majetkové sféry společnosti, resp. do majetkové podstaty úpadce.

Při předběžném posouzení věci první senát zjistil, že existuje rozdílná judikatura Nejvyššího správního soudu k otázce, zda stěžovatel, který vystupuje v postavení insolvenčního správce, je povinen uhradit soudní poplatek za kasační stížnost. Rozporně tuto otázku řeší senáty dokonce i ve vztahu k nynějšímu stěžovateli. Některé senáty rozhodly ve věci samé, aniž po stěžovateli vyžadovaly úhradu soudního poplatku, zatímco druhý senát stěžovatele k úhradě soudního poplatku vyzval a jeho návrh na vrácení poplatku zamítl.

Sporným je tedy výklad § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích, podle kterého se od poplatku osvobozují insolvenční správce nebo dlužník s dispozičními oprávněními v řízení o nárocích, které se týkají majetku patřícího do majetkové podstaty nebo které mají být uspokojeny z tohoto majetku.

Na jedné straně existují rozhodnutí druhého senátu, který ve věci sp. zn. 2 Afs 327/2018 vyzval stěžovatele dne 13. 11. 2018 k úhradě soudního poplatku s odůvodněním, že § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích nelze uplatnit na soudní řízení ve správním soudnictví. Tento závěr dovodil z rozsudku rozšířeného senátu ze dne 10. 7. 2018, čj. 4 As 149/2017-121, č. 3767/2018 Sb. NSS (dále též „rozsudek ELMO-PLAST“). Řízení následně zastavil po zpětvzetí kasační stížnosti.

Obdobně ve věci sp. zn. 2 Afs 190/2018 druhý senát vyzval stěžovatele k úhradě soudního poplatku se shodným odůvodněním jako ve výše uvedené věci. Stěžovatel soudní poplatek uhradil, ale následně požádal o jeho vrácení. Druhý senát návrh na vrácení soudního poplatku zamítl usnesením ze dne 3. 4. 2019, čj. 2 Afs 190/2018-60. Odůvodnění tohoto usnesení opřel o rozsudek ELMO-PLAST. Rozšířený senát podle druhého senátu stanovil paradigma vztahu mezi insolvenčním řízením a řízením ve správním soudnictví tak, že se jedná o dvě oddělené sféry soudnictví (předmětem prvního je řešení úpadku dlužníka a vypořádání jeho peněžitých závazků, druhé se týká kontroly jednání veřejné správy), které jsou vzájemně nezávislé, byť věcný výsledek jednoho řízení může přirozeně mít význam pro průběh druhého řízení. S ohledem na rozsudek ELMO-PLAST je podle druhého senátu třeba vykládat smysl a účel § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích tak, že osvobození od soudního poplatku cílí na řízení (ve věcech občanskoprávních) zabývající se pohledávkami, které se týkají majetkové podstaty dlužníka, nikoli na správní soudnictví řešící zákonnost jednání veřejné správy vůči osobě, s níž je vedeno insolvenční řízení. Soudní poplatky za řízení ve správním soudnictví jsou ostatně oproti civilnímu řízení zásadně nižší a fixní. Dřívější rozsudky, ve kterých Nejvyšší správní soud dovodil, že dlužníku, s nímž je vedeno insolvenční řízení, náleží osvobození od soudního poplatku, byly dle druhého senátu překonány rozsudkem ELMO-PLAST.

Předkládající první senát upozornil, že před Nejvyšším správním soudem byla a je vedena řada řízení o kasačních stížnostech téhož stěžovatele v roli insolvenčního správce společnosti VIKTORIAGRUPPE. Na rozdíl od výše popsaného přístupu druhého senátu, několik jiných senátů rozhodlo o kasačních stížnostech tohoto stěžovatele ve věci samé, aniž by stěžovatel zaplatil soudní poplatek a aniž by byl k jeho úhradě vyzván (věci sp. zn. 3 Afs 173/2017, 3 Afs 1/2017, 4 Afs 194/2018, 6 Afs 128/2018, 6 Afs 121/2018, 8 Afs 109/2018, 8 Afs 98/2018, 9 Afs 298/2017, 9 Afs 171/2017, 9 Afs 69/2017, 9 Afs 214/2016, 9 Afs 369/2018, 10 Afs 158/2018 a 10 Afs 113/2018). Byť se Nejvyšší správní soud v těchto věcech výslovně nevyjádřil k otázce osvobození od soudních poplatků, ze skutečnosti, že bylo rozhodnuto ve věci samé, aniž by byl poplatek zaplacen a aniž by bylo rozhodnuto o individuálním osvobození, nepochybně vyplývá, že si dané senáty musely učinit úsudek o tom, že jimi posuzované kasační stížnosti poplatkové povinnosti nepodléhají. Lze tedy usuzovat, že akceptovaly tvrzení stěžovatele obsažené v jeho kasačních stížnostech, podle něhož se na něj vztahuje § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích. Většina rozsudků ve shora citovaných věcech byla vydána již po rozsudku rozšířeného senátu ve věci ELMO-PLAST. První senát nepředpokládal, že dané senáty zamýšlely nerespektovat závěry rozšířeného senátu. Lze proto usuzovat, že z rozsudku ELMO-PLAST nedovodily stejné důsledky pro poplatkovou povinnost insolvenčního správce, jak učinil druhý senát.

Z výše uvedeného je zřejmé, že v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu existují rozdílné pohledy na otázku, zda může být insolvenční správce ve věcech projednávaných správními soudy osvobozen od placení soudních poplatků na základě § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích, je-li splněna hypotéza citovaného ustanovení, nebo zda může žádat pouze o individuální osvobození podle § 36 odst. 3 s. ř. s. Tato rozdílná praxe se navíc týká téhož stěžovatele, který je stěžovatelem i ve věci nyní předložené rozšířenému senátu. Pokud by první senát požadoval zaplacení soudního poplatku, nebo naopak rozhodl ve věci samé bez zaplacení poplatku, dostal by se vždy do rozporu s částí judikatury tohoto soudu.

Byť tento rozpor není založen právními názory vyslovenými přímo v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu ve věci samé a jedná se do jisté míry o rozpor implicitní, nejedná se o takový rozpor, který by byl dovozován pouze na základě neurčité domněnky, že některé senáty něco pravděpodobně předpokládaly. První senát nepochybuje o tom, že senáty, které rozhodly ve věci samé bez zaplacení poplatku, jednaly v přesvědčení o souladu svého postupu se zákonem, a tedy nutně v přesvědčení, že podmínky pro věcné projednání kasačních stížností byly splněny. Otázku poplatkové povinnosti musely před vydáním rozsudků nepochybně zvážit, a nutně musely dojít k právnímu závěru o osvobození stěžovatele od soudních poplatků *ex lege*.

První senát proto postoupil věc v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu k zodpovězení této otázky:

*„Je návrh na zahájení řízení ve správním soudnictví podaný insolvenčním správcem osvobozen od poplatkové povinnosti na základě § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích v případě, že je naplněna hypotéza citovaného ustanovení (jedná se o nárok, který se týká majetku patřícího do majetkové podstaty nebo který má být*

*uspokojen z tohoto majetku), nebo je použití § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích na řízení před správními soudy zcela vyloučeno?\**

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že na řízení před správními soudy se nepoužije § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích, který od placení soudního poplatku osvobozuje insolvenčního správce nebo dlužníka s dispozičními oprávněními v řízení o nárocích, které se týkají majetku patřícího do majetkové podstaty nebo které mají být uspokojeny z tohoto majetku.

### **Z odůvodnění:**

### **III. Posouzení věci rozšířeným senátem**

#### **III.1. Pravomoc rozšířeného senátu**

[12] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s., dospěl-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.

[13] V nynější věci, jak správně uvádí předkládající senát, neexistuje rozpor přímo v textech rozsudků či rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Po vydání rozsudku ELMO-PLAST, se ke sporné otázce výslovně vyjádřil jen druhý senát, který měl problém za vyřešený právě rozsudkem ELMO-PLAST. Podle druhého senátu (viz jeho rozhodnutí ve věci sp. zn. 2 Afs 327/2018 shora) nelze na žaloby ve správním soudnictví uplatnit osvobození od soudních poplatků § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích, neboť osobní osvobození insolvenčního správce se ve správním soudnictví vůbec neuplatní. Naproti tomu ostatní senáty v jiných věcech soudní poplatek nevybraly, aniž celou věc dále výslovně řešily. Evidentně tedy musely vycházet z teze, že na správní soudnictví § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích dopadá.

[14] Jak rozšířený senát nedávno vysvětlil, § 17 odst. 1 s. ř. s. nelze vykládat doslova, pouze podle jeho textu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, čj. 10 As 2/2018-31, bod 20). Rozšířený senát není povolán řešit judikaturní rozpory v situaci, kdy je zřejmé a objektivně doložitelné, že judikatura již byla fakticky sjednocena. Rozhodovací činnost rozšířeného senátu míří do budoucna, zamezuje budoucím konfliktům, rozhodně však nemíří do minulosti a neříká, jak měly v minulosti senáty Nejvyššího správního soudu správně postupovat (srov. tamtéž, bod 37). Pravomoc rozšířeného senátu však nelze vykládat dogmaticky tak, že je dána jen tehdy, pokud proti sobě stojí dva odlišné právní názory výslovně vyjádřené v různých rozhodnutích Nejvyššího správního soudu. Pokud proti sobě stojí v rozhodnutí výslovně uvedený právní názor na straně jedné, a právní názor sice výslovně nevyjádřený, v rozhodnutí či v procesním postupu soudu však z logiky věci nepochybně použitý, na straně druhé, je pravomoc rozšířeného senátu dána.

[15] Rozšířený senát opakuje, že jeho posláním je sjednocovat rozdílnou judikaturu Nejvyššího správního soudu, a to s přihlédnutím k tomu, zda jde o judikaturu aktuálně existující, pročez do budoucna hrozí rozdílné rozhodování Nejvyššího správního soudu. Pokud by v nynější věci rozšířený senát pravomoc neshledal, fakticky by akceptoval právní stav, kdy některé senáty budou vybírat soudní poplatek i za takové žaloby či kasační stížnosti insolvenčního správce, které se týkají majetku patřícího do majetkové podstaty nebo se týkají nároků, které mají být uspokojeny z tohoto majetku, zatímco jiné senáty poplatek vybírat nebudou, neboť dle nich je insolvenční správce v takové situaci od placení soudního poplatku osvobozen dle § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích. Takovýto závěr by byl v rozporu s jakýmkoliv užitečným účinkem § 17 odst. 1 s. ř. s. Zejména by popřel působení rozšířeného senátu jako sjednotitele rozdílných právních názorů uvnitř Nejvyššího správního soudu, samozřejmě za předpokladu, že tyto rozdílné názory mohou mít dopad na samotné soudní rozhodnutí.

[16] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

#### **III.2. Právní názor rozšířeného senátu**

[17] Rozšířený senát v rozsudku ELMO-PLAST dospěl k závěru, že skutečnost, že je vedeno insolvenční řízení s účastníkem řízení ve věcech správního soudnictví jako dlužníkem, nemá vliv na soudní řízení ve správním soudnictví. Rozšířený senát tak rozhodl jednak proto, že insolvenční zákon s řízením před správními soudy vůbec

nepočítá, jednak proto, že eventuální prostředky ochrany dlužníka v incidenčních sporech před civilními soudy by jistě nemohly být efektivní ochranou proti jednání veřejné správy (srov. body 64 až 66 a bod 69 rozsudku ELMO-PLAST).

[18] Rozšířený senát proto v rozsudku ELMO-PLAST uzavřel, že „[r]ozhodnutí o úpadku (a obecně vedení insolvenčního řízení s účastníkem řízení ve věcech správního soudnictví jako dlužníkem) proto nemůže mít žádný vliv na soudní řízení ve správním soudnictví, zejména na možnost v takovém již zahájeném řízení pokračovat a vydat v něm rozhodnutí a dosud nezahájené řízení zahájit a vést, jakož i ve všech uvedených případech uplatnit opravné prostředky, připouští-li je právní úprava správního soudnictví (typicky kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví), a řízení o takových opravných prostředcích vést“ (bod 66 rozsudku ELMO-PLAST).

[19] Rozšířený senát se v rozsudku ELMO-PLAST věnoval jen a pouze vztahu insolvenčního zákona a soudního řízení správního, respektive možnosti dlužníka či insolvenčního správce úspěšně žalovat akty správního orgánu před správními soudy. Mimo tento rámec rozšířený senát poněkud vykořčil jen v bodě 70 rozsudku, kde krátce zmínil možnosti správního soudu ve vztahu k majetkovým poměrům žalobce, který je úpadcem. Rozšířený senát zde zjevně mířil na možnost ustanovit dle okolností takovému žalobci advokáta postupem dle § 35 odst. 10 s. ř. s.:

*„Je zřejmé, že pokud rozhodnutí o úpadku nemá mít žádný vliv na soudní řízení ve správním soudnictví, nemůže mít ani vliv na procesní postavení dlužníka v rámci tohoto soudního řízení. Dlužník tedy je (či se může stát) i nadále účastníkem řízení ve správním soudnictví a má plně oprávnění v něm činit veškeré procesní úkony. Dlužník má tedy v řízení ve správním soudnictví podobné postavení, jaké má, jak již bylo shora poznamenáno, v řízeních správních, daňových a jiných obdobných, na něž dopadá § 140d insolvenčního zákona [...]. Je věcí správního soudu, aby reagoval na skutečnost, že účastník řízení před ním je či se stal dlužníkem, jehož úpadek se řeší v insolvenčním řízení, takže nemusí mít prostředky k tomu, aby bránil své náklady řízení, které nezbytně musí vynaložit (například náklady zastoupení potřebného k ochraně účastnickových práv). Stejně tak může podle okolností vystat důvod, aby se insolvenční správce dlužníka stal – s ohledem na své specifické postavení – v řízení před správním soudem osobou zúčastněnou na řízení podle § 34 s. ř. s. [...].“ (zvýraznění nyní doplnil rozšířený senát).*

[20] Z uvedené citace je tedy zřejmé, že rozšířený senát v rozsudku ELMO-PLAST neuvedl nic k problematice možné aplikovatelnosti zákonného osobního osvobození dlužníka či insolvenčního správce od placení soudního poplatku dle § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích. Proto nebylo možné jen s odkazem na závěry rozsudku ELMO-PLAST odmítnout závěry předchozí judikatury, která osvobození insolvenčnímu správci přiznávala dle § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích.

[21] Rozšířený senát proto dále zvážil použití § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích na správní soudnictví, a to rovněž se zřetelem na další argumenty druhého senátu stručně shrnuté shora.

[22] Ustanovení § 11 zákona o soudních poplatcích taxativním způsobem vypočítává v odstavci prvním řízení, která jsou od placení soudních poplatků osvobozena (věcné osvobození), v odstavci druhém pak osoby – účastníky specifikovaných řízení, jež jsou od placení soudních poplatků osvobozeny (osobní osvobození).

[23] Podle § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích, ve znění od 1. 1. 2014 (novela č. 293/2013 Sb.), se od soudního poplatku osvobozují: „insolvenční správce nebo dlužník s dispozičními oprávněními v řízení o nárocích, které se týkají majetku patřícího do majetkové podstaty nebo které mají být uspokojeny z tohoto majetku“.

[24] Zákon o soudních poplatcích poprvé pamatoval na specifika insolvenčního řízení, respektive tehdy ještě konkursního řízení, ve znění od 1. 1. 2001, a to v důsledku novely provedené zákonem č. 255/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Tato novela zavedla věcné osvobození ve věcech konkursu včetně nuceného vyrovnání, s výjimkou sporů vyvolaných konkursem [viz § 11 odst. 1 písm. j) zákona o soudních poplatcích, ve znění zákona č. 255/2000 Sb.]. Současně zavedla osobní osvobození pro správce konkursní podstaty v řízení o nárocích, které se týkají majetku patřícího do konkursní podstaty nebo které mají být uspokojeny z tohoto majetku [viz § 11 odst. 2 písm. r) zákona o soudních poplatcích, ve znění zákona č. 255/2000 Sb.].

[25] Právě tehdejší § 11 odst. 2 písm. r) zákona o soudních poplatcích, účinný od roku 2001, je přímým předchůdcem nynější úpravy osobního osvobození insolvenčního správce či dlužníka v řízení o nárocích, které

se týkají majetku patřícího do majetkové podstaty nebo které mají být uspokojeny z tohoto majetku. Důvodová zpráva k nové úpravě v roce 2000 uváděla:

„[N]avrhuje se osvobození pro řízení ve věcech konkursu včetně nuceného vyrovnání, neboť není reálné v těchto řízeních vymoci zaplacení poplatku od úpadce a konkursního věřitele z důvodu zákona o konkursu a vyrovnání není vhodné zatížit poplatkovou povinností. Osvobození je však navrhováno jen pro vlastní konkursní řízení, nikoli pro spory vyvolané konkursním řízením. [...] Rovněž je navrhováno osvobození správce konkursní podstaty v řízení o nárocích, které se týkají majetku konkursní podstaty. Důvodem pro toto osvobození je umožnit správcí konkursní podstaty účinně realizovat pohledávky a jiná majetková práva úpadce.“ (Důvodová zpráva ze dne 24. 1. 2000 k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, sněmovní tisk č. 521/0, zvýraznění doplnil rozšířený senát)

[26] S účinností od 1. 1. 2008 byl zákon o soudních poplatcích novelizován zákonem č. 296/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé zákony v souvislosti s jeho přijetím. Smyslem bylo reagovat na tehdy nově přijatý insolvenční zákon a terminologicky zákon o soudních poplatcích sladit se zákonem insolvenčním. Podle nového znění § 11 odst. 2 písm. r), ve znění zákona č. 296/2007 Sb., byl od soudního poplatku osvobozen insolvenční správce v řízení o nárocích, které se týkají majetku patřícího do majetkové podstaty nebo které mají být uspokojeny z tohoto majetku. S účinností od 19. 7. 2009 bylo novelou č. 217/2009 Sb. rozšířeno osobní osvobození dle § 11 odst. 2 písm. r) zákona o soudních poplatcích též na dlužníka. Na smyslu tohoto ustanovení se však nic nezměnilo, ani důvodové zprávy k tomu nic bližšího neuvádí. Od 1. 9. 2012 se toto ustanovení v rámci § 11 odst. 2 zákona o soudních poplatcích přesunulo do písm. q) (novela č. 218/2011 Sb.), od 1. 1. 2014 je stejné ustanovení obsaženo v písm. n) (novela č. 293/2013 Sb.).

[27] Rozšířený senát zdůrazňuje, že insolvenční zákon na řízení před správními soudy vůbec nepamatuje. Naopak zákon o soudních poplatcích se správním soudnictvím výslovně počítá, hovoří na mnoha místech o poplatcích za jednotlivá podání ve správním soudnictví. Jeho jednotlivá ustanovení přitom dopadají na řízení ve správním soudnictví i tehdy, pokud zákon výslovně o správních soudech nehovoří, samozřejmě neplyne-li z povahy věci či textu zákona opačný závěr (srov. např. následky nezaplacení soudního poplatku upravené v § 9, které jsou i ve správním soudnictví běžně aplikovány, aniž by zákon výslovně říkal, že tyto závěry platí i pro řízení před správními soudy).

[28] Obdobně jednotlivé důvody osvobození podle § 11 odst. 1 a 2 zákona o soudních poplatcích se na správní soudnictví uplatní či neuplatní nikoliv proto, že by zákon říkal, že se daný důvod (ne)použije pro věci správního soudnictví. Důvody věcného či osobního osvobození se na řízení před správními soudy uplatní dle rozsahu pravomoci správních soudů, respektive dle formulace jednotlivých důvodů osvobození, které dle povahy věci mohou naznačovat jejich (ne)aplikovatelnost ve správním soudnictví.

[29] Rozšířený senát je v této souvislosti přesvědčen, že použití § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích na správní soudnictví brání již samotný text tohoto ustanovení. V tomto smyslu má druhý senát pravdu, že důsledným uplatněním filozofie rozsudku rozšířeného senátu ve věci ELMO-PLAST lze dospět k názoru o neaplikovatelnosti § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích na správní soudnictví.

[30] Rozšířený senát v rozsudku ve věci ELMO-PLAST vycházel z toho, že řízení insolvenční a řízení před správními soudy představuje dvě oddělené sféry soudnictví. Předmětem prvního je řešení úpadku dlužníka a vyřazení jeho peněžitých závazků, druhé se týká kontroly jednání veřejné správy a ochrany veřejných subjektivních práv. Tyto dvě sféry jsou vzájemně nezávislé, byť věcný výsledek jednoho řízení může přirozeně mít význam pro průběh druhého řízení (srov. bod 66 rozsudku ELMO-PLAST).

[31] Je evidentní, že § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích operuje s pojmy, které nemají pro řízení před správními soudy žádný význam. Předně osobní osvobození insolvenčního správce neplatí univerzálně, ale jen v řízení o nárocích, které se týkají majetku patřícího do majetkové podstaty nebo které mají být uspokojeny z tohoto majetku. Právě toto rozlišování ovšem pro účely řízení před správními soudy rozšířený senát ve věci ELMO-PLAST rozhodně odmítl. Pro správní soudy otázka, zda se věc týká majetku patřícího do majetkové

podstaty či nikoliv, nemá žádný význam. Není proto namístě, aby se toto rozlišování vracelo do řízení před správními soudy „*zadními vrátky*“, totiž cestou aplikace § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích.

[32] Ostatně s insolvenčním zákonem je bytostně spjata též druhá možnost uvedená v § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích, totiž pojem „*dlužníka s dispozičními oprávněními*“. Tento pojem je specifickým pojmem insolvenčního zákona (viz zvl. jeho § 229 odst. 3). Užívá-li dané ustanovení zákona o soudních poplatcích tohoto pojmu, zjevně odkazuje na ta řízení, v nichž dlužník v insolvenci je v postavení dlužníka s dispozičními oprávněními ve smyslu insolvenčního zákona. Dlužník v insolvenci, který současně není dlužníkem s dispozičními oprávněními, není beneficentem osvobození podle § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích jednoduše proto, že na něj prostý jazykový význam pojmu užitého v tomto ustanovení nedopadá. Podle rozsudku rozšířeného senátu ve věci ELMO-PLAST, však není oprávnění dlužníka v insolvenci svými vlastními úkony jednat v řízení ve správním soudnictví omezeno jen na situace, kdy podle insolvenčního zákona je dlužníkem s dispozičními oprávněními. Ve správním soudnictví je takto oprávněn jednat zásadně každý dlužník v insolvenci, tedy i ten, který není dlužníkem s dispozičními oprávněními (viz bod 70 rozsudku ELMO-PLAST). I proto lze jednoznačně dovodit, že díky § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích míří jen na okruh sporů plynoucích z insolvenčního zákona, nikoliv na řízení ve správním soudnictví.

[33] Podpůrně lze uvést, že výklad rozšířeného senátu není ani v rozporu se záměrem historického zákonodárce, který odůvodňoval osobní osvobození insolvenčního správce (tehdy správce konkursní podstaty), slovy důvodové zprávy, cílem „*umožnit správci konkursní podstaty účinně realizovat pohledávky a jiná majetková práva úpadce*“ (viz bod [25] shora). S ohledem na výši soudních poplatků v soudním řízení správním totiž nemůže být možnost insolvenčního správce účinně realizovat práva dlužníka nijak zásadně omezena. Ostatně soudní řád správní nabízí též možnost reagovat na konkrétní okolnosti a majetkové poměry cestou individuálního osvobození od soudních poplatků (§ 36 odst. 3 s. ř. s.).

## 3910

### Řízení před soudem: včasnost podání v elektronické formě při technické závadě

k § 40 odst. 4 soudního řádu správního

**Dlouhodobější porucha ve státém provozovaném doručovacím systému je výjimečnou okolností, kterou soudy musí zohlednit při posouzení včasnosti doručení elektronického podání (§ 40 odst. 4 s. ř. s.). Účastník řízení nemůže být procesně odpovědný za to, že při doručení elektronického podání nastala neočekávaná prodleva v řádu několika hodin či dnů způsobená technickou závadou na straně státu.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2019, čj. 10 Ads 90/2019-31)

**Prejudikatura:** č. 2131/2010 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 165/2005 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 281/04), č. 66/2012 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 1911/11), č. 101/2014 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 2560/13).

**Věc:** Ludvík H. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o uspokojení mzdových nároků, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 10. 1. 2012 zamítl Úřad práce ČR, krajská pobočka v Českých Budějovicích, žádost žalobce o uspokojení mzdových nároků. Žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 7. 2013 zamítl odvolání žalobce. Rozhodnutí žalovaného nabylo právní moci dne 16. 5. 2013. Žalobce prostřednictvím svého advokáta napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou zaslal Městskému soudu v Praze e-mailem se zaručeným elektronickým podpisem. Podání na elektronickou podatelnu Městského soudu v Praze došlo dne 17. 7. 2013.

Městský soud, resp. jeho specializovaný senát pro správní soudnictví, žalobu usnesením odmítl z důvodu, že není soudem věcně příslušným k projednání věci. Napadené rozhodnutí podle jeho přesvědčení vydaly správní orgány v soukromoprávní věci. Současně žalobce poučil o právu podat žalobu ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci usnesení u soudu příslušného k občanskému soudnímu řízení.



O věci poté rozhodovaly Okresní soud ve Vsetíně – pobočka ve Valašském Meziříčí a o odvolání žalobce také Krajský soud v Ostravě. Obě soudní instance shledaly žalobu opožděnou. Nejvyšší soud se neztotožnil se závěry o opožděnosti žaloby a k dovolání žalobce tato rozhodnutí zrušil usnesením ze dne 13. 3. 2015, čj. 21 Cdo 4667/2014-49. V novém řízení se již soudy zabývaly věcně nárokem žalobce. Tato meritorní rozhodnutí opět zrušil k dovolání žalobce Nejvyšší soud. V dalším řízení Krajský soud v Ostravě, odvolací soud, předložil zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, návrh na řešení negativního kompetenčního sporu. Podle jeho názoru měly věc projednat a rozhodnout soudy ve správním soudnictví, tedy Městský soud v Praze, na který se žalobce původně obrátil. Zvláštní senát návrhu vyhověl a rozhodl tak, že příslušným vydat rozhodnutí je soud ve správním soudnictví. Proto zrušil odmítavé usnesení Městského soudu v Praze o věcné nepřislušnosti správních soudů, prohlásil rozhodnutí civilních soudů za nicotná a věc vrátil Městskému soudu v Praze k novému řízení. Městský soud s poukazem na § 7 odst. 3 s. ř. s. dospěl k závěru, že není soudem místně příslušným, a postoupil věc Krajskému soudu v Ostravě, který vydal usnesení napadené v nynější kauze.

Krajský soud usnesením ze dne 22. 2. 2019 odmítl žalobu pro opožděnost. Zdůraznil, že napadené správní rozhodnutí nabylo právní moci dne 16. 5. 2013. Dvoutměsíční lhůta pro podání žaloby uplynula dne 16. 7. 2013 (úterý). Žaloba podaná e-mailem došla na elektronickou podatelnu soudu až dne 17. 7. 2013, tedy opožděně. V případě elektronického podání je pro posouzení včasnosti doručení rozhodující okamžik, kdy je podání dostupné elektronické podatelně soudu. Neuplatní se pravidlo obsažené v § 40 odst. 4 s. ř. s., podle kterého je lhůta zachována, je-li podání odevzdáno orgánu, který má povinnost ho doručit. Provozovatel veřejné datové sítě (či e-mailového serveru) totiž není orgánem, který má povinnost podání doručit ve smyslu citovaného ustanovení. Učiní-li tedy žalobce podání v elektronické podobě prostřednictvím veřejné datové sítě, nese procesní odpovědnost za to, že podání dojde soudu včas. Okamžik, kdy žalobce elektronické podání odeslal, resp. skutečnost, že z důvodu poruchy na e-mailových serverech Ministerstva spravedlnosti bylo podání na elektronickou podatelnu soudu doručeno až následující den po odeslání, není významný. Zařízení soudu nelze ztotožňovat se zařízeními jiné organizační složky státu, zde Ministerstva spravedlnosti. Krajský soud navíc upozornil na to, že podle vyhlášky č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, je podatelna soudu na základě výsledků zjištění odesílatele elektronické zprávy povinna potvrdit doručení datové zprávy. V posuzované věci podatelna Městského soudu v Praze žalobci ani jeho zástupci nepotvrdila, že mu byla žaloba doručena dne 16. 7. 2013. Proto bylo procesní odpovědností žalobce a jeho zástupce zjistit, zda byla žaloba vskutku doručena. V opačném případě u něj nemůže být založena dobrá víra ve včasné doručení žaloby.

Žalobce (stěžovatel) podal proti usnesení krajského soudu včasou kasační stížnost, ve které nesoehlasil se závěry o opožděnosti žaloby. Již v době, kdy věc řešily soudy v civilní větvi, rozhodl Nejvyšší soud usnesením ze dne 13. 3. 2015, čj. 21 Cdo 4667/2014-49, o tom, že žaloba není opožděná. Stěžovateli nebylo známo, proč se s tímto rozhodnutím krajský soud nevypořádal. Krajský soud nadto ignoroval judikaturu Ústavního soudu (např. rozhodnutí ve věcech sp. zn. II. ÚS 2560/13, č. 101/2014 Sb. ÚS, či sp. zn. II. ÚS 1911/11, č. 66/2012 Sb. ÚS), podle níž je v případě podání v elektronické formě nemyslitelné, aby systémové procesy zpracování takového datového přenosu v rámci doručovacího mechanismu šly na vrub účastníka řízení. Účastník řízení může být procesně odpovědný pouze za to, co je reálně schopen ovlivnit, tedy řádně dokumenty elektronicky odeslat, a zajistit, aby byl schopen jejich odeslání doložit. Krajský soud vychází z již překonaných závěrů ohledně doručování elektronického podání za situace technických poruch zařízení státu sloužících k přenosu elektronického podání. Stěžovatel se neztotožnil ani s tvrzením krajského soudu, že nemohl být v dobré víře o včasném doručení žaloby, protože neobdržel automatickou zprávu o doručení. V mnohých případech je pravidlem, zejména je-li podání doručeno až po úředních hodinách, že automatickou zprávu odesílatel obdrží až následující den, někdy tuto zprávu neobdrží vůbec. Závěrem stěžovatel navrhl připojit i kompletní spisový materiál Okresního soudu ve Vsetíně – pobočka Valašské Meziříčí vedený pod sp. zn. 17 C 151/2013. Tento spis obsahuje důkazy o tom, že e-mail s žalobou odeslal stěžovatel včas, a také důkazy o průběhu doručování včetně zpráv o poruchách e-mailových serverů Ministerstva spravedlnosti.

Žalovaný se ve vyjádření ztotožnil s usnesením krajského soudu a navrhuje kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 2. 2019 a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

[9] Jádrem sporu v nynější kauze je otázka včasnosti žaloby, kterou advokát stěžovatele odeslal prostřednictvím e-mailu se zaručeným elektronickým podpisem poslední den lhůty k podání žaloby, avšak na e-mailovou adresu podatelny soudu došla z důvodu technické závady serverů Ministerstva spravedlnosti až následující den.

[10] Skutkové okolnosti nynější kauzy nejsou mezi účastníky řízení sporné. Ve správním spisu je založeno rozhodnutí žalovaného s vyznačenou doložkou právní moci dne 16. 5. 2013. V soudním spise Krajského soudu v Ostravě, sp. zn. 64 Ad 1/2019, jsou dále založeny také podklady a rozhodnutí z předchozích soudních řízení vedených dle občanského soudního řádu. Z těchto podkladů vyplývá, že žaloba proti rozhodnutí žalovaného došla do e-mailové schránky podatelny Městského soudu v Praze dne 17. 7. 2013 v 15:59:18 hod. a byla opatřena zaručeným elektronickým podpisem (č. l. 7). Ve spisu je založeno sdělení provozovatele e-mailového serveru advokáta stěžovatele, podle kterého bylo e-mailové podání odesláno dne 16. 7. 2013 v 15:40:04 hod. Na servery Ministerstva spravedlnosti (mse2.justice.cz a ms.justice.cz) se e-mail nedařilo doručit, podání se podařilo doručit na záložní server (mspool.gts.cz) dne 16. 7. 2013 v 15:41:14 hod. Zda nastala prodleva v předání mezi záložním serverem a serverem se schránkami provozovatele, není známo, musí se k tomu vyjádřit poskytovatel serveru ms.justice.cz (č. l. 59). Soudy si vyžádaly také vyjádření Ministerstva spravedlnosti. Zástupce oddělení informatiky Ministerstva spravedlnosti ve vyjádření uvedl, že e-mail byl přijat do centrální schránky až dne 17. 7. 2013 v 15:59:18 hod. a okamžitě přeposlán do lokální schránky Městského soudu v Praze. Současně však poznamenal, že v dnech 16. 7. 2013 až 17. 7. 2013 „*byl velký výpadek konektivity do Internetu v celém resortu, a nefungoval internet. Corposu tenkrát odešly nějaké centrální prvky*“ (č. l. 60).

[11] Podklady založené ve spise Krajského soudu v Ostravě, sp. zn. 64 Ad 1/2019, Nejvyšší správní soud považuje pro účely posouzení včasnosti žaloby za dostačující. Nejvyšší správní soud proto nevyhověl návrhu stěžovatele a nevyžádal si kompletní spisový materiál Okresního soudu ve Vsetíně – pobočka Valašské Meziříčí, sp. zn. 17 C 151/2013.

[12] Stěžovatel v kasační stížnosti zpochybňuje právní posouzení zjištěného skutkového stavu. Předně uvádí, že se krajský soud nevypořádal s usnesením Nejvyššího soudu ze dne 13. 3. 2015, čj. 21 Cdo 4667/2014-49, který již jednou v posuzované kauze uzavřel, že žaloba není opožděná.

[13] Nejvyšší správní soud se detailně seznámil s obsahem odkazovaného rozhodnutí. V usnesení ze dne 13. 3. 2015 Nejvyšší soud uzavřel, že „[v]zhledem k tomu, že (nová) žaloba byla podána u soudu příslušného k občanskému soudnímu řízení (Okresního soudu ve Vsetíně) před uplynutím lhůty jednoho měsíce od právní moci usnesení Městského soudu v Praze ze dne 2. 8. 2013, č. j. 10 Ad 16/2013-11, nastal vůči ní účinek popsany v ustanovení 82 odst. 3 o. s. ř., a žalobu je proto třeba pokládat za včasnou, aniž by bylo v tomto směru jakkoliv významné, zda od doručení rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 14. 5. 2013, č. j. 2013/28138-422, žalobci do podání žaloby u soudu příslušného k věcem správního soudnictví uplynula nebo neuplynula lhůta dvou měsíců uvedená v ustanovení § 247 odst. 1 věte první o. s. ř. Otázkou, kdy došla Městskému soudu v Praze v elektronické podobě žaloba proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu, tedy nebylo zapotřebí se v projednávané věci vůbec zabývat.“ Nejvyšší soud se tedy vůbec nezabýval otázkou, zda došla žaloba správním soudům (Městskému soudu v Praze) včas. Nevyjádřil se k tomu, zda je pro posouzení včasnosti žaloby dostačující včasné odeslání elektronického podání a zda má být stěžovatel procesně odpovědný za to, že na straně Ministerstva spravedlnosti nastaly technické potíže.

[14] Podle Nejvyššího správního soudu tedy argumentace Nejvyššího soudu v odkazovaném usnesení není významná pro posouzení sporné otázky v tomto soudním řízení a krajský soud nepochybil, pokud se s tímto rozhodnutím v napadeném usnesení nevypořádal.

[15] Stěžovatel dále namítá, že krajský soud vychází z již překonaných závěrů ohledně technických poruch zařízení státu při doručování elektronického podání a nebere v potaz konstantní judikaturu Ústavního soudu k této otázce.

[16] Tuto námitku Nejvyšší správní soud shledal důvodnou.

[17] Nejvyšší správní soud v této souvislosti nejprve poukazuje na konstantní judikaturu, podle které se pro posouzení včasnosti doručení elektronického podání považuje za rozhodný okamžik, kdy se podání dostane do sféry soudu. Nejedná se o podání prostřednictvím držitele poštovní licence, případně jiné zvláštní licence ani o případ předání podání orgánu, který má povinnost jej doručit. Proto je ve smyslu § 40 odst. 4 věty první s. ř. s. lhůta zachována, bylo-li podání v poslední den lhůty předáno soudu (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, čj. 5 Afs 77/2005-67, ze dne 15. 7. 2010, čj. 9 Afs 28/2010-79, č. 2131/2010 Sb. NSS, věc *SYMINT*, ze dne 27. 11. 2013, čj. 1 Afs 93/2013-60, věc *LABARBEN*, ze dne 7. 1. 2016, čj. 9 As 43/2015-31, ze dne 20. 9. 2016, čj. 7 As 164/2016-38, ze dne 11. 6. 2015, čj. 7 Azs 113/2015-32). V tomto ohledu nelze argumentaci krajského soudu nic vytknout.

[18] Výše uvedené závěry však nelze aplikovat mechanicky v situaci dlouhodobějších technických závad uvnitř systému pro doručování provozovaného státem. Nejvyšší správní soud se proto nemohl ztotožnit s paušálním závěrem krajského soudu, podle kterého stěžovatel i v takovém případě nese procesní odpovědnost za to, že podání dojde soudu včas. Stěžovatel správně v kasační stížnosti uvádí, že tento přístup je v rozporu s judikaturou Ústavního soudu.

[19] Ústavní soud již v minulosti zdůraznil, že účelem právní úpravy formalit a podmínek řízení, jež musejí být dodrženy při podání návrhu k soudu, je zajistit řádný chod spravedlnosti a zejména respektování právní jistoty, která je jedním ze základních prvků výsadního postavení práva. Uplatněná omezení a výklad však nesmějí omezit přístup jednotlivce k soudům takovým způsobem nebo v takové míře, že by uvedené právo bylo zasaženo v samé své podstatě. I když tedy právo podat návrh podléhá zákonným podmínkám, soudy se musejí při aplikaci procesních pravidel vyhnout jak přehnanému formalismu, který by zasahoval do zásad spravedlivého procesu, tak přílišné pružnosti, která by naopak vedla k odstranění procesních podmínek stanovených zákonem [srov. náleze ze dne 25. 8. 2005, sp. zn. IV. ÚS 281/04 (N 165/38 SbNU 319)].

[20] Konkrétně v případě elektronických podání Ústavní soud opakovaně uvedl, že technické problémy uvnitř doručovacího mechanismu nemohou jít k tíži účastníka řízení. Například v nálezu ze dne 29. 3. 2012, sp. zn. II. ÚS 1911/11 (N 66/64 SbNU 749), poznamenal:

*„Jestliže zákon účastníkovi řízení dává možnost, aby procesní úkony činil prostřednictvím veřejné datové sítě (a zejména s účinky, jako by bylo podání učiněno přímo u soudu), pak není materiálně myslitelné, aby případné poruchy uvnitř tohoto doručovacího mechanismu šly na jeho vrub. Účastník se podle práva – a ‚právem‘ – spoléhá na to, že zákonem mu umožněný režim učinit procesní úkon zajistí, že důsledky jeho podání reálně nastanou, resp. že jeho procesní odpovědnost nebude spojována s ničím jiným než s tím, co je schopen reálně ovlivnit (řádně dokumenty elektronicky odeslat a zajistit, aby byl schopen toto odeslání doložit).“*

Stěžovatelé v již citované kauze sp. zn. II. ÚS 1911/11 namítali, že vlivem technických nedostatků uvnitř systému elektronické podatelny bylo jejich podání soudům doručeno neúplně. Citované závěry převzal Ústavní soud také v nálezu ze dne 20. 5. 2014, sp. zn. II. ÚS 2560/13, č. 101/2014 Sb. ÚS, bod 34, kde posuzoval včasnost doručení elektronického podání.

[21] Nejvyšší správní soud má za to, že i v samotné judikatuře Ústavního soudu lze asi očekávat další vývoj, neboť její část je k včasnosti elektronických podání až příliš benevolentní a rozporná s jinou náleзовou judikaturou téhož soudu (k těmto rozporům viz usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 6. 2016, sp. zn. I. ÚS 1903/16, bod 11, srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2017, čj. 9 As 116/2017-15, bod 9). V každém případě z judikatury Ústavního soudu přinejmenším plyne, že poruchy ve státem provozovaném systému jsou výjimečnými okolnostmi, které by soudy měly při posouzení včasnosti doručení elektronického podání zohlednit (viz citované usnesení I. ÚS 1903/16, bod 12).

[22] Optikou výše citované judikatury Ústavního soudu lze uzavřít, že včasnost doručení elektronického podání nelze vždy paušálně odvíjet od okamžiku, kdy podání došlo do elektronické podatelny soudu. Účastník řízení nemůže být procesně odpovědný za prodlevu při doručování elektronického podání způsobenou technickou závadou na straně státu. Nejvyšší správní soud poznamenává, že není významné, zda technická závada vznikla na straně samotného soudu či ve státem provozovaném systému. V obou případech totiž účastník řízení nemohl technické závadě jakkoliv předejít.

[23] V nynější kauze není sporné, že prodlevu s doručením žaloby způsobily technické problémy na e-mailových serverech Ministerstva spravedlnosti. Nutno podotknout, že se nejedná o typickou situaci, kdy účastník řízení žalobu soudu zasílá těsně před uplynutím lhůty v čase několik minut před půlnocí a žaloba na elektronickou podatelnu soudu dojde s několikaminutovým zpožděním následující den po půlnoci (srov. judikaturu citovanou v bodě [17] shora). V posuzované věci stěžovatel žalobu na elektronickou adresu podatelny soudu zaslal se značným předstihem více než osmi hodin před uplynutím lhůty pro podání žaloby (v 15:40:04 hod.). Stěžovateli nelze klást k tíži, že při doručení elektronického podání nastala neočekávatelná prodleva v řádu cca 24 hodin způsobená technickou závadou na straně státu.

[24] Jelikož stěžovatel hodnověrným způsobem doložil, že elektronické podání odeslal s předstihem před uplynutím lhůty a v řízení vyšlo najevo, že prodlevu při doručování způsobila technická závada v systému Ministerstva spravedlnosti, bylo namíste učinit výjimku z obecného pravidla a za rozhodný pro posouzení včasnosti doručení považovat okamžik odeslání elektronického podání. Nejvyšší správní soud jen doplňuje, že otázka dobré víry stěžovatele ve včasné doručení elektronického podání, jejíž údajný nedostatek krajský soud odvodil od absence potvrzení o doručení od soudu, nemá pro věc žádnou roli. Důležitá pro tuto skutkově specifickou věc je včasnost odeslání žaloby.

## 3911

### Řízení před soudem: pasivní legitimace v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy

k § 101a odst. 3 soudního řádu správního ve znění zákonů č. 127/2005 Sb. a č. 303/2011 Sb.

**Vydává-li opatření obecné povahy orgán obce nebo kraje v přenesené působnosti, je v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části odpůrcem ve smyslu § 101a odst. 3 s. ř. s. tento orgán obce či kraje, nikoli samotná obec či samotný kraj.**

*(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2019, čj. 1 As 454/2017-94)*

**Prejudikatura:** č. 3196/2015 Sb. NSS, č. 3257/2015 Sb. NSS, č. 3601/2017 Sb. NSS.

**Věc:** a) Společnost s ručením omezeným EMBALADOR, b) společnost s ručením omezeným Topsham, c) společnost s ručením omezeným Volvagia proti Zastupitelstvu obce Chýně o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, o kasační stížnosti navrhovatele a).

Opatřením obecné povahy č. 1/2017, kterým se stanoví územní opatření o stavební uzávěře, bylo na celém území obce Chýně zakázáno povolování a provádění veškerých staveb, změn dokončených staveb, změn v účelu užívání staveb a změn staveb před dokončením s výjimkou provádění staveb, které bylo zahájeno na základě veřejnoprávního titulu před nabytím účinnosti opatření obecné povahy, a to až do doby nahrazení stávajícího územního plánu obce Chýně novým územním plánem vydaným podle (aktuálního) stavebního zákona. Současně byly stanoveny podmínky, za nichž mohou být povoleny výjimky ze zákazů a omezení stanovených uvedeným územním opatřením o stavební uzávěře.

Proti opatření obecné povahy navrhovatelé podali ke Krajskému soudu v Praze samostatné návrhy na jeho zrušení. Soud je, poté co řízení o nich spojil ke společnému projednání, zamítl.

Při označení odpůrce vyšel krajský soud z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, čj. 9 As 6/2017-113, který v analogické situaci opatření obecné povahy o vymezení zastavěného území, které také vydává rada, popř. zastupitelstvo obce v přenesené působnosti, shledal, že v takové situaci je ze zákona odpůrcem právě rada, resp. zastupitelstvo obce, nikoliv obec jako taková. Krajský soud si byl vědom, že v dané záležitosti není judikatura Nejvyššího správního soudu jednotná (srov. rozsudky ze dne 19. 1. 2011, čj. 3 Ao 7/2010-73, a ze dne 23. 4. 2015, čj. 6 As 131/2014-43, oproti rozsudkům ze dne 13. 11. 2014, čj. 7 As

181/2014-34, a ze dne 4. 9. 2014, čj. 3 Aos 4/2013-22). Podle něho však v přenesené působnosti vystupuje zastupitelstvo obce v pozici svébytného správního orgánu nadaného svazkem kompetencí vymezených v § 97 a následujících zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a nikoliv v pozici pouhého vnitřního orgánu územního samosprávného společenství, jímž by se realizovaly kompetence svěřené obci.

Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel a) (stěžovatel) kasační stížnost. Požadoval, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek a opatření obecné povahy zrušil.

První senát při předběžném posouzení věci zjistil, že judikatura Nejvyššího správního soudu je nejednotná v otázce určení, kdo je odpůrce v řízeních o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného v přenesené působnosti. Takovými akty jsou (v režimu stavebního zákona) mimo jiné územní opatření o stavební uzávěře, územní opatření o asanaci území (§ 97 až § 100 stavebního zákona) a vymezení zastavěného území (§ 59 až § 60 stavebního zákona).

Podle § 97 odst. 1 a 2 stavebního zákona se územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu. Podle § 98 odst. 1 stavebního zákona *vydává* územní opatření o stavební uzávěře nebo územní opatření o asanaci území v *přenesené působnosti* rada obce. Dotýká-li se územní opatření o stavební uzávěře nebo územní opatření o asanaci území více obcí anebo v případě nečinnosti příslušné rady obce, může je vydat v přenesené působnosti *rada kraje*. První senát dále v této souvislosti hovořil primárně o radě, případně zastupitelstvu obce, s ohledem na shora citované ustanovení však své závěry vztáhl též na vydání opatření obecné povahy v přenesené působnosti radou kraje.

Podle § 6 odst. 6 písm. a) a c) stavebního zákona vydává vymezení zastavěného území, územní opatření o asanaci a územní opatření o stavební uzávěře *rada obce* a v obcích, kde se rada nevolí, *zastupitelstvo obce*.

Podle § 101a odst. 3 s. ř. s. je v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části odpůrcem (pasivně legitimován) ten, *kdo vydal opatření obecné povahy*, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. Soud musí v řízení jako s odpůrcem jednat s tím, kdo jím podle zákona má být, a ne s tím, koho, třeba i chybně, za odpůrce označil navrhovatel.

Judikatura Nejvyššího správního soudu určuje odpůrce v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného v přenesené působnosti dvojím způsobem.

První judikaturní proud má za odpůrce v takovém řízení samotnou obec (kraj), jejíž rada (zastupitelstvo) opatření obecné povahy vydala. Úvahy, které vedly ten který senát k závěru o pasivní legitimaci odpůrce, v níže popsaných rozsudcích nejsou explicitně uvedeny. Jde např. o rozsudky:

- ze dne 4. 9. 2014, čj. 3 Aos 4/2013-22 (*stavební uzávěra, odpůrce Jihočeský kraj*),
- ze dne 13. 11. 2014, čj. 7 As 181/2014-34 (*stavební uzávěra, odpůrce obec Bašť*),
- ze dne 13. 10. 2017, čj. 5 As 255/2016-30 (*stavební uzávěra, odpůrce obec Zlatá*),
- ze dne 13. 12. 2017, čj. 6 As 165/2017-31 (*stavební uzávěra, odpůrce obec Tlustice*).

Druhý judikaturní proud považuje v tomto typu řízení za odpůrce konkrétní orgán obce, který napadené opatření obecné povahy v přenesené působnosti vydal (tedy přímo radu či zastupitelstvo). Lze do něj zařadit následující rozsudky:

- ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 2/2008-141 (*stavební uzávěra, odpůrce Zastupitelstvo obce Slapy*),
- ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS (*vymezení zastavěného území, odpůrce Zastupitelstvo obce Slapy*),
- ze dne 29. 4. 2008, čj. 4 Ao 1/2008-39 (*vymezení zastavěného území, odpůrce Rada obce Havlovice*),
- ze dne 19. 1. 2011, čj. 3 Ao 7/2010-73 (*stavební uzávěra, odpůrce Zastupitelstvo obce Slapy*),
- ze dne 17. 7. 2013, čj. 3 Aos 2/2012-50 (*stavební uzávěra, odpůrce Rada obce Pasohlávky*), a na něj navazující rozsudek ze dne 23. 4. 2015, čj. 6 As 131/2014-43 (*stavební uzávěra, odpůrce Rada obce Pasohlávky*),

- ze dne 31. 8. 2017, čj. 9 As 6/2017-113 (*vymezení zastavěného území, odpůrce Zastupitelstvo obce Vsesulov*).

Předkládající senát poznamenal, že devátý senát v rozsudku čj. 9 As 6/2017-113 dovodil, že „*napadené opatření obecné povahy vydalo Zastupitelstvo obce Vsesulov v přenesené působnosti a nikoli v působnosti samostatné, proto jeho jednání není přičitatelné obci jako takové na rozdíl od situace řešené rozšířeným senátem v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 120, č. 1910/2009 Sb. NSS*“. Krajský soud (který jako odpůrce označil „obec Vsesulov“) proto podle devátého senátu pochybil v označení odpůrce. Nesprávné označení odpůrce v záhlaví rozsudku krajského soudu vedlo i k nezákonnému I. výroku jeho rozsudku, kterým krajský soud zrušil podle devátého senátu neexistující opatření obecné povahy: „*Opatření obecné povahy obce Vsesulov ze dne 7. 6. 2016, č. 1/2016, se zrušuje ke dni právní moci tohoto rozsudku*“. Napadené opatření obecné povahy však vydalo zastupitelstvo obce v přenesené působnosti, a právě pro tuto vadu devátý senát napadený rozsudek krajského soudu (společně s opatřením obecné povahy) zrušil.

První senát zkoumal, zda jasné závěry týkající se odpůrce v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného v přenesené působnosti neplynou z usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS. V něm se rozšířený senát zabýval označením odpůrce u opatření obecné povahy vydávaného v samostatné působnosti (územního plánu):

„[44] *U územních plánů obcí je zvláštní procesní úpravou týkající se jejich vydávání především stavební zákon. Ten vychází z principu, že územní plán se pořizuje pro obec. V rámci procedury tvorby územního plánu obec jedná zejména prostřednictvím orgánů obce (zastupitelstva obce) či členů těchto orgánů (pověřeného zastupitele). Vedle orgánů obce či jeho členů se procesu tvorby územního plánu na straně veřejné moci účastní i další subjekty, zejména pořizovatel územního plánu, kterým je příslušný správní orgán [§ 2 odst. 2 písm. a), § 6 odst. 1 písm. a) aj. stavebního zákona]. Je nepochybné, že zastupitelstvo obce zde má klíčovou roli, neboť územní plán schvaluje („vydává“ – § 54 odst. 2 stavebního zákona), tedy finálně rozhoduje o tom, že se v určité obsahové podobě stane právně závazným. Územní plán se však vydává v samostatné působnosti [viz § 6 odst. 5 písm. a) stavebního zákona], tj. vydává jej orgán územní samosprávné jednotky v rámci výkonu práva na samosprávu, byť vázán vcelku rigidními procesními pravidly předcházejícími jeho hlasování i náročnými věcnými a odbornými limity pro tvorbu samotného obsahu územního plánu, jakož i omezen kompetencemi orgánů státní správy, zejména pořizovatele. Zastupitelstvo zde přes tyto složitosti však přece jen nevystupuje jako správní orgán, nýbrž jako orgán, jehož jednání je přičitatelné subjektu práv nadanému právem samostatně rozhodovat o určitých svých záležitostech, mj. vydat územní plán.*

[45] *Právě existence občany obce přímo voleného zastupitelstva je jedním z nejvýraznějších projevů práva na samosprávu. Nositelem tohoto práva však není zastupitelstvo, nýbrž územní samosprávná jednotka (veřejnoprávní korporace, tj. právnická osoba), jejímž orgánem zastupitelstvo je a jež svým zastupitelstvem v zákonem stanovených případech rozhoduje (vydává akty s právními důsledky). Situace je zde analogická např. se situací (soukromoprávních) akciových společností – představenstvo akciové společnosti je orgánem této společnosti, ono v zákonem vymezeném rozsahu rozhoduje (činí úkony s právními důsledky), avšak jeho jednání je přičitatelné společnosti a tuto společnost zavazuje.*

[46] *Lze tedy uzavřít, že odpůrcem v řízení o zrušení územního plánu jako opatření obecné povahy je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo, nikoli toto zastupitelstvo samotné.*“

Rozšířený senát se tedy podle předkládajícího senátu zabýval otázkou označení odpůrce v případě návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jeho závěry se však vztahují toliko k opatřením vydávaným v samostatné působnosti.

Že shora citované usnesení rozšířeného senátu není aplikovatelné na nyní souzenou věc, lze doložit i tím, že zatímco judikatura se k pojetí určení, kdo je odpůrcem u opatření obecné povahy vydávaných v samostatné působnosti, po vydání shora uvedeného usnesení rozšířeného senátu ustálila, v případě opatření obecné povahy vydávaných v působnosti přenesené je tomu naopak. V judikatuře Nejvyššího správního soudu jsou dva rovnocenné judikaturní proudy, z nichž žádný nelze označit za exces z rozhodovací praxe.

První senát se při řešení nastíněné otázky argumentačně přiklonil k judikaturnímu proudu, který za pasivně legitimovanou považuje radu, resp. zastupitelstvo obce. Dle § 101a odst. 3 s. ř. s. je odpůrcem ten, kdo napadené opatření obecné povahy vydal. Z citovaných ustanovení stavebního zákona pak vyplývá, že pravomocí k vydávání

opatření obecné povahy v přenesené působnosti je nadána rada obce, případně zastupitelstvo těch obcí, kde se rada nevolí. Podle § 7 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), vykonává státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, tento orgán jako svou přenesenou působnost. Dle § 7 odst. 1 obecního zřízení spravuje obec své záležitosti samostatně. Obecní zřízení tedy v případech výkonu přenesené působnosti výslovně orgány obce označuje jako vykonavatele přenesené působnosti, svěřuje jim svazek kompetencí.

Toto ustanovení je promítnutím čl. 105 Ústavy, podle kterého lze svěřit orgánům samosprávy výkon státní správy jen tehdy, stanoví-li to zákon. Na rozdíl od formulace čl. 87 odst. 3 písm. e) Ústavy Československé socialistické republiky (ústavní zákon č. 100/1960 Sb.), podle kterého měly zákony národních rad stanovit, ve kterých věcech se obce pověřují výkonem státní správy, platná ústavní úprava vychází z toho, že lze státní správu svěřit orgánu obce (popř. kraje), nikoli však územnímu společenství občanů či veřejnoprávní korporaci jako takové. Ve věcech zákonem přenesené působnosti tak svou pravomoc podle předkládajícího senátu vykonávají přímo orgány obce jako správní orgány ve smyslu svazku kompetencí, které jim byly zákonem svěřeny. Proto nemůže být v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného v přenesené působnosti odpůrcem sama obec, neboť ta takové opatření obecné povahy nevydává. V tomto případě je odpůrcem přímo příslušný orgán obce, který je nadán pravomocí k vydání takového aktu, tedy rada, případně zastupitelstvo.

### Z odůvodnění:

#### III. Posouzení věci rozšířeným senátem

##### III. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

[18] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s. „[d]ospěje-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“.

[19] První senát zcela správně poukázal na dva odlišné judikaturní proudy, jež se projevují v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu ohledně otázky, kdo je odpůrcem v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, jde-li o opatření obecné povahy vydávané orgánem obce nebo kraje v přenesené působnosti. Část judikatury si i pro oblast přenesené působnosti osvojila názor, že tím, kdo takové opatření obecné povahy vydal, a tedy i odpůrcem, je příslušná obec nebo příslušný kraj jakožto územní samosprávný celek. Druhý proud judikatury má za to, že jde o jinou situaci, než když opatření obecné povahy vydává obec či kraj v samostatné působnosti. Míní, že v oblasti působnosti přenesené je odpůrcem jen, kdo dané opatření obecné povahy vydal, ten orgán obce nebo kraje, kterému zákon takovou pravomoc svěřuje. K druhému proudu se kloní i předkládající senát.

[20] První senát potřebuje vyřešení jím nastolené právní otázky pro své rozhodnutí o kasační stížnosti. Je povinen označit účastníky řízení (§ 54 odst. 2 věty první s. ř. s., jde-li o rozsudek; § 55 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s předchozím ustanovením, jde-li o usnesení). Odpůrce je zákonem určen v již zmíněném § 101a odst. 3 s. ř. s. První senát je tedy povinen ve svém rozhodnutí označit jako odpůrce toho, kdo jím podle zákona je. Chce-li se první senát od jednoho z právních názorů, jež se objevily ohledně této otázky v judikatuře Nejvyššího správního soudu, odchýlit (a jinak ani nemůže), nezbyvá, než aby tuto právní otázku posoudil rozšířený senát.

[21] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

##### III. 2. Právní názor rozšířeného senátu

[22] Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. „[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat **ten, kdo tvrdí**, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, **vydaným správním orgánem, zkrácen**“.

[23] Podle § 101a odst. 2 s. ř. s. „[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, **vydaného krajem**, může podat též **obec**“.

[24] Podle § 101a odst. 3 s. ř. s. „[o]dpůrcem je **ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho částí je navrhováno**“.

[25] Podle § 101d odst. 2 s. ř. s. „[d]ojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že **ten, kdo je vydal**, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí“.

[26] Pro srovnání se třemi dalšími „základními“ typy žalob ve správním soudnictví je vhodné poznamenat, že jak u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, tak u nečinnosti i u zásahové žaloby je žalovaným vždy „správní orgán“ (§ 69, § 79 odst. 2, § 83 s. ř. s.), který je v příslušném ustanovení o žalovaném dále specifikován (detailněji viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, čj. Nad 224/2014-53, č. 3196/2015 Sb. NSS).

[27] Pro účely vymezení správního orgánu jako žalovaného ve smyslu výše uvedených ustanovení soudního řádu správního užívá judikatura rozšířeného senátu setrvale pojmu správního orgánu jako „svazku kompetencí“, a to v kontrapozici k pojetí správního orgánu jako instituce (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 5. 2015, čj. Nad 288/2014-58, č. 3257/2015 Sb. NSS; později podobně též např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS).

[28] V usnesení čj. Nad 288/2014-58 se uvádí (zvýraznění provedl nyní rozšířený senát):

„[30] *Kompetenční a institucionální rovina výkonu veřejné moci spolu musí souviset jen v určité míře. Není přípustné, aby kompetence, u nichž Ústava předpokládá, že je bude vykonávat určitá instituce, vykonával někdo jiný (např. „jádrové“ kompetence České národní banky zakotvené v čl. 98 odst. 1 věte první a větě druhé před středníkem Ústavy nesmi vykonávat nikdo jiný než tato instituce; podobně pro Nejvyšší kontrolní úřad platí čl. 97 odst. 1 věta druhá Ústavy). Na druhé straně je na vůli zákonodárce, aby v rámci jím zřízené instituce definoval, že určité kompetence vykonává konkrétně určená součást této instituce anebo dokonce její konkrétně určený funkcionář.*

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

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

[29] Výše uvedená východiska jsou vodítkem i pro posouzení nyní projednávané věci.

[30] Předkládající senát trefně poukazuje na to, že v oblasti územní samosprávy Ústava rozlišuje (a zákony o obecní a krajské samosprávě jakož i další zákony na úseku veřejné správy v detailech upravují) dva základní způsoby výkonu místní a regionální veřejné správy.

[31] Prvním je správa vykonávaná v takzvané přenesené působnosti. Subjektem tohoto druhu veřejné správy je stát jako právnická osoba veřejného práva mající územní podstatu (stát jako suverén „disponuje“ svými územím). Jejím vykonavatelem jsou entity jsoucí součástmi („údy“, orgány) krajů a obcí jako taktéž právnických osob veřejného práva, jež mají územní podstatu (i obce a kraje v jistých ohledech, byť odvozením od existence státu jako suveréna, „disponují“ svými územími). V oblasti přenesené působnosti je orgán kraje či obce jakýmsi agentem



státu jednajícím jménem státu a v jistém ohledu i na jeho účet [viz v rovině odpovědnosti veřejné moci za škodu při výkonu veřejné správy § 3 odst. 1 písm. c) zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím, nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)]. Orgán obce či kraje je v tomto typu výkonu veřejné správy v obdobném postavení jako státní orgán v pravém slova smyslu (například ministerstvo, finanční úřad), neboť podstatné je, že jde o svazek kompetencí. Z pojmu správního orgánu jako svazku kompetencí vychází i vymezení správního orgánu pro účely řízení podle soudního řádu správního v jeho § 4 odst. 1 písm. a) a pro účely správního řízení podle § 1 odst. 1 správního řádu.

[32] Kraje a obce jsou však v první řadě územními samosprávnými celky, tedy právníckými osobami veřejného práva odlišnými od státu a nadanými ústavně zaručeným právem na samosprávu jako prvkem dělby moci mezi celostátní a místní či regionální exekutivou a legislativou v rámci českého ústavního systému. V oblasti samosprávy orgány obce či kraje jednají za svůj vlastní územní samosprávný celek, který je v této oblasti sám subjektem veřejné správy. V tomto typu jednání je třeba zvýraznit oddělenost jednání územního samosprávného celku od jednání státu jako jiné právnícké osoby veřejného práva, a tedy akcentovat to, že jednání orgánů obce či kraje navenek je jednáním přičitatelným obci či kraji jako této korporaci. Právě to vedlo rozšířený senát v usnesení č. 1 Ao 1/2009-120 k závěru, že opatření obecné povahy jsou vydávána v oblasti samostatné působnosti obcí či krajem jako takovým, a nikoli jejich orgány, jakkoli samozřejmě i zde platí, že projev vůle obce i kraje (vydání daného správního aktu) se navenek projeví tím, že příslušné orgány kraje či obce učiní zákonem předpokládané úkony, podobně jako u jiných právníckých osob.

[33] Rozšířený senát v usnesení č. 1 Ao 1/2009-120 formuloval u opatření obecné povahy vydávaných v samostatné působnosti obcí (a krajů) výjimku z obecného pravidla jinak jasně plynoucího z prostého znění § 101a odst. 1 věty první *in fine* s. ř. s. Z něho je patrné, že tím, kdo vydává opatření obecné povahy, a je tedy odpůrcem v soudním řízení správním podle tohoto a následujících ustanovení soudního řádu správního, je k tomu kompetentní správní orgán. Důvodem zakotvení výjimky rozšířeným senátem bylo akcentování specifické, od státu relativně oddělené, role obcí a krajů při rozhodování v rámci výkonu jejich ústavně zaručeného práva na územní samosprávu. „*Ten, kdo vydal*“ opatření obecné povahy (§ 101a odst. 3 s. ř. s.) je tedy v první řadě správní orgán (viz § 101a odst. 1 věta první *in fine* s. ř. s.) jakožto svazek kompetencí. Pouze výjimečně, ve specifických situacích, v nichž je třeba akcentovat vyšší míru oddělenosti toho, kdo opatření obecné povahy vydává, od státu jako primárního subjektu výkonu veřejné správy, je „*tím, kdo vydal*“ opatření obecné povahy, tato entita jako celek, tedy typicky územní samosprávný celek vykonávající svou samostatnou působnost, a nikoli její orgán (například zastupitelstvo).

[34] V nyní projednávané věci se uplatí obecné pravidlo, jelikož jde o opatření obecné povahy vydané v přenesené působnosti, nikoli jako výraz výkonu práva obce na územní samosprávu.

### III. 3. Shrnutí

[35] Vydává-li tedy opatření obecné povahy orgán obce nebo kraje v přenesené působnosti, je v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, nebo jeho částí odpůrcem ve smyslu § 101a odst. s. ř. s. tento orgán obce či kraje, nikoli samotná obec či samotný kraj.

## Daňové řízení: oprava výše DPH; odpočet daně za plátcem v insolvenční

k § 44 odst. 3 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty ve znění od 1. 4. 2011 do 31. 3. 2019<sup>\*)</sup> (v textu jen „zákon o DPH“)

k čl. 90 směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty

\*) S účinností od 1. 4. 2019 zrušen zákonem č. 80/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony.

**Podmínka § 44 odst. 3 in fine zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném od 1. 4. 2011 do 31. 3. 2019, dle níž opravu výše daně za dlužníkem v insolvenčním řízení nelze provést v případě, že dlužník přestal být plátcem daně z přidané hodnoty, byla v rozporu s čl. 90 směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty. Proto správní orgány nesmí tuto podmínku aplikovat.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2019, čj. 10 Afs 71/2016-102)

**Prejudikatura:** č. 2124/2010 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 154/2006 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 50/04); rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 7. 1964, *Costa v. ENEL*, 6/64, rozsudek Soudního dvora ze dne 3. 3. 2005, *Heiser*, C-172/03, rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 18. 7. 2007, *Lucchini*, C-119/05, rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 5. 2019, *A-PACK CZ*, C-127/18.

**Věc:** Společnost s ručením omezeným A-PACK CZ proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o stanovení výše DPH, o kasační stížnosti žalobce.

V tomto rozhodnutí je spornou otázkou soulad § 44 odst. 3 *in fine* o DPH ve znění od 1. 4. 2011 do 31. 3. 2019 s právem EU.

Žalobkyně vykávala v daňovém přiznání za zdaňovací období 4. čtvrtletí roku 2011 nadměrný odpočet ve výši 539 822 Kč, a to mj. z důvodu opravy výše DPH podle § 44 zákona o DPH. Žalobkyně opravila výši daně, neboť jí společnost Delpharma Nutraceuticals, a. s., neuhradila faktury za dodání zboží a poskytnutí služeb v období od 31. 10. 2008 do 2. 2. 2009. Se společností Delpharma bylo zahájeno dne 27. 5. 2009 insolvenční řízení a dne 7. 9. 2009 rozhodl insolvenční soud o jejím úpadku a způsobu jeho řešení. Žalobkyně byla přesvědčena, že splnila podmínky pro opravu výše daně podle § 44 zákona o DPH.

Finanční úřad pro Prahu 9 platebním výměrem ze dne 17. 4. 2012 upravil nadměrný odpočet vykávaný žalobkyní na částku 41 211 Kč, neboť snížení daně podle § 44 zákona o DPH považoval za neoprávněné. Podle § 44 odst. 3 zákona o DPH nelze opravu výše daně za dlužníkem v insolvenčním řízení (společností Delpharma) provést v případě, že dlužník přestal být plátcem DPH. Společnosti Delpharma byla v rámci insolvenčního řízení dne 3. 11. 2009 zrušena registrace plátce DPH, a proto žalobkyně nemohla opravu výše daně provést.

Stěžovatelka podala proti platebnímu výměru odvolání. Nezpochybnila, že společnost Delpharma přestala být plátcem DPH, nicméně tvrdila, že tato podmínka je v rozporu s právem EU, které má aplikační přednost. Finanční ředitelství pro hl. m. Prahu však odvolání stěžovatelky zamítlo. Správce daně postupoval v souladu s § 44 odst. 3 zákona o DPH, který stanoví, že daň nelze opravit v případě, že dlužník přestane být plátcem DPH. Podle čl. 90 odst. 1 směrnice 2006/112/ES se základ DPH přiměřeně sníží, mj. je-li cena zcela nebo zčásti nezaplacena, a to za podmínek stanovených členskými státy. Čl. 90 odst. 2 směrnice navíc členskými státy umožňuje, aby se v případě nezaplacení ceny od odstavce 1 odchýlily. Zákon o DPH snížení základu daně umožňuje, a to za jednoznačně stanovených podmínek. Nesouhlas stěžovatelky s uplatněním jedné konkrétní podmínky není možné považovat za rozpor se směrnicí. Stanovení podmínek je legitimním nástrojem zákonodárce, které je v souladu se směrnicí a respektuje základní princip fungování DPH, tj. princip neutrality DPH. Zákonodárce využil možností stanovených směrnicí, tudíž se nemůže jednat o nedovolenou státní podporu. Navíc se jedná o systémové řešení, které se vztahuje na všechny plátce v pozici věřitele bez rozdílu, takže tato právní úprava ani nemá charakter státní podpory ve smyslu čl. 107 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“).

V žalobě proti rozhodnutí Finančního ředitelství pro hl. m. Prahu žalobkyně setrvala na své argumentaci, že česká právní úprava opravy daně u pohledávek je v rozporu s právem EU. Před správcem daně se dovolávala přímého účinku směrnice, a proto vůči ní neměla být uplatněna podmínka uvedená v § 44 odst. 3 *in fine* zákona o DPH. Městský soud žalobu zamítl, neboť se ztotožnil s právním názorem žalovaného.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Byla přesvědčena, že podmínka v § 44 odst. 3 zákona o DPH, kvůli které jí nebylo umožněno opravit výši DPH, je v rozporu s právem EU. Ustanovení § 44 odst. 3 zákona o DPH je prý nedovolenou státní podporou ve smyslu čl. 107 SFEU. Zároveň byla přesvědčena, že se jedná i o úpravu protiústavní, která je v rozporu se zásadou neakcesorické rovnosti.

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

### Z odůvodnění:

[9] Po předběžném posouzení kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že úprava v § 44 odst. 3 zákona o DPH nepředstavuje státní podporu ve smyslu čl. 107 SFEU. Jak správně rozlišil městský soud, vnitrostátní soudy mohou interpretovat pojem státní podpory, nemohou však rozhodovat o slučitelnosti státní podpory s vnitřním trhem (srov. rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 18. 7. 2007, *Lucchini*, C-119/05, body 50 a 51 a judikatura tam citovaná). Má-li být opatření kvalifikováno jako státní podpora, musí se zaprvé jednat o státní zásah nebo zásah ze státních prostředků, zadruhé musí tento zásah ovlivňovat obchod mezi členskými státy, zatřetí musí zvýhodnit příjemce tohoto opatření a začtvrté musí narušit nebo být způsobilé narušit hospodářskou soutěž (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 3. 3. 2005, *Heiser*, C 172/03, bod 27). Nejvyšší správní soud má ve shodě s městským soudem za to, že úprava v § 44 odst. 3 zákona o DPH nezvýhodňuje určité podniky nebo určitá odvětví vůči ostatním. Jedná se o obecnou systémovou podmínku, která je použitelná bez rozdílu na všechny subjekty v obdobné situaci. Skutečnost, že věřitel nemůže ovlivnit naplnění této podmínky a že v určitých případech může mít její uplatnění za důsledek faktické zvýhodnění (možnost provedení opravy základu daně) jednoho subjektu oproti jinému, nestačí k naplnění definičních znaků státní podpory.

[10] Po předběžném posouzení věci ovšem Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že je sporné, zda úprava v § 44 odst. 3 zákona o DPH je v souladu s čl. 90 směrnice 2006/112, resp. s jejím účelem. Podle § 44 odst. 3 zákona o DPH, ve znění zákona č. 47/2011 Sb. platilo, že opravu výše daně na výstupu nelze provést **v případě, že dlužník přestal být plátcem DPH**. Ustanovení bylo v této podobě účinné od 1. 4. 2011 do 31. 3. 2019. Právě soulad této podmínky s právem EU stěžovatelka zpochybňuje.

[11] Nejvyšší správní soud proto přerušil řízení a obrátil se na Soudní dvůr EU s předběžnou otázkou, zda musí být článek 90 směrnice 2006/112, posuzovaný ve světle zásad daňové neutrality a proporcionality, vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je § 44 odst. 3 zákona o DPH, ve znění zákona č. 47/2011 Sb., která stanoví, že plátce daně nemůže provést opravu základu DPH v případě celkového nebo částečného nezaplacení částky, kterou měl dlužník zaplatit z titulu plnění podléhajícího DPH, pokud již tento dlužník není plátcem DPH.

[12] Soudní dvůr o této předběžné otázce rozhodl v prvním senátu rozsudkem ze dne 8. 5. 2019, *A-PACK CZ*, C-127/18. Podle tohoto rozsudku článek 90 směrnice 2006/112 „*musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava ve věci v původním řízení, která stanoví, že plátce daně nemůže provést opravu základu daně z přidané hodnoty (DPH) v případě celkového nebo částečného nezaplacení částky, kterou měl dlužník zaplatit z titulu plnění podléhajícího DPH, pokud již tento dlužník není plátcem DPH.*“

[13] Nejvyšší správní soud následně rozhodl o pokračování v řízení a dal stranám možnost vyslovit se k aktuálnímu stavu věci a doplnit právní argumentaci v reakci na rozsudek Soudního dvora. Těto možnosti využila stěžovatelka. Z rozhodnutí Soudního dvora podle jejího názoru vyplývá, že ČR neimplementovala do vnitrostátního práva správně čl. 90 směrnice 2006/112. Domáhá se proto přímého účinku směrnice. Rozhodnutí správních orgánů ani rozsudek městského soudu nemohou ve světle rozsudku Soudního dvora obstát.

[14] Jedinou spornou otázkou v této věci je aplikovatelnost § 44 odst. 3 zákona o DPH, ve znění zákona č. 47/2011 Sb., podle něhož opravu výše DPH na výstupu nebylo možno provést v případě, že dlužník přestal být plátcem DPH. Jak ale rozhodl Soudní dvůr ve shora cit. rozsudku *A-PACK CZ*, tato podmínka je v rozporu s čl. 90 směrnice 2006/112.

[15] Soudní dvůr vysvětlil, že článek 90 odst. 1 směrnice 2006/112 ukládá členským státům povinnost snížit základ daně, a tudíž částku DPH dlužnou osobou povinnou k dani pokaždé, když osoba povinná k dani neobdrží po uzavření transakce část nebo celé protiplatební. Toto ustanovení je výrazem základní zásady směrnice 2006/112, podle níž je základ daně tvořen skutečně přijatým protiplatebním a jejímž důsledkem je, že daňový orgán nemůže vybrat částku DPH převyšující částku, kterou obdržela osoba povinná k dani (bod 17 rozsudku *A-PACK CZ*, s odkazem na rozsudek ze dne 6. 12. 2018, *Tratave*, C-672/17, bod 29).

[16] Je pravda, že čl. 90 odst. 2 směrnice 2006/112 umožňuje členským státům odchýlit se od pravidla dle čl. 90 odst. 1 v případě celkového nebo částečného nezaplacení ceny plnění. Tato možnost odchylky v případě celkového nebo částečného nezaplacení vychází z předpokladu, že nezaplacení protihodnoty může být za určitých okolností a z důvodu právní situace v dotyčném členském státě obtížné ověřit nebo může být jen dočasné. Uplatnění možnosti takové odchylky musí být odůvodněné, tak aby opatření přijatá členskými státy za účelem jejího provedení nezmařila cíl daňové harmonizace sledovaný směrnicí 2006/112. Členským státům uplatnění této odchylky nemůže dovolit, aby snížení základu DPH v případě nezaplacení zcela vyloučily (*A-PACK CZ*, body 18 až 20).

[17] Čl. 90 odst. 2 směrnice 2006/112 tedy umožňuje uplatnit odchylku od čl. 90 odst. 1 v případě nejistoty, zda je nezaplacení definitivní. Jak však dovodil Soudní dvůr, § 44 odst. 3 zákona o DPH nemůže být odůvodněn nutností zohlednit nejistotu o tom, zda je nezaplacení definitivní. To, že dlužník přestal být plátcem DPH v rámci insolvenčního řízení, je totiž naopak skutečností, která může potvrzovat, že nezaplacení je definitivní (*A-PACK CZ*, body 23 a 24).

[18] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že podmínka § 44 odst. 3 in fine zákona o DPH, ve znění od 1. 4. 2011 do 31. 3. 2019, byla v rozporu s čl. 90 směrnice 2006/112. Proto je tato zákonná podmínka na nynější věc neaplikovatelná, a to s ohledem na přednost práva EU před právem vnitrostátním [k přednosti práva EU srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 7. 1964, *Costa v. ENEL*, 6/64, a na něj navazující judikaturu, resp. čl. 10a Ústavy ČR, viz nález ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (N 50/40 SbNU 443; č. 154/2006 Sb.), *Cukerné kvóty III.*; v judikatuře Nejvyššího správního soudu srov. např. rozsudek ze dne 23. 7. 2010, čj. 2 As 55/2010-167, č. 2124/2010 Sb. NSS, věc *Tesco Stores ČR*, bod 28].

[19] Správní orgány byly tedy povinny odmítnout aplikaci § 44 odst. 3 in fine zákona o DPH, ve znění od 1. 4. 2011 do 31. 3. 2019. Plátce DPH může provést opravu základu DPH, pokud mu dlužník nezaplatí zčásti či zcela spornou částku, třebaže posléze tento dlužník přestal být plátcem DPH.

[20] Nejvyšší správní soud jen pro pořádek uvádí, že s ohledem na vše výše uvedené se otázka ústavnosti § 44 odst. 3 zákona o DPH stala bezpředmětnou, neboť toto ustanovení je neaplikovatelné již s ohledem na princip přednosti práva EU. Nejvyšší správní soud se otázkou ústavnosti § 44 odst. 3 zákona o DPH nemusel zabývat.

## 3913

### Daň z příjmů právnických osob: náklad související s pořízením hmotného majetku

k § 25 odst. 5 písm. a) zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění zákonů č. 355/2011 Sb., č. 167/2012 Sb. a č. 239/2012 Sb.

**Ve smyslu § 25 odst. 5 písm. a) zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, tvoří poplatníkem vynaložený náklad součást pořizovací ceny hmotného majetku, pokud s pořízením tohoto hmotného majetku souvisí. Náklad související s pořízením hmotného majetku se tedy nestává součástí jeho pořizovací ceny teprve na základě formálního písemně zachyceného rozhodnutí poplatníka o pořizování hmotného majetku či způsobu jejího financování, ale již od okamžiku, kdy se poplatník fakticky rozhodl řešit určitou hospodářskou potřebu pořízením nového hmotného majetku a započal za tímto účelem vynakládat náklady, byť by v danou chvíli nebylo zdárné dokončení této investice zcela jisté a rozhodnutí o jejím pořízení tedy obsahovalo určité riziko, že k jejímu dokončení nedojde.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2019, čj. 7 Afs 365/2018-62)

**Věc:** Akciová společnost Správa pohledávek OKD proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o vyměření daně z příjmů právnických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 15. 12. 2015 zamítl žalovaný odvolání žalobce a potvrdil platební výměr Specializovaného finančního úřadu (dále též „správce daně“) ze dne 11. 7. 2014, jímž byla žalobci vyměřena daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2012 ve výši 501 104 347 Kč. Správce daně po provedeném postupu k odstranění pochybností zvýšil daň oproti tvrzení žalobce o 26 150 390 Kč. Dospěl k závěru, že částka v celkové výši 137 634 282,69 Kč (sestávající mimo jiné z náhrady důlních škod ve vazbě na těžební záměry na Dolu Karviná vzniklé do 30. 6. 2012) měla být zahrnuta do pořizovací ceny hmotného majetku, nikoliv uplatněna jako náklad na dosažení, zajištění a udržení příjmů.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, kterou Krajský soud v Ostravě rozsudkem čj. 22 Af 9/2016-46 zamítl. Uvedl, že v zákoně není pevně vtyčen okamžik, od kdy jsou náklady zahrnovány do ceny hmotného majetku a do kdy jsou naopak běžnými provozními náklady. Určité vodítko představuje interpretace Národní účetní rady č. I-5, jejíž vypovídací hodnota v oblasti účetní praxe není zanedbatelná. Tato do běžných provozních nákladů vznikajících před rozhodným okamžikem pro zahrnutí budoucích nákladů do ceny hmotného majetku řadí např. marketing, průzkum trhu, výběrová řízení, náklady na vyřazení stavby atp. Jedná se o náklady, které sice mají nespornou vazbu k případně pořízenému hmotnému majetku, avšak tato vazba je poměrně volná. Mezi takovéto položky zcela určitě nelze zařadit náhradu důlních škod ve formě výkupu dotčených nemovitostí, a to vzhledem k jejich nepoměrně vyšší nákladnosti a právní závaznosti jednání žalobce, které nemá charakter jakéhosi průzkumu trhu. Byť je určování rozhodného okamžiku pro určení ceny hmotného majetku do značné míry v rukou daňových subjektů, nelze jej stanovit zcela libovolně bez vazby na konkrétní investiční postupy. Takový postup by byl v rozporu s § 7 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví. V posuzované věci tak nelze rozhodný okamžik vázat toliko na rozhodnutí představenstva žalobce. Uskutečňování předmětné investice dle zjištění správce daně započalo před 1. 7. 2012 a po tomto datu nedoznalo nějaké kvalitativní změny. Pokud žalobce zahájil tuto masivní investiční činnost bez rozhodnutí představenstva, jedná se nanejvýš o vnitropodnikový problém.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Není zřejmé, na základě jakých úvah krajský soud dovodil, že datum zahájení pořizování hmotného majetku nastalo dne 14. 11. 2011. Odvodil-li krajský soud okamžik pořizování hmotného majetku s vyšší nákladností náhrady důlních škod, pak tento parametr nemá žádnou oporu v právních předpisech. Nadto účetní teorie a praxe pracují s principem významnosti, tj. nikoliv absolutní, ale relativní výší nákladů. Dále není zřejmé, co krajský soud rozuměl parametrem „*právní závaznost nákladů*“. Náklady jsou právně závazné i v případě jejich konzumace v běžném provozu; souvislost právní závaznosti s jejich účetním zachycením není zřejmá. Pořizování investice je třeba v posuzované věci odvíjet až ode dne, kdy o její realizaci představenstvo rozhodlo, nikoliv od data podpisu smlouvy, jejímž předmětem bylo vypracování hodnocení vlivů výstavby důlního díla na životní prostředí. Bez tohoto hodnocení vlivů nemohla být investice provedena, přičemž o jejím uskutečnění mohlo být rozhodnuto právě až na základě výsledků hodnocení. Krajský soud dále nesprávně interpretoval princip věrného a poctivého obrazu účetnictví. Jeho smyslem není maximalizace hodnoty aktiv v rozvaze, ale správné zachycení reality s ohledem na zásadu opatrnosti. Účetní zachycení bylo přitom aprobováno auditorem stěžovatele, s čímž se krajský soud vůbec nevypořádal.

Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Žalovaný nezpochybnil, že stěžovatel stanovil okamžik zahájení pořizování důlního díla na 1. 7. 2012; k faktickému pořizování investice však docházelo prokazatelně již před tímto datem. Tomu svědčí např. zadání realizace a zaslání studie *Oznámení záměru Ministerstvu životního prostředí* (dále jen „*Oznámení záměru*“), započetí hojného výkupu nemovitostí i čerpání rezerv na důlní škody. V souladu se zásadou materiální pravdy nelze připustit, aby byl okamžik zahájení pořizování investice ponechán zcela na libovůli poplatníků bez vazby na její faktické uskutečňování. Rozhodnutí představenstva stěžovatele mělo pouze deklaratorní povahu a není pro účely daně z příjmů relevantní. Rozhodným dnem pro stanovení ceny hmotného majetku je 14. 11. 2011, kdy byla podepsána smlouva o dílo na vypracování studie *Oznámení záměru*. Odkazem na zásadu věrného a poctivého obrazu účetnictví pak krajský soud pouze doplnil svou argumentaci. Kasační stížnost podle něj nebyla důvodná, a proto navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## Z odůvodnění:

(...)

[21] Předmětem sporu mezi stěžovatelem a žalovaným je určení dne, od něhož představují náklady vynaložené na výkup nemovitostí v Karviné-Starém Městě a další náklady související s těžebním záměrem na Dolu Karviná (dále jen „náklady na náhrady důlních škod“) náklady na pořízení hmotného majetku, které nelze jednorázově odečíst od základu daně, ale mohou být uplatněny toliko postupně formou odpisů. Dle stěžovatele lze za náklady na pořízení majetku považovat teprve ty, jež byly vynaloženy ode dne 1. 7. 2012, neboť k tomuto dni schválilo uskutečnění investice představenstvo stěžovatele; dle orgánů finanční správy se jedná o den 14. 11. 2011, kdy byla uzavřena smlouva o dílo, jejímž předmětem bylo vypracování dokumentu o hodnocení vlivů záměru „*Pokračování v hornické činnosti OKD, a. s., Dolu Karviná na závodě ČSA v období 2015–2035*“ (dále též „těžební záměr“ nebo „nové důlní dílo“) na životní prostředí a další související dokumentace.

[22] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel uzavřel dne 14. 11. 2011 smlouvu o dílo, jejímž předmětem bylo vypracování hodnocení vlivů těžebního záměru na životní prostředí. Hodnocení bylo vypracováno v prosinci 2011. V březnu 2012 oznámil stěžovatel tento záměr Ministerstvu životního prostředí v rámci tzv. zjišťovacího řízení. Dne 20. 3. 2012 schválil Obvodní báňský úřad na návrh stěžovatele tvorbu finanční rezervy pro rok 2012 na vypořádání důlních škod vlivem (stávající) hornické činnosti ve výši 655 mil. Kč. Ve spise je dále založen leták z dubna 2012, ve kterém generální ředitel stěžovatele informuje subjekty dotčené připravovaným těžebním záměrem o tom, jak bude probíhat proces uzavírání dohod s majiteli domů a pozemků v lokalitách ovlivněných těžbou. Dále jsou zde založeny zprávy pro výrobní poradu stěžovatele ve dnech 16. 5. 2012, 20. 6. 2012 a 17. 10. 2012 obsahující seznam nemovitostí ke schválení záměru jejich výkupů. Dne 29. 5. 2012 vydalo Ministerstvo životního prostředí závěr zjišťovacího řízení, v němž konstatovalo, že nové důlní dílo podléhá posouzení vlivů na životní prostředí. Dne 14. 9. 2012 rozhodlo představenstvo stěžovatele o tom, aby s platností od 1. 7. 2012 do doby uvedení nového důlního díla do užívání byly náhrady za v budoucnu likvidované nemovitosti v této lokalitě kapitalizovány v bilanci a zahrnuty do hodnoty nového důlního díla. V rozhodnutí představenstva je dále uvedeno, že k danému datu bylo schváleno 144 výkupů, z nichž 63 již bylo ošetřeno smluvně a vykoupeno v souladu s plánem na rok 2012; počet schválených výkupů představuje téměř 78 % celkového počtu žádostí, které stěžovatel obdržel od data veřejného oznámení záměru v březnu 2012. Dne 22. 11. 2012 schválil Obvodní báňský úřad na opětovný návrh stěžovatele tvorbu (snížení) finanční rezervy pro rok 2012 na vypořádání důlních škod vlivem hornické činnosti ve výši 455 mil. Kč. Konstatoval, že původní výše tvorby této rezervy byla v průběhu roku zásadním způsobem ovlivněna připravovanými těžebními záměry (novým důlním dílem), když stěžovatel začal v předstihu řešit očekávané důlní škody na hmotném majetku vlastníků nemovitostí v předmětných lokalitách formou výkupu majetků ohrožených předpokládanými důlními vlivy z vlastních zdrojů. Z vyjádření Obvodního báňského úřadu ze dne 12. 2. 2014 vyplývá, že ke snížení finanční rezervy došlo proto, že stěžovatel hradil tyto výkupy do 30. 6. 2012 z vytvořené finanční rezervy na důlní škody, s účinností od 1. 7. 2012 se rozhodl je hradit z vlastních kapitálových investic.

[23] Stěžovatel uplatnil v přiznání k dani z příjmů právnických osob za rok 2012 náklady na náhrady důlních škod vynaložené do 30. 6. 2012 jako daňově účinné náklady („přímo do nákladů“). Náklady na náhrady důlních škod vynaložené od 1. 7. 2012 pak zahrnoval do pořizovací ceny nového důlního díla. K výzvě správce daně k odstranění pochybností ze dne 31. 7. 2013 stěžovatel předložil detail nákladového účtu za období 1–12/2012, z něhož vyplývá, že o výkupech nemovitostí bylo účtováno již v lednu 2012.

[24] Výdaje (náklady) na pořízení hmotného majetku jsou vymezeny účetními předpisy. Dle § 25 odst. 1 písm. a) zákona o účetnictví se hmotný majetek, s výjimkou hmotného majetku vytvořeného vlastní činností, oceňuje pořizovací cenou. Tou se dle § 25 odst. 5 písm. a) téhož zákona rozumí cena, za kterou byl majetek pořízen, a náklady s jeho pořízením související. Demonstrativní výčet nákladů, které vstupují do oceňování dlouhodobého hmotného majetku, v případě podnikatelských subjektů obsahuje § 47 vyhlášky č. 500/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, pro účetní jednotky, které jsou podnikateli účtujícími v soustavě podvojného účetnictví.

[25] Určitý náklad tedy tvoří součást pořizovací ceny (hmotného) majetku ve smyslu § 25 odst. 5 písm. a) zákona o účetnictví, pokud s pořízením tohoto hmotného majetku souvisí. Účetní předpisy přitom tuto souvislost nijak blíže nedefinují, nesvazují ji ani se stanovením konkrétního časového okamžiku, od kterého je třeba jednotlivé nákladové položky související s pořízením hmotného majetku zahrnovat do ocenění tohoto majetku (či naopak do kterého se jedná o běžné provozní náklady uplatnitelné v základu daně dle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů). Vždy proto bude namísto zkoumat souvislost daného nákladu s pořizovaným hmotným majetkem, a to bez ohledu na to, zda, popř. kdy daňový subjekt o pořízení daného hmotného majetku (investice) formálně právně rozhodl. Toto rozhodnutí může být vodítkem pro určení, zda se jedná o náklad související s pořízením hmotného majetku, ovšem toliko v případech, že reflektuje skutečné datum, od něhož bylo pořízení daného hmotného majetku objektivně zahájeno.

[26] Žalovaný i krajský soud dospěli k závěru, že okamžik zahájení pořízení nového dlužního díla nepřipadá na stěžovatelem stanovený den 1. 7. 2012, neboť faktické uskutečňování investice započalo mnohem dříve. Jednalo se zejména o výkupy pozemků, respektive uzavírání dohod o odškodnění probíhající od ledna 2012, a o čerpání rezerv na dlužní škody v předstihu, které bylo zahájeno od března 2012. S tímto posouzením se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[27] Z hlediska přiřazení určitých nákladů do pořizovací ceny majetku není podstatné, kdy daňový subjekt formálně schválil realizaci investice, ale kdy objektivně započal s její realizací, byť by v danou chvíli nebylo zdárné dokončení této investice zcela jisté a rozhodnutí o jejím pořízení tedy obsahovalo určité riziko, že k vlastní realizaci nedojde. V rozhodnutí ze dne 14. 9. 2012 sice představenstvo stěžovatele stanovilo datum, od něhož měly být náklady na náhrady dlužních škod zahrnovány do pořizovací ceny díla, takto určené datum nicméně reflektovalo pouze dosavadní úspěšnost investice, tedy její realizovatelnost v budoucnu, nikoliv to, že k vlastnímu zahájení její realizace již fakticky došlo (o tento fakt je ostatně opřen závěr o úspěšnosti investice a rozhodnutí o jejím financování z kapitálových investic). Vynaložené náklady ovšem nezískávají charakter investičních nákladů teprve na základě formálního písemně zachyceného rozhodnutí daňového subjektu o pořizování investice, ale již od okamžiku, kdy se daňový subjekt fakticky rozhodl řešit určitou hospodářskou potřebu pořízením nové investice a započal je za tímto účelem vynakládat. To ostatně dle názoru Nejvyššího správního soudu vyplývá rovněž z interpretace Národní účetní rady č. I-5, na kterou se účastníci řízení odvolávali. Tato stanoví, že: „*Okamžik, od kterého jsou položky součástí ocenění dlouhodobého majetku, je možno stanovit jako okamžik, kdy se účetní jednotka rozhodne řešit danou problematiku pořízením nové investice.*“

[28] Poukazuje-li stěžovatel na to, že až do okamžiku, kdy představenstvo zvážilo uskutečnění investice, nebyl rozhodnut, zda investicí uskuteční, neodpovídá to zjištěnému skutkovému stavu. Stěžovatel totiž nepochybně započal pořizování nového dlužního díla uskutečňovat již před tímto datem (viz výše). Rozhodnutí představenstva nelze s ohledem na jeho obsah chápat jinak, než jako formální schválení toho, aby daná investice byla uskutečněna ve smyslu dovršena, přičemž současně bylo rozhodnuto o jejím dalším financování. Ostatně přísně vzato předmětné rozhodnutí představenstva nehovoří o zahájení pořizování tohoto majetku, ale o tom, že s platností od 1. 7. 2012 do doby uvedení nových dlužních děl do užívání a zahájení těžby budou náhrady za v budoucnu likvidované nemovitosti v této lokalitě kapitalizovány v bilanci a zahrnuty do hodnoty dlužních děl. Vychází přitom ze zprávy o stavu výkupů v oblasti Karviná-Staré Město, která byla při jeho jednání prezentována, a z informace o existenci dalších zájemců o prodej nemovitostí v dané lokalitě, tj. z předpokladu komerčně úspěšné realizovatelnosti projektu.

[29] Rozhodnutí představenstva stěžovatele ze dne 14. 9. 2012 by mělo význam z hlediska klasifikace nákladů pro účely jejich účetního (a s tím souvisejícího daňového) zachycení tehdy, pokud by v něm uvedené datum zahájení kapitalizace nákladů na náhrady dlužních škod předcházelo vlastnímu započatí uskutečňování těžebního záměru, nebo pokud by tímto rozhodnutím došlo ke kvalitativní změně v postupu stěžovatele v tom směru, že by teprve od tohoto data byly nemovitosti vykupovány za účelem náhrady dlužních škod souvisejících s pořizováním nového dlužního díla. Taková situace však v posuzované věci nenastala. Výkup nemovitostí byl od počátku veden jednotným záměrem a na podstatu tohoto záměru rozhodnutí představenstva ze dne 14. 9. 2012 nemělo žádný vliv, pouze stvrdilo jeho existenci a způsob účetního zachycení a financování. Jak správně konstatoval již krajský soud, ze správního spisu neplyne, že by průběh investice před a po 1. 7. 2012 doznal nějaké kvalitativní změny.

Účel a podstata nákladů vynaložených na náhrady důlních škod do dne 1. 7. 2012 byly stejné jako u těch, které byly vynaloženy po tomto datu. Jestliže stěžovatel náklady na náhrady důlních škod vynaložené po 1. 7. 2012 aktivoval do pořizovací ceny majetku z důvodu jejich úzké souvislosti s budovaným novým důlním dílem, nebylo rozumného důvodu, aby stejně nepřistoupil i k charakterově stejným nákladům vynaloženým na realizaci téže investice před tímto datem. Nezměnil-li se záměr, pro který stěžovatel náklady vynakládal, nemůže se lišit ani jejich účetní, resp. daňové zachycení.

[30] Krajský soud tedy nepochybil, pokud dospěl k závěru, že do pořizovací ceny majetku (nového důlního díla) měly být zahrnuty rovněž náklady na náhrady důlních škod, které stěžovatel vynaložil přede dnem 1. 7. 2012.

[31] Námitce stěžovatele, že krajský soud odvozoval zahrnutí sporných nákladů do pořizovací ceny majetku nesprávně od jejich nákladnosti a právní závaznosti, nelze přisvědčit. Krajský soud se v bodě 15 rozsudku vyjadřoval k charakteru předmětných nákladů a snažil se je odlišit od běžných provozních nákladů, u nichž není dána tak úzká vazba k pořizované investici. Podstatou této úvahy je, že sporné náklady „na první pohled“ nepředstavují standardní provozní náklady, které jsou uvedeny v demonstračním výčtu interpretace Národní účetní rady č. I-5 (např. že se nejedná o jakousi formu průzkumu trhu). Krajský soud však neopřel svůj závěr o tom, že tyto náklady mají vstupovat do pořizovací ceny majetku o jejich nákladnost či právní závaznost, ale vycházel správně z toho, že skutečné započtení investice nastalo již před stěžovatelem stanoveným datem (viz body 14 a 16 rozsudku).

[32] V obecné rovině lze souhlasit s názorem stěžovatele, že smyslem § 7 odst. 1 zákona o účetnictví není maximalizace hodnoty aktiv v rozvaze, ale správné zachycení reality s ohledem na zásadu opatrnosti. Krajský soud nicméně postupoval v souladu s uvedeným. Na rozdíl od stěžovatele však dospěl k závěru, že řádnému zobrazení reality neodpovídá, aby nebyly v aktivech stěžovatele zachyceny veškeré náklady vynaložené na pořízení nového důlního díla, tj. rovněž ty, které byly na náhrady důlních škod vynaloženy před 1. 7. 2012. Nadto lze souhlasit se žalovaným, že tento argument měl ze strany krajského soudu spíše podpůrný charakter.

## 3914

### Právo na informace: informace o dosaženém vzdělání a odborné způsobilosti zaměstnanců veřejné správy

k § 8a odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 111/2019 Sb. (v textu jen „zákon č. 106/1999 Sb.“)

**Informace o dosaženém vzdělání zaměstnanců veřejné správy patří do rozsahu pojmu „veřejná a úřední činnost“ užitého v § 8a odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Informace o vzdělání a odborné způsobilosti vypovídají o základních předpokladech pro výkon úředních činností dotčených zaměstnanců povinného subjektu.**

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 5. 2019, čj. 11 A 263/2018-35)

**Prejudikatura:** č. 3310/2015 Sb. NSS.

**Věc:** Markéta Ch. proti Magistrátu hlavního města Prahy o poskytnutí informací.

Žalobkyně podala žádost o informace k Úřadu městské části Praha 8 (dále jen „povinný subjekt“). Ten však žádost částečně odmítl rozhodnutím ze dne 27. 11. 2018. Žalobkyně následně podala odvolání, které bylo žalovanou zamítnuto rozhodnutím ze dne 28. 12. 2018. Toto rozhodnutí žalobkyně napadla u Městského soudu v Praze.

Žalobkyně brojila proti tomu, že jí povinný subjekt odmítl poskytnout informace, které požadovala pod čísly 4) a 5) své žádosti. Neposkytnutí těchto informací správní orgány odůvodnily zájmem pracovníků oddělení sociálně-právní ochrany dětí povinného subjektu na ochraně osobních údajů. Takové odůvodnění podle žalobkyně neobstojí v testu proporcionality, jelikož informace o pracovní náplni ani ostatní požadované informace nemohou mít žádný negativní dopad do osobnostní sféry daných osob. Veřejný zájem na publicitě požadovaných



informací převáží nad případným zásahem do práv daných pracovníků. Důvodem pro odmítnutí požadovaných informací nemůže být ani to, že činnost oddělení sociálně-právní ochrany dětí vykonávají odborně způsobilé osoby, za což nese odpovědnost správní orgán. Významné je, že informace o této způsobilosti se vztahuje k působnosti povinného subjektu, ten jí disponuje a je proto povinen ji žadatelům o informace poskytnout. S ohledem na povahu požadovaných informací není dán ani protichůdný zájem příslušných osob na utajení jejich odborné způsobilosti. Poskytnutí požadovaných informací tak nemůže být ani podmíněno souhlasem dotčených osob, jak uváděly správní orgány.

Žalovaný k žalobě uvedl, že kvalifikační požadavky na pracovníky vykonávající sociálně-právní ochranu dětí jsou upraveny v § 109 a § 110 odst. 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Tím je vymezen i okruh studijních oborů, které musejí příslušní pracovníci absolvovat. Odhalováním případných nedostatků v odborné způsobilosti pracovníků jsou pověřeny příslušné kontrolní orgány. Pokud jde o způsobilost vést rozhovory s nezletilými dětmi, ta je součástí obecné odborné způsobilosti, nejedná se tedy o samostatnou specifickou odbornou způsobilost.

Žalobkyně využila svého práva a podala k obsahu vyjádření žalovaného repliku, v níž setrvala na všech svých žalobních námitkách a uvedla, že vysvětlení žalovaného, proč nesmí znát odbornou kvalifikaci pracovníků pověřených výkonem sociálně-právní ochrany dětí, ve vyjádření k žalobě absentuje. Žalobkyni je známo, jaké jsou zákonné předpoklady kladené na tyto pracovníky, avšak její dotaz směřoval k tomu, jak konkrétně jsou tyto osoby pro danou činnost kvalifikovány. Požadovaná informace je povinnému subjektu bezesporu známa, vztahuje se k jeho působnosti, uspět proto nemůže ani moderní (a často zneužívaný) argument testu proporcionality, protože sdělení informací veřejnosti se nijak nedotkne osobnostní sféry dotčených osob.

Ze spisového materiálu, který byl soudu předložen žalovaným správním orgánem, byly zjištěny následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:

Žalobkyně podala dne 10. 9. 2018 u Úřadu městské části Praha 8 žádost podle zákona č. 106/1999 Sb., kterou mimo jiné požádala o poskytnutí následujících informací:

“[...]

1. *Vzdělání jednotlivých pracovníků SPOD, a to jmenovitě/jednotlivě, jejich kvalifikační předpoklady pro výkon povolání sociálního pracovníka podle zákona o sociálních službách a disponibilitu zvláštní odbornou způsobilostí na úseku sociálně-právní ochrany (jaké, kdy, subjekt), včetně dat ev. vykonaných zkoušek zvláštní odborné způsobilosti (jaké, kdy, u koho);*
2. *Konkrétní odborné způsobilosti vést rozhovory s nezletilými dětmi, a to jednotlivě u každé pracovnice OS-POD, odboru sociálních věcí a zdravotnictví.“*

Povinný subjekt o této žádosti rozhodl tak, že částečně žalobkyni přípisem ze dne 21. 9. 2018 požadované informace poskytnul. Konkrétně sdělil, že všichni zaměstnanci s kvalifikací „sociální pracovník“ splňují pro tuto pozici kvalifikační předpoklady podle § 110 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (dále jen „zákon o sociálních službách“), a že každý sociální pracovník může provádět rozhovory s nezletilými dětmi, aniž by k výkonu této činnosti byla požadována další odborná způsobilost. Současně rozhodnutím ze dne 21. 9. 2018, (dále jen „první rozhodnutí povinného subjektu o částečném odmítnutí žádosti“), povinný subjekt žádost částečně odmítl, a to s odkazem na § 11 odst. 1 písm. a), § 11 odst. 2 písm. c) a § 8a zákona č. 106/1999 Sb., a na čl. 4 odst. 1 a 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), (dále jen „obecné nařízení o ochraně osobních údajů“).

Žalobkyně podala proti uvedenému rozhodnutí dne 8. 10. 2018 odvolání, v němž namítla, že pokud jde o informace o vzdělání a odborné kvalifikaci zaměstnanců oddělení sociálně-právní ochrany dětí povinného subjektu, převažuje veřejný zájem na jejich poskytnutí.

O tomto odvolání rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 11. 2018 tak, že první rozhodnutí povinného subjektu o částečném odmítnutí žádosti zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. Ve vztahu k informacím uvedeným pod body č. 4) a 5) žádosti žalovaný uvedl, že za to, že činnost orgánu sociálně-právní ochrany dětí vykonávají odborně způsobilé osoby, odpovídají příslušné správní orgány, informace pod bodem č. 4) žádosti

tudíž nespadá do působnosti povinného subjektu. Poskytnutí informací uvedených pod bodem č. 4) žádosti dále bylo správně odepřeno podle § 8a zákona č. 106/1999 Sb., jelikož dotčené osoby nevyslovily s poskytnutím příslušných informací svůj souhlas. Ve vztahu k informacím uvedeným pod bodem č. 5) žádosti žalovaný uvedl, že informace nemohly být poskytnuty proto, že dovednost vést rozhovory s nezletilými dětmi se u absolventů příslušných studijních programů předpokládá. Žalovaný první rozhodnutí povinného subjektu o částečném odmítnutí informací zrušil z důvodu, že povinný subjekt rozhodl o všech požadovaných informacích v jednom výroku bez ohledu na to, že poskytnutí informací bylo odepřeno z různých důvodů.

Povinný subjekt znovu rozhodl ve věci rozhodnutím ze dne 27. 11. 2018 (dále jen „druhé rozhodnutí povinného subjektu o částečném odmítnutí žádosti“) tak, že v bodech 4) a 5) se částečně odmítá s ohledem na § 8a zákona č. 106/1999 Sb. ve spojení s čl. 4 odst. 1 a 2 obecného nařízení o ochraně osobních údajů.

Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí dne 30. 11. 2018 odvolání obsahově téměř totožné s argumentací obsaženou v již dříve podaném odvolání ze dne 8. 10. 2018.

O tomto odvolání rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím tak, že odvolání žalobkyně jako nedůvodné zamítl a napadené rozhodnutí povinného subjektu potvrdil.

Městský soud zrušil druhé rozhodnutí povinného subjektu o částečném odmítnutí žádosti v části týkající se informací, které žalobkyně požadovala pod body 4) a 5) a nařídil žalované, aby tyto informace poskytla.

#### Z odůvodnění:

(...)

#### **b/ Informace o dosaženém vzdělání a další odborné způsobilosti zaměstnanců oddělení sociálně-právní ochrany dětí povinného subjektu**

[45] Žalobkyně se dále domáhala poskytnutí informací o vzdělání zaměstnanců oddělení sociálně-právní ochrany dětí povinného subjektu. Konkrétně požadovala sdělit jmenovitě ke každému zaměstnanci, jaký je, zpravidla, jeho kvalifikační předpoklad pro výkon povolání sociálního pracovníka podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, zadruhé, zda disponuje zvláštní odbornou způsobilostí na úseku sociálně-právní ochrany, případně jakou, kdy jí dosáhl, a to včetně data eventuálně vykonaných zkoušek zvláštní odborné způsobilosti, a za třetí, zda disponuje konkrétní odbornou způsobilostí vést rozhovory s nezletilými dětmi, resp. jakou.

[46] Správní orgány tyto informace žalobkyni poskytly pouze částečně, a to pokud jde o informaci o zvláštní odborné způsobilosti zaměstnanců vést rozhovory s nezletilými dětmi (k tomu dále viz níže), z podstatné části informace odmítly poskytnout s odkazem na § 8a zákona č. 106/1999 Sb. ve spojení s čl. 4 odst. 1 a 2 obecného nařízení o ochraně osobních údajů, tedy s odkazem na ochranu soukromí (osobních údajů) dotčených osob. Současně uvedly, že za to, že činnost orgánu sociálně-právní ochrany dětí vykonávají pouze odborné způsobilé osoby, nese odpovědnost daný správní orgán, a to vůči příslušnému kontrolnímu orgánu. Současně správní orgány uvedly, že dotčení zaměstnanci nevyslovili s poskytnutím požadovaných informací souhlas.

[47] Otázka poskytování informací o dosaženém vzdělání zaměstnanců veřejné správy již byla správními soudy opakovaně řešena. Odkázat je možné zejména na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2015, čj. 8 As 12/2015-46, č. 3310/2015 Sb. NSS, z jehož závěrů zřejší soud vycházel i při posouzení nyníjší věci (ke shodným závěrům viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2018, čj. 10 As 345/2017-73).

[48] Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 8 As 12/2015-46 vložil, že pokud se určité údaje o fyzických osobách netýkají výlučně pouze jejich soukromé sféry, ale jsou také součástí sféry veřejné a existuje-li veřejný zájem na jejich poskytnutí, vztahuje se na takovéto údaje nejen právo na ochranu soukromí subjektů údajů, ale také právo na informace svědčící naopak žadateli o předmětnou informaci. Profesionální sféra osob působících ve veřejném životě a informace o ní obecně náleží do sféry veřejné. Do sféry veřejné tak patří také údaje o dosaženém vzdělání zaměstnanců veřejné správy. Otázky, zda jsou pracovní pozice ve veřejné správě obsazovány lidmi s odpovídající kvalifikací, jsou důvodně předmětem veřejného zájmu a jsou způsobilé přispět k veřejné diskuzi. Na

požadované údaje tudíž dopadá právo na informace zaručené v čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

[49] Již vzhledem k uvedenému je nepřipadný argument správních orgánů v nynější věci, že informace o vzdělání dotčených zaměstnanců nemají být poskytnuty proto, že za to, že činnost orgánu sociálně-právní ochrany dětí vykonávají pouze odborně způsobilé osoby, nese odpovědnost příslušný správní orgán. Skutečnost, že orgán sociálně-právní ochrany dětí je povinen na pracovních pozicích vyžadujících určitou specifickou kvalifikaci zaměstnávat pouze osoby, které takovou příslušnou kvalifikaci disponují, jakkoli nevylučuje, že na dané údaje dopadá ústavně zaručené právo na informace. Rovněž argument, že agendu sociálně-právní ochrany dětí nevykonávají ze zákona zaměstnanci jako fyzické osoby, ale orgány sociálně-právní ochrany dětí jako správní orgány prostřednictvím svých zaměstnanců není jakkoli způsobilý odůvodnit odepření požadovaných informací. Ba naopak, právě skutečnost, že zaměstnanci vykonávají jménem povinného subjektu státní správu na úseku sociálně-právní ochrany je důvodem, proč žalobkyně informace o jejich vzdělání požaduje, a jak bylo již naznačeno a bude zdůvodněno dále, proč je oprávněna je požadovat.

[50] Nepřípadný je rovněž argument správních orgánů, že do výběrového řízení vstupují budoucí zaměstnanci jakožto fyzické osoby, které nemají informační povinnost, jelikož žalobkyně vůbec nepožadovala informace o vzdělání a další odborné způsobilosti o osobách, které by se snad teprve ucházely o zaměstnání u povinného subjektu, nýbrž výlučně o osobách, které již byly (jsou) u oddělení sociálně-právní ochrany dětí povinného subjektu zaměstnány.

[51] Skutečnost, že na údaje o dosaženém vzdělání zaměstnanců veřejné správy dopadá právo na informace, však ještě sama o sobě nevede k závěru, že dané informace lze poskytnout. Právo žadatele o informace se totiž častěji střetává s právem subjektů údajů na ochranu jejich soukromí, které jim zaručují čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 3 Listiny. Vztah mezi uvedenými základními právy je promítnut do § 8a zákona č. 106/1999 Sb., ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí, podle kterého platí, že: *„Informace týkající se osobnosti, projevu osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu.“* Při poskytování informací obsahujících osobní údaje (resp. při úvaze o odmítnutí takovou informaci poskytnout) tudíž povinný subjekt musí vycházet také z právních předpisů týkajících se ochrany osobních údajů.

[52] Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku čj. 8 As 12/2015-46 uvedl, že obecně platí, že informace zahrnující osobní údaje může povinný subjekt poskytnout pouze se souhlasem subjektu údajů, ledaže se uplatní některá z výjimek z tohoto pravidla uvedených v § 5 odst. 2 zákona č. 10/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“). Při posuzování výjimek, které umožňují poskytnout údaje i bez souhlasu subjektu údajů, musí povinný subjekt zohlednit také § 5 odst. 3 a § 10 zákona o ochraně osobních údajů, tedy dbát, aby subjekt údajů neutrpěl újmu na svých právech, zejména na právu na zachování lidské důstojnosti, a také dbát na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a osobního života subjektu údajů. Jinými slovy, povinný subjekt je povinen zvážit, nakolik by uplatnění některé z výjimek dle § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů zasáhlo do práv subjektu údajů na ochranu jeho soukromého života.

[53] Je třeba zdůraznit, že závěry citovaného rozsudku čj. 8 As 12/2015-46 byly vysloveny před tím, než vstoupilo v účinnost obecné nařízení o ochraně osobních údajů, k čemuž došlo dne 25. 5. 2018. Žalobou napadené rozhodnutí – a rovněž jemu předcházející rozhodnutí povinného subjektu – však bylo vydáno již po tomto datu. Při posuzování možnosti poskytnutí údajů o dosaženém vzdělání zaměstnanců oddělení sociálně-právní ochrany dětí povinného subjektu bylo tudíž třeba vycházet rovněž právě z obecného nařízení o ochraně osobních údajů. Je ostatně patrné, že povinný subjekt si této skutečnosti byl vědom, jelikož odmítnutí poskytnout požadované informace odůvodnil mj. právě odkazem na čl. 4 odst. 1 a 2 tohoto nařízení. Povinný subjekt ani žalovaný však již nikterak dále neodůvodnily, proč daná ustanovení poskytnutí požadovaných informací brání.

[54] Recitál 47 tohoto nařízení deklaruje, že *„[z]pracování osobních údajů by mělo sloužit lidem. Právo na ochranu osobních údajů není právem absolutním; musí být posuzováno v souvislosti se svou funkcí ve společnosti a v souladu se zásadou proporcionality musí být v rovnováze s dalšími základními právy. Toto nařízení ctí všechna základní práva a dodržuje svobody a zásady uznávané Listinou [tj. Listinou základních práv a svobod Evropské unie – pozn.*

soudu], *jak jsou zakotveny ve Smlouvách, zejména respektování soukromého a rodinného života, obydlí a komunikace, ochranu osobních údajů, svobodu myšlení, svědomí a náboženského vyznání, svobodu projevu a informací, svobodu podnikání, právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces, jakož i kulturní, náboženskou a jazykovou rozmanitost.*“

[55] Již z citovaného recitálu, který plní úlohu preambule právního předpisu Evropské unie, a tedy vyjadřuje základní myšlenky, principy, smysl a účel daného unijního předpisu, vyplývá, že obecné nařízení o ochraně osobních údajů nekonstruuje právo na ochranu osobních údajů jakožto právo absolutní, tedy jakožto právo, které by při střetu s jinými základními právy a svobodami mělo snad automaticky převážet, nýbrž unijní zákonodárce výslovně poukazuje na to, že při střetu tohoto práva s jinými základními právy a svobodami, tj. i při střetu s právem na informace, je třeba postupovat v souladu se zásadou proporcionality.

[56] Pokud jde o čl. 4 odst. 1 a 2 obecného nařízení o ochraně osobních údajů, odkazem na nějž odůvodňoval odepření požadovaných informací povinný subjekt, ten obsahuje pouze definice pojmů užitých v daném nařízení. Odst. 1 definuje pojem „osobní údaj“ a odst. 2 definuje pojem „zpracování“. Uvedený článek tohoto nařízení tudíž neobsahuje sám o sobě žádnou právní normu, tudíž ani jakkoli není sám o sobě způsobilý odůvodnit odepření poskytnutí žalobkyní požadovaných informací. Správním orgánům je nicméně možné přisvědčit v tom směru, že jméno zaměstnance oddělení sociálně-právní ochrany dětí v kombinaci s údajem o jím dosaženém vzdělání či další kvalifikaci je ve smyslu čl. 4 odst. 1 tohoto nařízení osobním údajem, jelikož je na základě této kombinace údajů (jméno a příjmení, zaměstnavatel, vzdělání) možné příslušné fyzické osoby identifikovat. A dle čl. 4 odst. 2 daného nařízení je za zpracování osobních údajů třeba považovat rovněž jejich šíření (zpřístupnění).

[57] Pro posouzení, zda by poskytnutím žalobkyní požadovaných informací povinný subjekt nepostupoval v rozporu s obecným nařízením o ochraně osobních údajů, je však třeba vycházet z jeho čl. 6, který vymezuje, kdy je zpracování osobních údajů (tj. rovněž jejich zpřístupnění) zákonné. Čl. 6 odst. 1 tohoto nařízení konkrétně stanovuje, že „[z]pracování je zákonné, pouze pokud je splněna jedna z těchto podmínek a pouze v odpovídajícím rozsahu“. Pro nyní posuzovanou věc je relevantní podmínka obsažená v písm. c) daného ustanovení, podle níž je zpracování zákonné tehdy, pokud „je nezbytné pro splnění právní povinnosti, která se na správce vztahuje“. Právní povinností v uvedeném smyslu je mj. povinnost poskytovat informace stanovená – ve smyslu čl. 6 odst. 3 obecného nařízení o ochraně osobních údajů – vnitrostátním právem České republiky, a to jednak Listinou a jednak zákonem č. 106/1999 Sb.

[58] Soud tudíž dospěl k závěru, že i za účinnosti obecného nařízení o ochraně osobních údajů jsou nadále použitelné závěry vyslovené v citovaném rozsudku čj. 8 As 12/2015–46. I za účinnosti obecného nařízení o ochraně osobních údajů proto nadále platí, že pro posouzení otázky, zda má povinný subjekt požadovanou informaci, která se dotýká jak soukromé, tak veřejné sféry fyzické osoby, poskytnout, či její poskytnutí odepřít, je třeba uvážit o tom, které ze dvou základních práv – tj. práva na ochranu soukromí, které zahrnuje rovněž právo na ochranu osobních údajů, a práva na informace, má v konkrétní věci převážet. K tomuto posouzení je standardně užíváno testu proporcionality, který se skládá ze tří kroků: V prvním kroku je zvažováno kritérium vhodnosti (zda institut omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout stanovený cíl), ve druhém kroku kritérium potřebnosti (zda by stanoveného cíle nemohlo být dosaženo jinými opatřeními nedotýkajícími se základních práv a svobod), ve třetím kroku kritérium proporcionality v užším smyslu (porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv, což spočívá ve zvažování empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů).

[59] Není pochyb o tom, že poskytne-li povinný subjekt v posuzované věci žalobkyní požadované informace, bude tím dosaženo stanoveného cíle, tedy realizace žalobkyní užitého práva na informace. Pokud jde o kritérium potřebnosti, žalobkyně nemůže získat informace o vzdělání zaměstnanců povinného subjektu jinak, než tak, že jí tyto informace budou poskytnuty, a tím bude vždy určitým způsobem zasaženo do práva na soukromí příslušných zaměstnanců. Kritérium vhodnosti i potřebnosti je tudíž v nynější věci splněno.

[60] Podstatou třetího kritéria je porovnání závažnosti obou v kolizi stojících práv s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti. Rozhodnou otázkou tedy je, zda a jak intenzivně by poskytnutí požadovaných informací zasažlo do soukromého a osobního života zaměstnanců povinného subjektu, jichž se požadované informace týkají.

Pokud jde o posouzení této otázky, soud rovněž vycházel ze závěrů, které v tomto směru vyslovil Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku čj. 8 As 12/2015-46:

[61] Informace o dosaženém vzdělání se nedotýkají soukromého života dotčené osoby natolik, aby je obecně nebylo možné poskytnout. V řadě případů se bude jednat o informace běžně dostupné z veřejných zdrojů či patrně z akademického titulu připojeného ke jménu. V tomto ohledu zdejší soud podotýká, že povinný subjekt ostatně žalobkyni již přípisem ze dne 21. 9. 2018 poskytl jmenný seznam zaměstnanců svého oddělení sociálně-právní ochrany dětí, který obsahoval akademické tituly jednotlivých zaměstnanců. Zveřejnění informace o dosaženém vzdělání tudíž za běžných okolností nepředstavuje žádnou podstatnou újmu. Nedotýká se vysoce intimního nebo osobního prostoru. Nelze ji považovat ani za informaci, která by dotčenou osobu nějak urážela nebo snižovala její lidskou důstojnost. Sama o sobě tato informace nemá negativní informační obsah. Negativní konotaci by mohla získat např. tehdy, pokud by dosažené vzdělání zjevně neodpovídalo pozici, kterou zaměstnanec veřejné správy zastává. V takovém případě by ovšem bylo zcela namístě na takovou skutečnost upozornit a podrobit ji veřejné diskuzi.

[62] Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku rovněž zdůraznil preventivní funkci možnosti poskytnout informace o dosaženém vzdělání zaměstnanců veřejné správy, která napomáhá předcházet nežádoucím situacím a motivům ve veřejné správě. Již pouhý právní stav umožňující v zásadě komukoliv, aby získal předmětné informace, vede k větší odpovědnosti a transparentnosti při obsazování pozic ve veřejné správě. Naopak situace, kdy by předmětné informace byly utajovány, by mohla přispět ke ztrátě důvěry veřejnosti ve státní orgány a zákonnost jejich rozhodování

[63] Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dále zdůraznil, že veřejný zájem na poskytnutí údajů o dosaženém vzdělání není omezen pouze na nejvyšší funkce v rámci veřejné správy, jelikož zájem na transparentnosti veřejné správy a její kontrole existuje nejen u osob, které reprezentují daný úřad navenek a s nimiž si veřejnost spojuje daný úřad, ale i u dalších osob, které se na výkonu veřejné správy podílejí.

[64] Právě takovými osobami – osobami, které se podílejí na výkonu veřejné moci povinného subjektu, jsou v nyní posuzované věci zaměstnanci oddělení sociálně-právní ochrany dětí povinného subjektu. Soud tudíž dospěl k závěru, že právo žalobkyně na informace o jimi dosaženém vzdělání a případně další odborné způsobilosti převáží nad právem na ochranu soukromí těchto subjektů, jelikož zásah do soukromí dotčených zaměstnanců je pouze omezený a zcela přiměřený.

[65] Poskytnutí požadovaných informací je dle čl. 6 odst. 1 obecného nařízení o ochraně osobních údajů zákonné nejen tehdy, jestliže s poskytnutím příslušných údajů vysloví dotčené osoby souhlas, ale také v dalších případech, a o takový případ se jedná právě v posuzované věci, kdy je zpracování osobních údajů nezbytné pro splnění právní povinnosti zpracovatele. Na závěr o povinnosti povinného subjektu poskytnout žalobkyni údaje o dosaženém vzdělání zaměstnanců povinného subjektu proto nemá žádný vliv, že daní zaměstnanci s poskytnutím těchto údajů nesouhlasili. V tomto ohledu soud nadto podotýká, že povinný subjekt sice na takový nesouhlas dotčených zaměstnanců odkazuje a rovněž v přehledu příloh k dokumentu čj. MCP8 221798/2018 obsaženém ve správním spisu je jmenován dokument „*Vyjádření jednotlivých referentů z oddělení SPOD*“, nicméně žádný takový dokument se fakticky ve správním spisu nenachází, ostatně jako řada dalších dokumentů označených jako příloha dokumentu čj. MCP8 221798/2018, a to včetně samotné žádosti žalobkyně o informace.

[66] Soud podotýká, že ve shodě se závěry vyslovenými ve výše citovaném rozsudku čj. 8 As 12/2015-46 by bylo možné požadované informace odepřít tehdy, pokud by se ukázalo, že žádost o informace, které by bylo jinak třeba vyhovět, má za cíl poškodit dotčené osoby, kterých se informace týkají (např. je šikanovat, vydírat, vyprovokovat vůči nim nenávisť apod.), a to na základě principu zákazu zneužití práva. Existenci žádných takových okolností nicméně v posuzované věci správní orgány netvrdily.

[67] Soud podotýká, že žalobkyně se kromě informací o vzdělání zaměstnanců povinného subjektu uvedných pod bodem 4) žádosti, které jí správní orgány odmítly poskytnout, domáhala pod bodem 5) žádosti rovněž sdělení, kteří zaměstnanci povinného subjektu disponují zvláštní odbornou způsobilostí vést rozhovory s nezletilými dětmi, resp. jakou. Soud shledal, že tuto informaci povinný subjekt žalobkyni v určité míře poskytl, a to přípisem ze dne 21. 9. 2018, v němž uvedl, že „[v]šichni zaměstnanci s kvalifikací sociální pracovník (terénní

*sociální pracovníci, kurátoři, zaměstnanci v agendě náhradní rodinné péče splňují kvalifikační předpoklady ve smyslu ust. § 110 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních a službách [...]. Toto ustanovení ZOSS rovněž předpokládá, že každý sociální pracovník může provádět rozhovory s nezletilými, a to bez další návazné způsobilosti, která by k tomu byla potřeba. ZOSS nezná jinou kvalifikaci pro provádění rozhovorů s cílovou skupinou ze strany sociálních pracovníků.“* Informací, která žalobkyni tudíž byla poskytnuta, je informace, že všichni zaměstnanci oddělení sociálně-právní ochrany dětí povinného subjektu, kteří disponují kvalifikací pro výkon povolání sociálního pracovníka, jsou současně způsobilí provádět rozhovory s nezletilými dětmi. Nicméně povinný subjekt již žalobkyni neshledl, kteří všichni zaměstnanci dotčeného oddělení disponují vzděláním umožňujícím jim vykonávat práci sociálního pracovníka. V přípisu ze dne 21. 9. 2018 je sice obsažen jmenný seznam zaměstnanců dotčeného oddělení s uvedením zastávaných pozic, nicméně u jmen některých zaměstnanců je uvedeno pouze pracovní zařazení „*odborný referent*“, není tak zřejmé, zda i (všichni) tito zaměstnanci disponují odbornou způsobilostí vykonávat povolání sociálního pracovníka, či nikoliv.

[68] Soud dále zvažoval, zda jsou dány podmínky proto, aby povinnému subjektu nařídil, aby žalobkyni informace požadované pod bodem 4) a 5) žádosti poskytl. Podle § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. platí, že „[p]ři soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.“

[69] Jak vyplývá z výše uvedeného zdůvodnění, soud dospěl k závěru, že podle právní úpravy účinné ke dni vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) žádný z důvodů uváděných správními orgány pro odmítnutí požadovaných informací o vzdělání zaměstnanců povinného subjektu dán nebyl. Současně soud neshledal ani žádné další zjevné zákonné důvody, pro něž by měla být žádost o informace odmítnuta. Při úvaze o aplikaci § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. soud však rozhoduje podle právní úpravy účinné v době jeho rozhodování (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2018, čj. 4 As 330/2018-57). Soud tudíž musel posoudit, zda poskytnutí požadovaných informací umožňuje rovněž aktuálně účinná právní úprava ochrany osobních údajů. Konkrétně, zda poskytnutí požadovaných informací nevylučuje zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, respektive zákon č. 111/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů (dále jen „zákon č. 111/2019 Sb.“), které oba nabyly účinnosti dne 24. 4. 2019.

[70] Částí patnáctou zákona č. 111/2019 Sb. byl novelizován zákon o svobodném přístupu k informacím, a to mj. jeho § 8a. Do tohoto ustanovení byl nově vložen druhý odstavec, podle něhož platí, že „[p]ovinný subjekt poskytne osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři nebo zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné nebo úřední činnosti nebo o jeho funkčním nebo pracovním zařazení“. Citované ustanovení je tak obdobou dosavadního § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů, jehož znění bylo téměř totožné. Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku čj. 8 As 12/2015-46 ve vztahu k tomuto ustanovení přitom vložil, že informace o dosaženém vzdělání zaměstnanců veřejné správy patří do rozsahu pojmu „*veřejná a úřední činnost*“ užitého v tomto ustanovení. Požadované informace o vzdělání a odborné způsobilosti vypovídají o základních předpokladech pro výkon úředních činností dotčených zaměstnanců povinného subjektu. Žalobkyní požadované informace jsou tak osobními údaji, které povinné subjekty podle novelizovaného znění § 8a odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb. poskytnou.

[71] Soud tudíž dospěl k závěru, že ani právní úprava ochrany osobních údajů účinná ke dni rozhodování soudu poskytnutí požadovaných informací o dosaženém vzdělání zaměstnanců povinného subjektu nebrání. Soud proto postupoval podle § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. a žalovanému jakožto povinnému subjektu nařídil, aby žalobkyni informace uvedené pod body 4) a 5) její žádosti poskytl.

## Svobodný přístup k informacím: nadřízený správní orgán

k § 20 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím<sup>\*)</sup>, ve znění zákona č. 181/2014 Sb.

**Ministerstvo dopravy není nadřízeným správním orgánem Správy železniční dopravní cesty. V řízení o odvolání proti rozhodnutí o neposkytnutí informace rozhoduje podle § 20 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, generální ředitel SŽDC.**

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 6. 2019, čj. 5 A 57/2015-46)

**Prejudikatura:** č. 2021/2010 Sb. NSS; č. 101/2017 Sb. ÚS; nálezy Ústavního soudu č. 114/1999 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 35/99) a č. 57/2010 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 3606/10).

**Věc:** Akciová společnost RegioJet proti státní organizaci Správa železniční dopravní cesty, za účasti akciové společnosti České dráhy, o poskytnutí informace.

Žalobce podal dne 19. 11. 2014 žádost o poskytnutí následujících informací:

„1) vymezení části závodu, jež má být předmětem převodu z ČD na SŽDC (dle informací v pololetní zprávě 2014 skupiny ČD by se mohlo jednat mj. o část závodu „Železniční stanice“),

2) indikativní / předběžné ocenění části závodu, jež má být předmětem převodu z ČD na SŽDC (dle prohlášení Ing. Kuruce bylo zpracováno, a to jak výnosovou, tak nákladovou metodou),

3) návrh kupní smlouvy na převod části závodu (dle informací z médií měl být připraven dne 14. 11. 2014),

4) podkladové materiály týkající se plánovaného převodu majetku ČD na SŽDC určené pro jednotlivé zúčastněné orgány, jež se k převodu majetku vyjadřují, a dále komunikaci mezi SŽDC, Ministerstvem dopravy a/nebo ČD týkající se plánovaného převodu majetku.“

Žalovaná prvoinstančním rozhodnutím odmítla žádost s odkazem na § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., dle kterého nemůže informace poskytnout, protože se povinnost netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací. Dále odkázala na § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., dle kterého může povinný subjekt omezit poskytnutí informací, pokud jde o novou informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu. Současně doplnila, že požadované informace má pouze v pracovních verzích, přičemž koncept jakéhokoli rozhodnutí či jiného materiálu, který není v konečné podobě, nelze poskytnout, neboť se může ve výsledku od konečné verze značně lišit. Režim zákona nestanovuje povinnost poskytovat teprve budoucí rozhodnutí, naopak poskytnutí takové neúplné informace by šlo proti účelu zákona. Navíc informace v bodu 1) a 2) představují dokumenty, u nichž není možné jednoznačně garantovat, že tyto do případného uzavření kupní smlouvy nedoznají zásadních změn jak co do majetku představujícího vymezenou část závodu, tak co do způsobu výpočtu kupní ceny. Jelikož je převod majetku konzultován i se zástupci Evropské komise, odkázala žalovaná i na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (dále jen „nařízení“). K požadovaným informacím tak žalovaná pouze sdělila, že realizace převodu nádražních budov a pozemků z Českých drah na žalovanou je stále ve fázi jednání, jelikož se hledá přijatelné řešení. Poté bude následovat standardní legislativní proces.

Generální ředitel se v žalobou napadeném rozhodnutí neztotožnil s tím, že prvoinstanční rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné. Dle jeho názoru bylo toto řádně a dostatečně odůvodněno. Rovněž uvedl, že o odvolání nepřísluší rozhodovat Ministerstvu dopravy, neboť to je pouze zakladatelem žalované dle zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů. Ministerstvo dopravy proto není nadřízeným orgánem v pravém slova smyslu,

<sup>\*)</sup> S účinností od 24. 4. 2019 nahrazen zněním: „Nelze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti Úřad pro ochranu osobních údajů.“

žalovaná není součástí ani složkou Ministerstva dopravy bezprostředně podřízenou. Ve smyslu § 20 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb. proto odvolání rozhoduje osoba v čele povinného subjektu, tj. generální ředitel. Rozhodnutí žalované navíc nemají charakter dle § 67 správního řádu. Mezi ministerstvem a žalovanou tak nemůže být vztah nadřízeného a podřízeného, jak předpokládá § 158 správního řádu.

Ve vztahu k omezení práva na informace dle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. byly dle generálního ředitele splněny obě podmínky, tj. uplatnění omezení do okamžiku, než se příprava ukončí rozhodnutím a zákon nestanoví jinak.

Žalobce podal proti rozhodnutí generálního ředitele žalované žalobu, ve které se domáhal jeho zrušení.

Žalobce namítal, že o odvolání mělo rozhodovat Ministerstvo dopravy, nikoli generální ředitel žalované, poučení v rozhodnutí I. stupně tak bylo nesprávné. Dále namítal, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné a nezákonné, protože se omezuje jenom na obecná konstatování, nezabývá se aplikací § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. Na informace požadované žalobcem nelze aplikovat nařízení, žalovaná se rovněž nezabývala výjimkou dle čl. 4 odst. 2 nařízení.

Žalovaná navrhla žalobu zamítnout. Ministerstvo dopravy není nadřízeným orgánem žalované, ale pouze jejím zakladatelem. Žalovaná je specifickou formou organizace zřízenou ad hoc zákonem, není součástí Ministerstva dopravy ani složkou ministerstvu bezprostředně podřízenou.

Osoba zúčastněná na řízení navrhla žalobu zamítnout. Ztotožnila se s argumentací žalované.

Krajský soud v Praze rozhodnutí generálního ředitele žalované a rozhodnutí žalované zrušil a věc jím vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

(...)

[15] Podle § 20 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb. nelze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti ten, kdo stojí v čele povinného subjektu.

[16] Podle § 178 odst. 1 správního řádu nadřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.

[17] Soud nejprve přistoupil k vypořádání námítky ohledně nesprávného poučení, resp. určení, kdo je příslušný rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí I. stupně, neboť z logiky věci by rozhodnutí o odvolání ze strany nepříslušného orgánu mělo dopad na vypořádání ostatních námítek. Žalobce se odvolává na § 20 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., ze kterého je dle něj zřejmé, že žalovaná pominula, že nadřízeným orgánem může být ten, kdo stojí v čele subjektu, pouze tehdy, nelze-li nadřízený orgán určit dle § 178 správního řádu. Ministerstvo dopravy přitom plní funkci nadřízeného orgánu žalované, jak vyplývá ze zákona č. 77/2002 Sb. a čl. 2.1. Organizačního řádu žalované účinného od 15. 1. 2013. Generální ředitel žalované je tak ve skutečnosti prvostupňovým orgánem.

[18] Při určení nadřízeného orgánu soud vycházel z toho, že je důležitá jednak povaha povinného subjektu, jednak povaha požadovaných informací, tj. k jakému oboru působnosti, odvětví veřejné správy požadované informace náleží, viz například kritéria dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 12. 2009, č. j. Komp 6/2009-35, č. 2021/2010 Sb. NSS, a totožně i doktrinální názory, viz například Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, § 20.

[19] Pokud jde o povahu žalované, ta je státní organizací vzniklou ze zákona č. 77/2002 Sb. ke dni vzniku akciové společnosti České dráhy (§ 19 odst. 1). Tímto zákonem tedy vznikla i akciová společnost České dráhy, avšak s podstatnými rozdíly, z nichž vyplývá i odlišná povaha žalované. Postavení žalované, poměry, činnost, atd. se totiž řídí přiměřeně ustanoveními příslušného právního předpisu upravujícími státní podnik, pokud zákon č. 77/2002 Sb. nestanoví jinak (§ 19 odst. 5). Žalovaná dále hospodáří s majetkem státu, se kterým ke dni vzniku akciové společnosti České dráhy hospodařila státní organizace České dráhy (§ 20 odst. 1). Předmět její



činnosti je vymezen tak, že provozuje železniční dopravní cestu ve veřejném zájmu; to neplatí pro tu část železniční dopravní cesty, která byla přenechána do užívání jinému provozovateli železniční dopravní cesty nájemní smlouvou (§ 21 odst. 1 věta první zákona č. 77/2002 Sb.).

[20] Ústavní soud rovněž v nálezu ve věci sp. zn. IV. ÚS 1146/16, č. 101/2017 Sb. ÚS, ve vztahu k poskytování informací odlišil od obchodní společnosti státní podnik, který je veřejnou institucí a tedy povinným subjektem ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb. Ústavní soud uvedl, že státní podnik je zřízen státem a od vůle státu se odvíjí i jeho orgány nebo alespoň jejich převažující část – například ředitel je jmenován ministrem nebo vládou. Státní podnik podléhá v mnoha směrech kontrole prováděné státem, je nad ním vykonáván dohled a byl založen k uspokojování významných celospolečenských, strategických nebo veřejně prospěšných zájmů. Kromě toho lze jeho veřejný účel spatřovat v zajišťování potřeb státu a v jistém smyslu též v hospodaření s majetkem státu. U žalované je dle soudu nesporné, že ji nelze zařadit do stejné kategorie jako obchodní společnost, nýbrž se jedná o veřejnou instituci (viz rovněž Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, § 2).

[21] Dle judikatury Nejvyššího správního soudu je však následně podmínky pro určení nadřízeného orgánu u veřejných institucí nutné zkoumat vždy ad hoc, tedy zda subjektem příslušným k rozhodnutí o odvolání je ten, kdo stojí v čele povinného subjektu, anebo zda existují tak úzké vztahy a vazby, jež dovolují vyslovit závěr o existenci subjektu nadřízeného, aniž by bylo možné dát obecně platnou odpověď pro všechny veřejné instituce. Judikatura v tomto ohledu vychází z úpravy vztahů dle právních předpisů, zřizovacích listin atd. Z uvedeného vyplývá, že při určení nadřízeného orgánu se zkoumá hierarchie a těsnost vazeb, tj. „*míra odsazení*“ (viz například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2015, čj. 1 As 239/2014-37, a ze dne 18. 9. 2007, čj. 6 As 28/2007-77). Pokud zde nejsou, resp. nebudou v dostatečné míře, nebude možné nadřízený orgán určit podle § 178 správního řádu a bude jím ten, kdo stojí v čele této organizační složky dle § 20 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb.

[22] Žalobci lze dát za pravdu, že funkci zakladatele žalované jménem státu skutečně vykonává Ministerstvo dopravy (viz § 19 odst. 6 zákona č. 77/2002 Sb.). To však samo o sobě nelze považovat za dostatečné z hlediska „*těsnosti*“ subordinačních vztahů. Dle zákona č. 77/2002 Sb. jsou orgány žalované správní rada tvořená sedmi členy jmenovanými a odvolávanými vládou toliko na návrh ministra dopravy a spojů. Statutárním orgánem žalované je pak generální ředitel, který řídí její činnost a jedná jejím jménem, a který rozhoduje o všech záležitostech žalované, pokud nejsou tímto zákonem vyhrazeny do působnosti správní rady nebo ministerstva (§ 31 zákona č. 77/2002 Sb.). Generálního ředitele jmenuje a odvolává správní rada a tento nesmí být členem správní rady, je však oprávněn účastnit se zasedání správní rady s hlasem poradním (§ 32 zákona č. 77/2002 Sb.). Již ze zákona tak dle soudu vyplývá, že Ministerstvo dopravy nemá přímý vliv na rozhodování orgánů žalované - absence podřízenosti.

[23] Odkaz žalobce na Organizační řád žalované ze dne 10. 1. 2013, účinný ode dne 15. 1. 2013, pak není s ohledem na datum podání žádosti ze dne 19. 11. 2014 o poskytnutí informací případný, neboť ode dne 1. 11. 2014 nabyl účinnosti nový Organizační řád ze dne 23. 10. 2014, čj. S 42 901/2014-O26. Vzhledem k personální a organizační rozsáhlosti žalované je dále nasnadě, že rozhodování o žádostech o poskytnutí informací v prvním stupni nebude v gesci toho, kdo stojí v jejím čele, nýbrž tímto bude na základě vnitřních organizačních předpisů pověřena jiná osoba. V případě žalované je proto pod rozhodnutím I. stupně podepsán ředitel odboru právních činností.

[24] Městský soud tedy na základě výše uvedeného konstatuje, že v žádném z uvedených předpisů, pokud jde o funkční propojení žalované a Ministerstva dopravy, nejsou stanoveny kompetence takovým způsobem, aby bylo možné aplikovat § 178 správního řádu. Dle soudu nelze dovodit, že by při rozhodovací činnosti žalované ve vztahu k žalobcem požadovaným informacím – převody z Českých drah na žalovanou, ocenění, návrhy kupních smluv a podkladové materiály – v režimu zákona č. 106/1999 Sb., bylo Ministerstvo dopravy nadřízeným orgánem žalované. Ve vztahu k požadovaným informacím totiž právní úprava nesvědčuje Ministerstvu dopravy pravomoc. Ministerstvo dopravy tak není vůči žalované ve vztahu nadřízenosti ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., neboť takový vztah mezi uvedenými subjekty žádným předpisem založen není. Dle soudu se zde proto uplatní

druhá část § 20 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., tj. že v řízení o odvolání rozhoduje osoba stojící v čele povinného subjektu – generální ředitel žalované. V posuzované věci tak v této souvislosti nedošlo k pochybení.

[25] Námitku proto soud neshledal důvodnou.

[26] Dále se soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti. Konkrétně, že se rozhodnutí omezila pouze na obecná konstatování postrádající hlubší úvahy, nejsou zřejmé konkrétní skutečnosti a úvahy, resp. že aplikace § 2 odst. 4 a § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. a nařízení nebyla vypořádána dostatečně. Nejsou tak v souladu s § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. naplněny požadavky dle § 68 odst. 3 správního řádu.

[27] Dle soudu lze v tomto ohledu konstatovat, že rozhodnutí stojí na třech důvodech, pro které nebyly požadované informace poskytnuty: § 2 odst. 4; a § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb.; a nesouhlas Evropské komise dle Nařízení.

[28] K nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů soud předem uvádí, že musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 AfS 212/2006-76). Zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů nelze klást nepřiměřeně vysoké požadavky. Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013 čj. 1 AfS 92/2012-45, bod 28).

[29] Pokud jde o nepřezkoumatelnost ve vztahu k § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., žalovaná ve svém rozhodnutí sice pouze odcitovala dané ustanovení, aniž by výslovně sdělila, jaký z jednotlivých důvodů uvedených v tomto ustanovení přichází v úvahu. Nicméně dále v textu uvádí, že: „... *koncept jakéhokoli rozhodnutí či jiného materiálu, který není v konečné podobě, nelze poskytnout, neboť se může ve výsledku od konečné verze značně lišit (...).* Režim zákona nestanovuje povinnost poskytovat teprve budoucí rozhodnutí (...). V momentě, kdy se rozhodne, bude následovat standardní legislativní proces.“ Z uvedeného dle soudu vyplývá, že žalovaná se opírala o důvod, že povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na budoucí rozhodnutí, což zdůvodnila tím, že neúplné poskytnutí by šlo proti účelu zákona, resp. nelze vyloučit další zásadní změny v bodech 1 a 2 žádosti. Jakkoli bylo zdůvodnění velmi stručné, nelze ve vztahu k aplikaci tohoto důvodu dle § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. konstatovat, že by bylo nepřezkoumatelné. Jinými slovy byly naplněny minimální požadavky na zdůvodnění rozhodnutí a generální ředitel v tomto ohledu mohl uvést, že zdůvodnění považuje za řádné.

[30] K otázce zákonnosti odmítnutí poskytnutí informací dle uvedeného ustanovení žalobce namítal, že nepožaduje názor, informace nepředstavují budoucí rozhodnutí, ani se nejedná o vytváření informací nových. Byť je totiž převod ve fázi plánování, žalobcem požadované informace již existují, což vyplývá z doposud zveřejněných informací a v této souvislosti i citoval a odkázal na veřejně dostupné zdroje. Z rozhodnutí však dle soudu vyplývá, že žalovanou ani generálním ředitelem není zpochybněna samotná existence požadovaných informací, což koresponduje i s vyjádřením žalované k žalobě, kde uvádí, že požadované informace sice existují, ale pouze ve fázi rozpracovanosti, ve fázi budoucího rozhodnutí. Generální ředitel výslovně na str. 5 svého rozhodnutí uvedl, že informace jsou ve stadiu návrhu (dle spisového materiálu se jedná o prodej souboru nemovitostí – železničních stanic ze strany Českých drah, které by se měly stát vlastnictvím žalované, resp. státu).

[31] Otázkou tedy je, zda lze u žalobce v tomto případě skutečně hovořit o dotazech na budoucí rozhodnutí, jak se domnívá žalovaná, potažmo generální ředitel. Jinými slovy je podstatné, zda požadavek žadatele směřuje do budoucna ohledně toho, jaké opatření zamýšlí povinný subjekt učinit v nějaké věci v budoucnu, přičemž dle doktríny za budoucí rozhodnutí nelze považovat pouze rozhodnutí správní, ale jakékoli (vy)řešení otázky náležející do působnosti povinného subjektu (včetně uzavření smlouvy). Takové rozhodnutí přitom ani nemusí být nijak formalizováno, může se například jednat o faktický úkon (budoucím rozhodnutím je například schválení

materiálu ministrem a jeho předání vládě k projednání) – viz Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, k § 2 odst. 4 a § 11 odst. 1.

[32] Vyjde-li soud v této souvislosti z formulace žádosti žalobce, nelze u požadovaných informací shledat, že by žalobce požadoval sdělit, co zamýšlí žalovaná ve věci převodu části závodu učinit – budoucí vůle (tj. například kroky ve vztahu k navrženému vymezení části závodu, navrženému ocenění apod.). Požaduje totiž poskytnutí informací o již vymezené části závodu, provedeném ocenění části závodu (být prozatím indikativní / předběžné), dále existující návrh kupní smlouvy, podkladové materiály a dosavadní komunikaci k plánovanému majetku. Žalobce ve své žádosti výslovně uvádí, že vymezení části závodu a ocenění existuje, byla připravena kupní smlouva atd. Jeho žádost tak směřovala ve vztahu ke skutečnostem, které již dle něj existují, tj. nastaly, resp. trvají, což podložil informacemi z veřejně dostupných zdrojů. Zjednodušeně řečeno, žalobce se dotazoval právě na onen „návrh“, který byl doposud učiněn, a jímž žalovaná dle generálního ředitele má disponovat. Konstatování žalované v prvoinstančním rozhodnutí a následně i ve vyjádření k žalobě, že dokumenty dle bodu 1) a 2) mohou ještě doznat zásadních změn, co do majetku představujícího vymezenou část závodu, resp. způsobu výpočtu ceny, tak není ve vztahu k aplikaci § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. z důvodu budoucího rozhodnutí podstatné. Dle soudu zde proto neexistoval v rozhodnutí uvedený důvod pro neposkytnutí informací na základě § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb.

[33] Uvedené však současně nevylučuje, že zde bude dáno možné omezení poskytnutí informací do doby, kdy se plánovaný převod ukončí rozhodnutím ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., tedy že informace žalované jsou podkladem v dosud neukončeném procesu, přičemž je nelze doposud poskytnout.

[34] Ve vztahu k § 11 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. je ve shodě s žalobcem nutné předně uvést, že obsahuje fakultativní důvody pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace, resp. toliko pro omezení přístupu k informacím (nikoli úplné vyloučení). Ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. tak ukládá povinnost posoudit nezbytnost omezení práva na informace. Povinný subjekt se tak kromě podřazení požadovaných informací pod rozsah omezení musí dále zabývat tím, zda v konkrétní věci je uplatnění důvodu pro omezení přístupu k informacím opravdu nezbytné. Jinými slovy, zda existuje legitimní zájem na neposkytnutí požadované informace, který „převládá“ nad ústavním právem na informace – čl. 17 Listiny základních práv a svobod (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2015, čj. 8 As 108/2014-54, a ze dne 15. 10. 2013, čj. 1 As 70/2013-58). Povinný subjekt proto při aplikaci § 11 odst. 1 musí vyhodnotit, zda jsou naplněny příslušné znaky toho kterého písmene daného ustanovení a následně je rovněž nutné odůvodnit nezbytnost omezení práva na informace.

[35] Omezit přístup k informacím dle § 11 odst. 1 lze jen tehdy, pokud by jejich poskytnutím mohlo být nepřiměřeně narušeno jiné základní právo nebo i z jiných závažných důvodů ve smyslu čl. 17 Listiny základních práv a svobody, například poskytnutí „nových informací“ mohlo vést k narušení dané rozhodovací činnosti povinného subjektu – v případě § 11 odst. 1 písm. b), pokud by tyto informace mohly být zneužity s cílem získat výhodu například v postavení s jinými uchazeči o veřejnou zakázku, pokud by sdělením informace mohlo dojít ke snížení ochrany majetku či bezpečnosti informačních systémů povinného subjektu (například při požadavcích na zpřístupnění interních bezpečnostních opatření) apod. (viz Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, k § 11).

[36] Pokud jde konkrétně o aplikaci § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., musí být dle soudu z rozhodnutí zřejmé, zda požadovaná informace koresponduje pojmem nová informace, vzniklá při přípravě rozhodnutí povinného subjektu, potažmo ve kterém okamžiku dochází k ukončení přípravy rozhodnutím. Ustanovení tedy umožňuje neposkytnutí informace vytvořené již v rámci určitého rozhodovacího procesu, ve kterém doposud samotné rozhodnutí nebylo učiněno (pokud by šlo o žádost o vytvoření nové informace, aplikoval by se § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb.).

[37] Výše uvedené lze tedy shrnout tak, že při aplikaci § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. má být posouzeno, zda informace odpovídají pojmu nová informace, vzniklé při přípravě rozhodnutí, dále ve kterém okamžiku dochází k ukončení přípravy rozhodnutím a následně musí být provedeno uvážení, zda je neposkytnutí takové informace nezbytné.

[38] V posuzované věci žalovaná na jakékoli posouzení stran aplikace § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. v podstatě rezignovala. Pouze uvádí, že informace má v pracovních verzích, resp. v bodech 1 a 2 představují dokumenty, které zajišťují České dráhy. Generální ředitel následně konstatoval, že zákon č. 106/1999 Sb. nestanoví povinnost určit termín vydání rozhodnutí, pouze uvádí, že toto omezení práva na informace platí jen do doby, kdy se příprava ukončí rozhodnutím. Při vytváření nebo získání informací se přitom jedná pouze o podkladové informace. Z pohledu žalované jsou informace ve stadiu návrhu. Konečnou podobu získá informace až v rámci výstupu prezentovaném v přijatém rozhodnutí, přičemž k rozhodnutí by mělo dojít na základě usnesení vlády.

[39] Z § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. je dle soudu zřejmé, že se o „novou informaci“ nebude jednat v případě, že určité zachycené údaje představují v daném okamžiku jen pracovní verzi, tedy jestliže informaci dosud nelze považovat z hlediska povinného subjektu za informaci existující. V takovém případě by totiž byl dán důvod pro aplikaci § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. Současně není nutné, aby novou informaci pořizoval sám povinný subjekt – může se jednat o informaci, kterou získal od jiné osoby v souvislosti s budoucím opatřením (Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, k § 11).

[40] Z rozhodnutí generálního ředitele přitom vyplývá, že je na informace nutné hledět jako na podkladové informace. Jestliže tedy v posuzované věci informace v době žádosti již existovaly, například v podobě návrhu převodu majetku ze strany Českých drah, k čemuž směřovala žádost žalobce, je dle soudu možné, aby byly podkladem v dosud probíhajícím procesu pro jejich souvislost s následným řešením, potažmo rozhodnutím vlády. V takovém případě § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. skutečně umožňuje informace dočasně neposkytnout. Nicméně se tak děje za předpokladu, že v rozhodnutí bude zkoumáno, zda bylo nezbytné právo na informace omezit (existence legitimního důvodu).

[41] K tomu ovšem v dané věci nedošlo. Jak přitom bylo vysvětleno výše, oproti případům, kdy je dána povinnost požadovanou informaci odepřít a kdy je tedy na místě zkoumat pouze naplnění podmínek příslušného ustanovení zákona, musí povinný subjekt v případech fakultativního odepření zdůvodnit, proč takový postup zvolil a musí tak učinit právě s ohledem na uvedená ustanovení Listiny základních práv a svobod, protože právě ona stanoví meze práva na informace od povinného subjektu při aplikaci předmětného ustanovení zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 As 44/2008-116). Současně by dle názoru soudu žalovaná měla v případě, shledá-li důvody pro omezení práva na informace, v konkrétním případě zvážit, zda by nebylo možné žalobci poskytnout alespoň doprovodnou informaci (viz Jelínková, J., Tuháček, M. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Praktický komentář. Wolters Kluwer ČR. 2017, § 11).

[42] Výše uvedeným pochybením proto byla znemožněna možnost soudu přezkoumat rozhodnutí, tj. přezkoumat, zda závěr o tom, že požadovaná informace nebude poskytnuta, je či není správný. Konkrétně totiž v posuzované věci absentuje jakékoli zdůvodnění o legitimitě nezbytnosti omezení práva na informace ve prospěch jiného zájmu a tato vada nemůže být nahrazena v průběhu soudního přezkumu, jelikož zde nebylo vůbec předestřeno, o co se orgány opíraly ve vztahu k takovému omezení. Jinými slovy orgány aplikovaly uvedené ustanovení, aniž by nezbytnost omezení vůbec zkoumaly. Soud je přitom oprávněn přezkoumávat toliko zákonost závěrů, nikoli je nahrazovat.

[43] Sama tato skutečnost by však nebyla důvodem zrušení rozhodnutí ze strany soudu, pokud by zde byl dán jiný důvod pro odmítnutí žádosti. Jinými slovy pokud by rozhodnutí bylo částečně nepřezkoumatelné, jeho zrušením by soud pouze prodloužil řízení, jestliže by zde existoval důvod pro neposkytnutí informací.

[44] Jelikož soud již výše shledal, že nebyly splněny předpoklady pro použití § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., zbývá posoudit, zda existoval důvod pro neposkytnutí informací na základě nařízení. Soud se nicméně i v tomto ohledu ztotožňuje s žalobcem, že nebyla dostatečně vypořádána otázka aplikace nařízení na žalobcem požadované informace. Žalovaná v rozhodnutí pouze konstatovala, že požadované dokumenty tvoří podklad konzultací se zástupci Evropské komise s ohledem na čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy,

neslučitelné s vnitřním trhem, nestanoví-li smlouvy jinak). Jejich zpřístupnění bylo Evropskou komisí třetím stranám odmítnuto.

[45] Žalobce k tomu na str. 6–7 odvolání uvedl konkrétní důvody, proč se domnívá, že nařízení zde nelze aplikovat – informace nebyly vytvořeny orgány EU, ani od nich nepocházejí, nejedná se o případ, kdy by žádost byla adresována Evropské komisi, nýbrž národnímu orgánu, neuplatní se ani čl. 5 nařízení, neboť tento se vztahuje pouze na informace, které pochází od orgánu EU a má je k dispozici povinný subjekt.

[46] Generální ředitel poté v žalobou napadeném rozhodnutí jednak konstatoval, že se ze strany žalované jednalo o odůvodnění navíc. Současně však shledal, že působnost nařízení je vymezena v čl. 2 odst. 3 nařízení, z čehož dle jeho názoru vyplývá, že se nařízení vztahuje i na dokumenty které orgán Evropské unie obdržel a má v držení. Ve shodě s žalovanou proto zopakoval, že zpřístupnění třetím stranám Evropská komise dle nařízení odmítla.

[47] Nicméně dle soudu mělo být buď uvedeno, že aplikace nařízení je v posuzované věci irrelevantní pro existenci důvodu neposkytnutí informací na základě zákona č. 106/1999 Sb., čímž by se stalo konstatování ohledně působnosti nařízení bezpředmětným, anebo je nutné se řádně zabývat argumenty ve prospěch použití nařízení a v této souvislosti i s námitkami žalobce, resp. musí být zřejmé, z jakého důvodu dle nařízení nemají být informace poskytnuty (k čemuž nedošlo). Účelem nařízení bylo totiž zajistit co nejširší přístup k dokumentům, z čehož nařízení stanovuje konkrétní výjimky vyjmenované v čl. 4 nařízení (odepření přístupu). Odůvodnění rozhodnutí proto dle soudu v tomto ohledu nekoresponduje s minimálními standardy.

[48] Právo na řádné odůvodnění rozhodnutí, včetně vypořádání námitek a skutečností uváděných účastníkem, tvoří součást práva na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod); jedná se o nezbytnou záruku proti libovůli v rozhodování, která je neslučitelná s principem demokratického právního státu (srov. například nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 10. 1999, sp. zn. III. ÚS 35/99, č. 114/1999 Sb. ÚS a ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 3606/10, č. 57/2010 Sb. ÚS). Podle § 68 odst. 3 správního řádu, který se použije na odvolací řízení podle zákona č. 106/1999 Sb. (srov. § 20 odst. 4), platí že v odůvodnění se uvedou důvody a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Z odůvodnění rozhodnutí musí být tedy seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, resp. považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné.

[49] Výše uvedeným pochybením stran absence řádného odůvodnění rozhodnutí tak byla znemožněna možnost soudu přezkoumat rozhodnutí, resp. přezkoumat, zda závěr o tom, že se požadovaná informace s ohledem na nařízení neposkytne, je či není správný. Soud se proto ztotožnil s námitkou žalobce.

## 3916

### Státní zemědělská a potravinářská inspekce: označení směsné složky

k příloze I směrnice č. 2000/36/ES, o kakaových a čokoládových výrobcích určených k lidské spotřebě, ve znění účinném do 24. 4. 2017

**Prodejce může na čokoládových výrobcích prodávaných v České republice použít pro označení směsné složky vymezené v příloze I směrnice 2000/36/ES, o kakaových a čokoládových výrobcích určených k lidské spotřebě, jak označení „čokoláda v prášku“, které je výslovně uvedeno v české verzi této směrnice, tak spojení „čokoládový prášek“, které je českým překladem termínů použitých v jiných jazykových verzích směrnice, neboť všechny jazykové verze směrnice mají stejnou závaznost.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2019, čj. 9 As 123/2019-23)*

**Prejudikatura:** rozsudky Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, Srl Cilfit – v likvidaci – a další proti Ministerstvu zdravotnictví a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví (C-283/81, Sb. rozh, s. 03415), ze dne 19. 4. 2007, UAB Profisa proti Muitinēs departamentas prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos

(C-63/06, Sb. rozh. s. I-03239), ze dne 14. 6. 2017, Verband Sozialer Wettbewerb eV proti TofuTown.com GmbH (C-422/16, EU:C:2017:567) a ze dne 13. 9. 2018, Česká pojišťovna, a. s., proti WCZ, spol. s r. o. (C-287/17, EU:C:2018:707).

**Věc:** Akciová společnost Tesco Stores ČR a.s. proti Ministerstvu zemědělství o stažení výrobku, o kasační stížnosti žalobkyně.

Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Brně (dále jen „inspektorát SZPI“), vydala dne 27. 5. 2016 opatření, kterým žalobkyni mimo jiné nařídila provést stažení všech výrobků Monte mléčný dezert čokoládový s lískovými oříšky 220 g, Monte mléčný dezert čokoládový 100 g a Monte drink mléčný nápoj čokoládový s lískovými oříšky 200 ml, a to ze všech provozoven v ČR, neboť v jejich složení bylo uvedeno „čokoládový prášek“, aniž by byl u této směsné složky rozepsán seznam složek, jak vyžaduje čl. 9 odst. 1 písm. b) v návaznosti na čl. 18 odst. 1 a 4 nařízení č. 1169/2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 a (ES) č. 1925/2006 a o zrušení směrnice Komise 87/250/EHS, směrnice Rady 90/496/EHS, směrnice Komise 1999/10/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES, směrnice Komise 2002/67/ES a 2008/5/ES a nařízení Komise (ES) č. 608/2004 (dále jen „nařízení 1169/2011“). Pojem „čokoládový prášek“ je vymezen v příloze I směrnice č. 2000/36/ES o kakaových a čokoládových výrobcích určených k lidské spotřebě (dále jen „směrnice 2000/36/ES“). Uváděním nedostatečně, nebo nesprávně označené potraviny do oběhu porušila žalobkyně § 11 odst. 2 písm. a) bod 3. zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů. Zároveň inspektorát SZPI opatřením z totožných důvodů zakázal také další uvádění na trh těchto výrobků. Proti těmto opatřením podala žalobkyně dne 1. 6. 2016 námitku, kterou inspektorát SZPI posoudil jako odvolání, kterému rozhodnutím ze dne 6. 6. 2016 vyhověl v části týkající se trojice výrobků Monte, zrušil opatření týkající se zákazu jejich uvádění na trh a řízení o této otázce zastavil. Rozhodnutím z téhož dne pak zrušil i opatření týkající se stažení trojice druhů výrobků Monte ze všech provozoven v ČR.

Žalobkyně zaslala dne 21. 12. 2016 inspektorátu SZPI podání, kterým uplatnila nárok na náhradu škody vzniklé tím, že do vydání rozhodnutí o odvolání obě dvě opatření ve vztahu k výrobkům Monte uplatňovala. Poté, co bylo toto podání dne 10. 1. 2017 postoupeno ústřednímu inspektorátu Státní zemědělské a potravinářské inspekce (dále jen „ústřední inspektorát SZPI“), zahájil tento orgán z moci úřední zkrácené přezkumné řízení podle § 98 správního řádu a rozhodnutími ze dne 2. 2. 2017 sám odvolání proti dvojici opatření zamítl a tato opatření potvrdil. Na rozdíl od inspektorátu SZPI konstatoval, že je třeba rozlišovat „čokoládu v prášku“ a „čokoládový prášek“, a že námitka žalobkyně posouzená jako odvolání měla být zamítnuta. S tímto názorem se ztotožnil i žalovaný, který rozhodnutími ze dne 21. 4. 2017 zamítl odvolání žalobkyně proti dvojici rozhodnutí vydaných ve zkráceném přezkumném řízení.

Žalobkyně napadla tato dvě rozhodnutí žalobou, kterou Krajský soud v Brně zamítl rozsudkem č. j. 31 A 172/2017-87. Při posouzení rozdílu mezi označením „čokoládový prášek“ a „čokoláda v prášku“ vyšel krajský soud z toho, že pro rozpory mezi různými jazykovými verzemi ujednání právního předpisu obecně platí, že všechny jazykové verze jsou oficiální, a proto nelze dát jednoduše přednost jedné před druhou. V tomto případě ale o takový rozpor nejde. Úprava obsažená v příloze I směrnice 2000/36/ES je totiž příkladem zakotvení různých prodejních názvů, které jsou závazné pro ten který členský stát. Jednotlivé jazykové verze tedy nejsou pouhými překlady, nýbrž samy o sobě zakotvují závazné prodejní názvy pro jednotlivé členské státy. Rozdíly v těchto závazných prodejních názvech mezi jazykovými verzemi proto není namíste odstraňovat jako v případě jiných rozporů mezi jazykovými verzemi ujednání předpisů. Ačkoliv v tomto konkrétním případě se nemusí jevit legislativně technické provedení jako nevhodnější, zakotvení závazných prodejních názvů pro každý členský stát zvláště není v ujednáním potravinovém právu výjimečné. Smyslem je zajištění požadavku, aby byl spotřebitel řádně informován, a to vždy v jazyce snadno srozumitelném spotřebitelům v členském státě, kde je potravina uváděna na trh. Jednotlivé jazykové verze obsažené v příloze I směrnice 2000/36/ES nepředstavují pouhé překlady, nýbrž je z nich patrné, že smyslem bylo zakotvit závazné označení pro každý členský stát. Tato skutečnost vyplývá nejen z obecného požadavku na informování spotřebitele v jazyce jemu srozumitelném, ale především ze znění jednotlivých jazykových verzí a také z pravidla obsaženého v článku 3 bodu 1 směrnice 2000/36/ES. Podle něj totiž platí, že prodejní názvy uvedené v příloze I jsou vyhrazeny pouze pro výrobky tam uvedené a musí být při

obchodování s nimi použity pro jejich pojmenování. Stanovení závazných názvů produktů pro jednotlivé členské státy tedy vylučuje používání synonym či jiných názvů, byť by odpovídaly překladu závazného názvu stanoveného pro jiný členský stát. Tak je nutno nahlížet i na závazný název „čokoláda v prášku“ užitý v české jazykové verzi přílohy I části A bodu 2 písm. c) směrnice 2000/36/ES. Tento název je jako jediný užit v českém jazyce, v němž také musí být zásadně spotřebitel v České republice o složení výrobku informován.

Proti rozsudku krajského soudu brojila žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností. Trvala na tom, že pojem „čokoláda v prášku“ a „čokoládový prášek“ jsou synonyma, takže nemá povinnost uvádět pouze spojení „čokoláda v prášku“. Podle stěžovatelky je třeba aplikovat obecná pravidla pro rozpor různých jazykových verzí směrnice. Nelze tedy vykládat směrnici k tíži jakékoli osoby jen proto, že jedna její jazyková verze používá jiná slova než jiná verze. Stěžovatelka se nedožadovala toho, aby mohla používat jakékoli synonymní označení, ale označení „čokoládový prášek“, které je uvedeno v jiných jazykových verzích. Sám krajský soud ostatně zmínil standardní praxi, kterou je zahrnutí tabulky se závaznými názvy ve všech jazykových mutacích. Tento postup však směrnice 2000/36/ES nezvolila, směrnice obsahuje vždy text pouze v jednom jazyce, takže bez studia jiných jazykových verzí distributor nezjistí, že je v nich obsažena jiná verze, a v dobré víře se řídí směrnici ve svém vlastním jazyce. Výrobky Monte jsou vyráběny v Německu, popřípadě pod německým korporátním řízením v Polsku, proto stěžovatelka poukázala na německé a polské znění směrnice. Nedošlo navíc k žádnému porušení práv spotřebitelů být informován, neboť průměrný spotřebitel je schopen oba termíny identifikovat jako synonyma. Nelze tedy tvrdit, že spotřebitel nebyl informován o složení výrobku. Ani krajský soud ostatně nevysvětlil, jak by mohl být spotřebitel oklamán záměnou pojmů „čokoláda v prášku“ a „čokoládový prášek“. Stěžovatelka proto navrhla, aby byla Soudnímu dvoru EU položena předběžná otázka, zda se ve vztahu k dotčeným předpisům unijního práva uplatní princip rovnosti jazykových verzí a zda je nutné tyto předpisy vykládat jako závazné stanovení prodejních názvů, které lze používat jen v těch verzích, které jsou uvedeny v oficiálních překladech těchto předpisů. Z těchto důvodů navrhla, aby byl rozsudek krajského soudu zrušen.

Žalovaný trval na tom, že pojmy „čokoláda v prášku“ a „čokoládový prášek“ nelze zaměňovat. „Čokoláda v prášku“ má totiž složení definované ve směrnici 2000/36/ES, pro název „čokoládový prášek“ to však neplatí. Bylo by proti smyslu definice „čokolády v prášku“, pokud by se měla vztahovat i na jiné zdánlivě podobné pojmy. Není podstatné, že výrobky Monte jsou vyráběny v Německu či Polsku, podstatné je, že byly nabízeny k prodeji na území ČR a jejich označení mělo být srozumitelné pro české spotřebitele.

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

### Z odůvodnění:

[17] Co se týče pochybení při označování potravin, je nejprve třeba shrnout právní úpravu. Podle čl. 9 odst. 1 písm. b) nařízení 1169/2011 patří mezi povinné informace uváděné na potravinách také seznam složek. Čl. 18 odst. 1 téhož nařízení stanoví: „*Seznam složek se nadepíše nebo uvede patřičným nadpisem obsahujícím slovo „složení“. Seznam složek obsahuje všechny složky potravinu seřazené sestupně podle hmotnosti, stanovené u okamžiku jejich použití při výrobě potravin.*“

[18] Čl. 18 odst. 4 téhož nařízení pak odkazuje v otázce technických pravidel pro uvádění jednotlivých složek na přílohu VII. Směsných složek se týká její část E, která stanoví:

*„1. Směsná složka může být zařazena do seznamu složek pod vlastním pojmenováním, pokud tak stanoví právní předpisy nebo pokud je dlouhodobě užívaná, podle celkové hmotnosti složek a za předpokladu, že bezprostředně následuje výčet jejich vlastních složek.*

*2. Aniž je dotčen článek 21, není seznam složek u směsných složek povinný,*

*a) pokud je složení směsné složky stanoveno v platných předpisech Unie a pokud směsná složka tvoří méně než 2 % konečného výrobku; toto ustanovení se však nepoužije pro potravinářské přídatné látky, s výhradou čl. 20 písm. a) až d) [...].“*

[19] Podrobnosti ve vztahu ke kakaovým a čokoládovým výrobkům určeným k lidské spotřebě pak stanoví směrnice 2000/36/ES. Její čl. 3 odst. 1 stanoví:

„1. Prodejní názvy uvedené v příloze I jsou vyhrazeny pouze pro výrobky tam uvedené a musí být při obchodování s nimi použity pro jejich pojmenování. Tyto prodejní názvy však mohou být podle předpisů nebo zvyklostí členského státu, v němž je výrobek prodáván konečnému spotřebiteli, použity doplňkově také pro pojmenování jiných výrobků, které se nedají zaměnit s výrobky vymezenými v příloze I.“

[20] Příloha I k této směrnici stanoví prodejní názvy, definice a vlastnosti výrobků. V části A, bod 2, písm. c) je definována „čokoláda v prášku“, která „je názvem pro výrobek sestávající ze směsi kakaového prášku a cukru, obsahující nejméně 32 % kakaového prášku“.

[21] Zatímco česká verze směrnice 2000/36/ES mluví o „čokoládě v prášku“, stěžovatelka poukazuje na znění německé („Schokoladenpulver“) a polské („Proszek czekoladowy, czekolada w proszku“). Během řízení byla zmíněna také další znění, je tedy možno ocitovat znění anglické („Powdered chocolate, chocolate in powder“), francouzské („Chocolat en poudre“), italské („Cioccolato in polvere“) a slovenské („Prášková čokoláda, čokoláda v prášku“).

[22] Rozhodnou právní otázkou pro posouzení této námítky je, zda stěžovatelka mohla na svých výrobcích použít označení „čokoládový prášek“. Žalovaný tvrdí, že mohla použít pouze označení „čokoláda v prášku“, které doslova odpovídá českému znění směrnice 2000/36/ES, jinak měla povinnost rozepsat složení této směsné složky svých výrobků, neboť při použití jiného označení než „čokoláda v prášku“ už nemohla využít možnosti poskytované přílohou VII část E odst. 2 písm. a) nařízení 1169/2011.

[23] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že mohla namísto označení „čokoláda v prášku“ použít i označení „čokoládový prášek“.

[24] Vychází ze setrvalé judikatury Soudního dvora, podle níž jsou všechny jazykové verze právních aktů EU stejně závazné. Již v rozsudku Evropského soudního dvora ze dne 6. 10. 1982 *Srl Cilfit – v likvidaci – a další proti Ministerstvu zdravotnictví a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví*, C-283/81, Sb. rozh. s. 03415, bod 18, bylo jasně uvedeno, že „legislativní akty Společenství jsou koncipovány v různých jazycích a různé jazykové verze jsou všechny stejně závazné.“ (překlad Nejvyššího správního soudu). V rozsudku ze dne 19. 4. 2007, *UAB Profisa proti Muitinės departamentas prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos*, C-63/06, Sb. rozh. s. I-03239, bod 13, shrnul Soudní dvůr EU tuto jasnou judikaturu následovně: „Podle ustálené judikatury vylučuje nutnost jednotného použití, a tedy i výkladu ustanovení práva Společenství, aby byl text ustanovení v případě pochybnosti nahlášen samostatně v jedné z jeho verzí, a naopak vyžaduje, aby byl vykládán a používán ve světle verzí v jiných úředních jazycích (rozsudky ze dne 12. listopadu 1969, *Stauder v. Ulm*, 29/69, Recueil, s. 419, bod 3, ze dne 7. července 1988, *Moksel*, 55/87, Recueil, s. 3845, bod 15; a ze dne 2. dubna 1998, *EMU Tabac a další*, C-296/95, Recueil, s. I-1605, bod 36).“ Stejně tak v nedávném rozsudku ze dne 13. 9. 2018, *Česká pojišťovna, a. s., proti WCZ, spol. s r. o.*, C-287/17, EU:C:2018:707, bod 24, Soudní dvůr EU uvedl: „Podle ustálené judikatury přítom formulace použitá v jedné z jazykových verzí ustanovení unijního práva nemůže sloužit jako jediný základ pro výklad tohoto ustanovení ani jí nemůže být přiznána přednost před jinými jazykovými verzemi. Ustanovení unijního práva musí být totiž vykládána a používána jednotně na základě znění vypracovaných ve všech jazycích Evropské unie (rozsudek ze dne 6. června 2018, *Tarragó da Silveira*, C-250/17, EU:C:2018:398, bod 20).“

[25] Je tedy třeba jednoznačně odmítnout představu, že označování čokoládových výrobků na území ČR se musí řídit výhradně českou verzí směrnice 2000/36/ES, zatímco jejich označování v jiných členských státech se musí řídit jejich národními jazykovými verzemi. Taková představa by byla v rozporu jak s právě citovanou judikaturou, tak zejména s principem volného pohybu zboží a se samotným smyslem harmonizace označování potravin jako nástroje vnitřního trhu.

[26] Právě na těchto principech je založena směrnice 2000/36/ES, jak vyplývá již z bodu 7 její preambule: „Má-li být zaručena jednotná povaha vnitřního trhu, musí být všechny čokoládové výrobky spadající do oblasti působnosti této směrnice v oběhu ve Společenství pod prodejními názvy stanovenými v příloze I této směrnice. Bod 3 této preambule pak vymezil smysl harmonizace označování čokoládových výrobků tak, že jím je stanovit společné definice a pravidla, pokud jde o složení, výrobní specifikace, balení a označování kakaových a čokoládových výrobků, aby byl zajištěn jejich volný pohyb ve Společenství.“



[27] Označování čokoládových výrobků je v rámci EU již plně harmonizováno (viz rozsudek Soudního dvora EU ze dne 25. 11. 2010, *Evropská komise proti Italské republice*, C-47/09, Sb. rozh. s. I-12083, body 29 a 45) a samotným smyslem této harmonizace je umožnit jejich výrobci či dodavatelům, aby při dovozu z jednoho členského státu do druhého použil údaje, které na svém výrobku již uvádí v souladu se směrnicí 2000/36/ES a tyto údaje pouze přeložil do jazyka, či jazyků, jimž rozumí spotřebitel v tom členském státě, v němž mají být výrobky prodávány. Stěžovatelka popisuje, že právě takto postupovala: své výrobky nakoupila od dodavatele, či výrobce, který je vyrobil buď v Německu, přičemž německá verze směrnice používá termín „*Schokoladenpulver*“, nebo v Polsku, přičemž polská verze používá zástupně obě označení „*proszek czekoladowy*“, nebo „*czekolada w proszku*“. Německý nebo polský termín stěžovatelka doslovně přeložila do češtiny do podoby „*čokoládový prášek*“ a ten použila na svých výrobcích. Nejvyšší správní soud konstatuje, že smyslem harmonizace označování čokoládových výrobků je to, aby mohla postupovat právě takto.

[28] Výklad žalovaného a krajského soudu je naopak s těmito principy v rozporu. Podle tohoto výkladu by dodavatel či prodejce předtím, než začne v České republice prodávat čokoládový výrobek vyrobený v jiném členském státě, musel nejprve uvést označení složení výrobku do souladu s českým zněním směrnice 2000/36/ES. Takový výklad by ale nastoloval domněnku, že na území ČR platí směrnice pouze v českém znění, tedy že zde platí jakási „*česká směrnice 2000/36/ES*“, což by bylo v přímém rozporu se smyslem harmonizace označování a s rovností jazykových verzí směrnic. Takový výklad by se již blížil stavu před vytvořením vnitřního trhu, kdy by dodavatel či distributor zboží musel nejprve v každém členském státě ověřovat souladnost svého výrobku s požadavky národního právního řádu v podobě národní verze směrnic. Smyslem harmonizace naopak je, aby vyrobil a označil čokoládový výrobek v souladu s tím zněním směrnice 2000/36/ES, které je mu blízké, a následně jej dodal do jakéhokoli jiného členského státu, přičemž stačí název a složení přeložit do jazyka používaného v daném státě.

[29] Nelze se tedy obecně ztotožnit s názorem krajského soudu, že jednotlivé jazykové verze přílohy směrnice 2000/36/ES představují závazné označení potravin pro jednotlivé členské státy. O takových závazných jazykových verzích ostatně nemluví ani nařízení 1169/2011, které v čl. 15 odst. 1 požaduje pouze to, aby se povinné informace o potravině uváděly „*v jazyce snadno srozumitelném spotřebitelům v členských státech, kde je potravinu uváděna na trh*.“ To právě dává stěžovateli možnost, aby použila německý či polský název složky dováženého výrobku souladný s unijním právem, a pouze jej přeložila do češtiny. Právě to, jak tvrdí, učinila. Je pravdou, že v některých členských státech jsou některá označení potravin zaužívaná a překlad z jiných jazyků by mohl vést ke zmatení spotřebitele. V takovém případě však taková odchylka musí být výslovně uvedena, a to ve všech jazykových verzích. Nařízení 1169/2011 ponechává pro takové řešení prostor v čl. 17 odst. 2 a 3, které stanoví:

„2. V členském státě prodeje je povoleno použití názvu potravin, pod kterým je výrobek vyráběn v souladu s právními předpisy a uváděn na trh v členském státě výroby. Neumožňuje-li však použití jiných ustanovení tohoto nařízení, zejména článku 9, aby spotřebitelé v členském státě prodeje zjistili skutečnou povahu potravin a odlišili ji od potravin, s nimiž by mohla být zaměněna, připojí se k názvu potravin další popisné informace, které se uvedou v blízkosti názvu potravin.“

3. Ve výjimečných případech se název potravin používaný v členském státě výroby nepoužije v členském státě prodeje, pokud se potravinu, kterou v členském státě výroby označuje, liší svým složením nebo výrobou od potravin známé pod daným názvem v členském státě prodeje natolik, že by odstavec 2 nezajistil v členském státě prodeje správné informování spotřebitelů.“

[30] Nyní aplikovaná směrnice 2000/36/ES tuto možnost využívá ve vztahu ke specifickému označení některých výrobků v angličtině, když v příloze I části A bodu 4 písm. d) uvádí: „*Spojené království a Irsko mohou na svém území povolit použití názvu „milk chocolate“ pro pojmenování výrobku podle bodu 5 za podmínky, že je výraz v obou případech doplněn údajem o množství mléčné sušiny stanoveném pro každý z těchto dvou výrobků, a to ve formě „milk solids... % minimum“.*“ Tato specifická národní úprava je však uvedena ve směrnici ve všech jejích jazykových verzích, nikoli pouze v anglické, o níž tu fakticky jde. Pokud by na území ČR měl být použitelný jen termín „*čokoláda v prášku*“, například proto, že termín „*čokoládový prášek*“ by byl pro českého spotřebitele z nějakého důvodu matoucí, mělo by to být stanoveno obdobně. Jinak nelze než zopakovat, že jsou všechny jazykové verze stejně závazné.

[31] Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 14. 6. 2017, *Verband Sozialer Wettbewerb eV proti TofuTown.com GmbH*, C-422/16, EU:C:2017:567 (dále též „rozsudek TofuTown“), na který poukazoval krajský soud, tyto závěry pouze potvrzuje. Zde se jednalo o výklad přílohy VII části III nařízení č. 1308/2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty a zrušují nařízení Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007. V tomto nařízení se ovšem unijní normotvůrce vydal zcela odlišnou cestou než v nyní aplikované směrnici. V právě uvedené příloze tohoto nařízení totiž výslovně stanovil pro jednotlivé druhy masa a dalších výrobků obchodní názvy, jež se mají použít v jednotlivých zemích pro uvedení na trh. Jednoduše řečeno, v české jazykové verzi směrnice (stejně jako v ostatních) je například v příloze VII části I uvedena tabulka, která uvádí, že pokud je „*maso skotu mladšího osmi měsíců*“ uváděno na trh v Belgii, je možno použít pro ně obchodní názvy „*veau, viande de veau/kalfsvlees/Kalbfeisch*“, v České republice „*telecí*“, ve Spojeném království „*veal*“, na Slovensku „*teľacie mäso*“ a tak dál. V citovaném případě pak šlo o to, že žalovaný v původním řízení, společnost TofuTown, chtěla používat pro své rostlinné výrobky označení „*máslo*“, „*šjř*“ a podobně ve spojení s označením jejich rostlinného původu („*rostlinný šjř*“, „*tofu máslo*“ aj.), což uvedené nařízení neumožňuje, neboť označení mléčných výrobků je navázáno na označení „*mléko*“, kterým se podle přílohy VII části III bod 1 nařízení č. 1308/2013 rozumí „*výhradně běžná tekutina vylučovaná mléčnou žlázou získaná z jednoho nebo více dojení bez toho, aby se do ní cokoli přidávalo nebo z ní odebíralo*“. V dalších bodech jsou pak stanoveny názvy pro různé mléčné výrobky.

[32] Krajský soud citoval bod 36 tohoto rozsudku, který se týkal prováděcího rozhodnutí Komise 2010/791, kterým se stanoví seznam produktů uvedených v bodě III odst. 1 druhém pododstavci přílohy XII nařízení Rady (ES) č. 1234/2007. I v tomto rozhodnutí Komise je ovšem obsažen seznam produktů souběžně uvádějící různé národní názvy různých mléčných produktů, přičemž SD EU k tomu v bodě 36 rozsudku poznamenal, že „*seznam, který toto rozhodnutí stanoví, obsahuje produkty, u nichž členské státy určily, že na jejich příslušných územích odpovídají kritériím stanoveným přílohou VII části III bodem 5 druhým pododstavcem nařízení č. 1308/2013 a že označení dotčených produktů jsou uvedena podle jejich tradičního používání v různých jazycích Unie*“. Jinak řečeno, tímto rozsudkem, citovaným krajským soudem, SD EU pouze potvrdil, že je přípustné, aby v různých jazycích byla používána různá tradiční označení mléčných produktů, která si ne vždy odpovídají (zde konkrétně francouzskému označení „*crème de riz*“ neodpovídá žádný anglický název, neboť žádné spojení „*rice cream*“ či „*rice spray cream*“ nebylo v anglické části seznamu uvedeno). Opět šlo ale o situaci, kdy byl kompletní mnohojazyčný seznam uveden v každé jazykové verzi tohoto rozhodnutí Komise; Nejvyšší správní soud ostatně nyní vychází z jeho českého znění, které obsahuje právě citovaný francouzský výraz, neobsahuje však odpovídající výraz anglický.

[33] Rozsudek TofuTown, z něhož vycházel krajský soud, tedy výše rozebranou zásadu, že všechny jazykové verze předpisů EU jsou si rovné, spíše potvrzuje, neboť ukazuje, že pokud mají být v národních jazycích při používání harmonizovaných názvů zohledněna různá jazyková specifika a různé lokálně tradiční názvy v daném členském státě, nevyplývá to pouze z dané jazykové verze předpisu v jazyce daného státu, ale z mnohojazyčné tabulky či seznamu, který bude obsažen v každé jazykové verzi předpisu. Ukazuje to právě i příklad uvedený v onom bodě 36 rozsudku TofuTown. Pokud by francouzský vývozce chtěl do Spojeného království dovážet výrobek, pro který francouzská část tabulky používá označení „*crème de riz*“, nemůže je prostě přeložit do angličtiny jako „*rice cream*“ či „*rice spray cream*“, neboť anglická část tabulky závazných označení takové termíny nepoužívá. To vše se ovšem dozví z jakékoli verze právě citovaného prováděcího rozhodnutí Komise včetně verze francouzské či české.

[34] Lze tedy uzavřít, že ani krajským soudem citovaný rozsudek TofuTown nijak nepochybuje zásadu rovnosti všech jazykových verzí právních předpisů EU. Na základě této zásady musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že stěžovatelce nelze vytýkat, že vycházejíc z německého či polského znění směrnice 2000/36/ES použila na výrobcích Monte označení „*čokoládový prášek*“ a dále tuto směsnou složku nerozepisovala. Stěžovatelka nebyla povinna zjišťovat, jaké označení používá česká verze této směrnice, a přizpůsobovat mu označení složení při distribuci na území ČR, stačilo termín přeložit do češtiny. Jí zvolený termín „*čokoládový prášek*“ totiž doslovně odpovídal německému a polskému termínu použitému v této směrnici a nelze ani shledat, že by byl nesrozumitelný, matoucí, či dokonce klamavý pro českého spotřebitele (viz požadavky na uvádění nezavádějících informací vyjmenované v čl. 7 odst. 1 a 2 nařízení 1169/2011).

[35] Zaujímát opačný přístup a požadovat po stěžovatelce stažení těchto výrobků z distribuce jen proto, že postupovala v souladu s německým a polským zněním směrnice 2000/36/ES, by bylo čirým formalismem nijak nesloužícím ochraně spotřebitelů, zpochybňovalo by to dosaženou úroveň harmonizace označování čokoládových výrobků na vnitřním trhu EU, ohrožovalo by to plynulé fungování vnitřního trhu v oblasti čokoládových výrobků (viz čl. 1 odst. 1 nařízení 1169/2011) a bylo by to v rozporu s opakovaně uváděnou zásadou rovnosti jazykových verzí unijních právních předpisů. Tato zásada byla opakovaně konstatována v judikatuře Soudního dvora EU, proto ji lze ve smyslu výše uvedeného rozsudku *Cilfit*, C-283/81, označit za „*acte éclairée*“. Za této situace není třeba, aby Nejvyšší správní soud pokládal Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku, zda se zde uplatní princip rovnosti jazykových verzí právních předpisů EU, jak navrhovala stěžovatelka.

## 3917

### Správní trestání: odpovědnost provozovatele vozidla za správní delikt

k § 2 písm. b) a § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákonů č. 239/2013 Sb., č. 297/2011 Sb. a č. 183/2017 Sb.

k § 2 odst. 15 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb., ve znění zákona č. 239/2013 Sb. (v textu jen „zákon o podmínkách provozu“)

**Pojem provozovatele vozidla je v § 2 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, a § 2 odst. 15 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, vymezen na základě evidenčního principu. Postavení provozovatele vozidla a jeho odpovědnost za správní delikt podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu jsou spojeny se zápisem vlastníka nebo jiné osoby v registru silničních vozidel jako provozovatele vozidla, nikoli s pouhým vlastnictvím vozidla jako takovým. Je tedy nerozhodné, kdo je vlastníkem vozidla ve smyslu předpisů soukromého práva, podstatné je, kdo je jako provozovatel vozidla zapsán v registru silničních vozidel.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2019, čj. 1 As 318/2018-41)

**Prejudikatura:** náleží Ústavního soudu č. 116/2018 Sb.

**Věc:** Kamila C. proti Krajskému úřadu Libereckého kraje o odpovědnosti za správní delikt, o kasační stížnosti žalobkyně.

Magistrát města Liberec (správní orgán I. stupně) rozhodnutím ze dne 31. 3. 2017 shledal žalobkyni odpovědnou za správní delikt provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu ve spojení s porušením § 10 odst. 3 téhož zákona. Správního deliktu se dopustila tím, že jako provozovatelka vozidla BMW, registrační značky XXX, nezajistila, aby při užití motorového vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovené zákonem o silničním provozu. Dne 12. 7. 2016 minimálně v době od 13:02 do 13:09 hod. v ulici nám. Sokolovské v Liberci stál řidič s výše uvedeným vozidlem na vyhrazeném parkovišti s parkovacím automatem (označeném dopravní značkou IP 13c) bez viditelně umístěného platného dokladu o zaplacení parkovného, čímž byl porušen § 4 písm. c) zákona o silničním provozu a jednání vykazovalo znaky přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) téhož zákona.

Ze správního spisu vyplývá, že městská policie oznámila dne 7. 9. 2016 přestupek neznámého pachatele správnímu orgánu spolu s příslušnými podklady. Správní orgán I. stupně zjistil, že provozovatelkou vozidla je žalobkyně, proto ji dne 8. 11. 2016 vyzval k zaplacení určené částky za správní delikt provozovatele vozidla a současně ji poučil o tom, že může označit řidiče vozidla, který se uvedeného přestupkového jednání s vozidlem dopustil. Žalobkyně na výzvu nereagovala. Dne 15. 2. 2017 správní orgán I. stupně provedl záznam o odložení

věci a příkazem z téhož dne žalobkyně uznal vinnou ze správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu. Proti příkazu podala žalobkyně dne 24. 2. 2017 odpor, správní orgán I. stupně tedy pokračoval ve správním řízení. Podaný odpor obsahoval informaci o tom, že žalobkyně není vlastníkem předmětného vozidla. Tím se na základě kupní smlouvy ze dne 27. 6. 2016 stal pan Ladislav M., který měl dle ústní dohody provést převod vozidla v registru silničních vozidel, k čemuž obdržel od žalobkyně plnou moc. Svědkem uzavření této ústní dohody, kterou kupující nedodržel, měl být pan Tomáš Č. Změna v registru vozidel nebyla dosud provedena z důvodu, že nebylo možné kontaktovat nového vlastníka. Magistrát hlavního města Prahy žádosti o změnu zápisu bez souhlasu nového vlastníka nevyhověl. Žalobkyně v odporu vyjádřila přesvědčení, že se jí podaří dosáhnout výmazu své osoby jako provozovatelky vozidla, odkazovala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2016, čj. 7 As 254/2016-33.

Dne 29. 3. 2017 správní orgán I. stupně projednal shora popsany správní delikt při ústním jednání, ze kterého se žalobkyně omluvila. Žalobkyni uložil podle § 125f odst. 3 zákona o silničním provozu pokutu ve výši 1 500 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.

Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala žalobkyně odvolání. Žalovaný rozhodnutím ze dne 28. 6. 2017 její odvolání zamítl a rozhodnutí I. stupně potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu. Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci (dále jen „krajský soud“) ji zamítl rozsudkem ze dne 27. 8. 2018, čj. 59 A 82/2017-51.

Krajský soud nejprve posuzoval otázku, zda správní orgán I. stupně splnil podmínku projednatelnosti správního deliktu provozovatele vozidla, tedy zda provedl nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku. Uvedl, že žalobkyně byla vyzvána k podání vysvětlení již výzvou k úhradě ze dne 8. 11. 2016. Na tuto výzvu nereagovala, resp. nesdělila údaje o totožnosti řidiče vozidla v době spáchání přestupku. Již v této fázi řízení žalobkyně měla správní orgán I. stupně informovat o převodu vlastnického práva k vozidlu, s nímž byl přestupek spáchán, i když totožnost řidiče vozidla v době spáchání přestupku neznala, resp. si jeho totožností nemohla být jistá. Takto je třeba podle krajského soudu také rozumět konstatování správního orgánu I. stupně, že žalobkyně měla kupní smlouvu předložit již před odložením přestupku. Za situace, kdy neexistovaly skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti konkrétní osobě, správní orgán I. stupně postupoval správně, pokud věc odložil a zahájil řízení o správním deliktu.

Krajský soud dospěl k závěru, že postavení provozovatele vozidla (a tedy i jeho odpovědnost za správní delikt podle § 125f zákona o silničním provozu) právní úprava spojuje se zápisem jeho vlastníka v registru vozidel, nikoli s vlastnictvím vozidla jako takovým. Jinými slovy je nerozhodné, kdo je vlastníkem vozidla ve smyslu předpisů soukromého práva, podstatné je, kdo je jako vlastník vozidla zapsán v registru vozidel. Dle karty vozidla obsažené ve správním spise je vlastníci a provozovatelkou předmětného vozidla žalobkyně. Je to tedy nepochybně žalobkyně, kdo je odpovědný za to, aby s tímto vozidlem nebyla porušována pravidla silničního provozu, a to bez ohledu na skutečnost, zda toto vozidlo již prodala. Jedinou možností, jak se této odpovědnosti může provozovatel vozidla zprostit (mimo označení skutečného řidiče), je pak liberace ve smyslu § 125f odst. 5 písm. a) a b) zákona o silničním provozu. Liberační důvod uvedený pod písm. b) pamatuje na situaci změny provozovatele. Žalobkyně však neprokázala a ani netvrdila, že před porušením pravidel provozu na pozemních komunikacích podala žádost o zápis změny provozovatele vozidla, proto jí tento liberační důvod nesvědčí, stejně jako jí nesvědčí liberační důvod uvedený pod písm. a) tohoto ustanovení, neboť se nejednalo o odcizení vozidla ani tabulky s přidělenou poznávací značkou.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Stěžovatelka se domnívala, že krajský soud pochybil, když zvolil nesprávný restriktivní výklad liberačních důvodů z odpovědnosti provozovatele vozidla za správní delikt. V této souvislosti odkázala na náleznou pléna Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16, č. 116/2018 Sb. Dovodila z něj, že úspěšné provedení testu proporcionality aplikovaného Ústavním soudem při posuzování ústavnosti objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla podle § 125f zákona o silničním provozu je podmíněno i kladnou odpovědí na otázku, zda osoba považovaná za „provozovatele“ vozidla ve smyslu této právní úpravy má objektivní možnost dosáhnout naplnění vymezeného (legitimního, tj. ústavně aprobovaného) cíle, tedy zda může působit na řidiče tak, aby se do budoucna nedopouštěl s použitím

předmětného vozidla porušení svých právních povinností. Podle stěžovatelky tato podmínka nemůže být splněna v situaci, kdy domnělý provozovatel vozidla nemá vůči řidiči či ve vztahu k vozidlu samotnému jakákoli práva či právně relevantní oprávnění (tj. ani holé vlastnické právo), resp. jakékoli právní nástroje, kterými by na řidiče, popř. samotné vozidlo coby věc, mohl působit tak, aby právně závadnému jednání řidiče do budoucna předešel. Jinými slovy v situaci, kdy řidič užívá vozidlo nezávisle na právní sféře domnělého „provozovatele“, a ten objektivně nemá možnost jej právně konformním způsobem v tomto užívání omezit, zamezit mu, či jej jinak ovlivnit. Nemožnost splnění tvrzené povinnosti domnělého „provozovatele“ (tj. zajistit, že vozidlo bude užíváno v souladu se zákonem) je v takovém případě nesporně objektivní a nespočívá toliko v obtížnosti či neekonomičnosti k tomu potřebných opatření. Z výše podaného výkladu je podle stěžovatelky zřejmé, že výčet liberačních podmínek podle § 125f odst. 5 písm. a) a b) zákona o provozu na pozemních komunikacích nelze považovat za taxativní, ale toliko demonstrativní, když opačný právní názor by se v kontextu citovaného nálezu Ústavního soudu dostal do flagrantního rozporu s ústavním pořádkem, konkrétně čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Stěžovatelka dále uvedla, že již správní orgán I. stupně informovala o skutečném vlastníkovi vozidla, a to včetně předložení jeho identifikačních údajů, a následně ještě v průběhu správního řízení založila do správního spisu i kopii uzavřené kupní smlouvy. Označení skutečného vlastníka vozidla bylo prvním úkonem stěžovatelky v řízení vedeném proti ní podle § 125f zákona o silničním provozu, a to bezprostředně následujícím po jeho zahájení, když vůbec prvním úkonem tohoto řízení bylo vydání příkazu správním orgánem I. stupně. Výzva, kterou se správní orgán I. stupně na stěžovatelku obracel před doručením příkazu, zahájení správního řízení vůči stěžovateli předcházela. Stěžovatelka rovněž nenalezla oporu pro tvrzení správních orgánů, že by na tyto podklady a doložená tvrzení stěžovatelky coby účastníka správního řízení nemohl být brát zřetel, nejsou-li předloženy ještě před začátkem správního řízení podle § 125f zákona o silničním provozu. Představuje-li ze shora popsanych důvodů předchozí pozbytí vlastnictví k dotčenému vozidlu rovněž i ztrátu pasivní legitimace stěžovatelky coby účastnice správního řízení vedeného podle § 125f zákona o silničním provozu, je správní orgán povinen zkoumat takovouto legitimaci coby jednu z podmínek řízení *ex officio*. Dojde-li přitom ke ztrátě pasivní legitimace účastnice kdykoli za řízení, nelze s ní v témže správním řízení dále pokračovat v postavení obviněné ze spáchání správního deliktu (přestupku).

Pokud pak jde o domnělou nutnost dokladování ztráty vlastnictví k vozidlu prostřednictvím (pravomocného) soudního rozsudku o určení vlastnictví, stěžovatelka uvedla, že tento požadavek jde dalece nad rámec obecně závazných právních předpisů a nelze jej označit jinak než jako šikanózní. Je povinností správního orgánu přistoupit k otázce dokazování zodpovědně a v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů podle § 51 správního řádu z roku 2004. Sezná-li správní orgán, že některý z podkladů je nepřesvědčivý, může přistoupit k opatřením vedoucím k odstranění takové nejistoty.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

##### *Dotčená právní úprava*

[16] Předmětem sporu je odpovědnost stěžovatelky za správní delikt provozovatele vozidla podle § 125f zákona o silničním provozu, ve znění účinném ke dni spáchání správního deliktu, tj. ke dni 12. 7. 2016.

[17] Podle § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu „[p]rovozovatel vozidla zajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem“.

[18] Podle § 125f odst. 1 téhož zákona „[p]rávnícká nebo fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že jako provozovatel vozidla v rozporu s § 10 nezajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem“.

[19] Podle § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu „[o]becní úřad obce s rozšířenou působností správní delikt podle odstavce 1 projedná, pouze pokud učinil nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku a

a) nezahájil řízení o přestupku a věc odložil, protože nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě, nebo

b) řízení o přestupku zastavil, protože obviněnému z přestupku nebylo spáchání skutku prokázáno“.

[20] Podle § 125f odst. 5 zákona o silničním provozu „[p]rovozovatel vozidla za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že v době před porušením povinnosti řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích

a) bylo vozidlo, jehož je provozovatelem, odcizeno nebo byla odcizena jeho tabulka s přidělenou státní poznávací značkou, nebo

b) podal žádost o zápis změny provozovatele vozidla v registru silničních vozidel“.

[21] Podle § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu „[o]becní úřad obce s rozšířenou působností bezodkladně po zjištění nebo oznámení přestupku vyzve provozovatele vozidla, s nímž došlo ke spáchání přestupku, k uhrazení určené částky, pokud

a) jsou splněny podmínky podle § 125f odst. 2,

b) totožnost řidiče vozidla není známa nebo není zřejmá z podkladu pro zahájení řízení o přestupku a

c) porušení je možné projednat uložením pokuty v blokovém řízení“.

[22] Podle § 125h odst. 4 zákona o silničním provozu „[v]ýzva podle odstavce 1 musí obsahovat popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, označení přestupku, jehož znaky skutek vykazuje, výši určené částky, datum splatnosti určené částky a další údaje nezbytné pro provedení platby a poučení podle odstavců 6 a 7“. Podle § 125h odst. 6 téhož zákona platí, „[n]euhradí-li provozovatel vozidla určenou částku, může obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, který jej vyzval k uhrazení určené částky, písemně sdělit údaje o totožnosti řidiče vozidla v době spáchání přestupku ve lhůtě podle odstavce 3. Toto sdělení se považuje za podání vysvětlení. O tomto postupu poučí obecní úřad obce s rozšířenou působností provozovatele vozidla ve výzvě podle odstavce 1.“ Ustanovení § 125h odst. 7 zákona o silničním provozu pak stanoví, že „[j]e-li určená částka uhrazena po dni splatnosti, obecní úřad ji bezodkladně vrátí provozovateli vozidla“.

[23] Podle § 2 písm. b) zákona o silničním provozu „[p]ro účely tohoto zákona provozovatel vozidla je vlastník nebo jiná osoba, která je jako provozovatel zapsána v registru silničních vozidel podle zvláštního právního předpisu nebo obdobné evidenci jiného státu“. Tomuto vymezení provozovatele vozidla pak odpovídá i právní úprava obsažená v § 2 odst. 15 zákona o podmínkách provozu, podle něhož „[p]rovozovatelem silničního vozidla je osoba, která je v registru silničních vozidel zapsána jako vlastník tohoto vozidla, není-li jako jeho provozovatel v registru silničních vozidel zapsána jiná osoba“.

(...)

### **K odpovědnosti provozovatele vozidla**

[28] Soud se dále zabýval námitkou stěžovatelky týkající se nesprávného restriktivního výkladu liberačních důvodů z odpovědnosti provozovatele vozidla. Stěžovatelka v této souvislosti odkazuje na náleží pléna Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16, č. 116/2018 Sb., z něhož mj. dovozuje, že výčet liberačních důvodů uvedených v § 125f odst. 5 zákona o silničním provozu je demonstrativní, nikoliv taxativní.

[29] Nejvyšší správní soud konstatuje, že z odkazovaného nálezu Ústavního soudu takový závěr neplyne, Ústavní soud se otázkou taxativnosti, resp. demonstrativnosti výčtu liberačních důvodů uvedených v § 125f odst. 5 zákona o silničním provozu v tomto nálezu nezabýval. Zkoumal objektivní odpovědnost provozovatele vozidla za porušení povinností řidiče z pohledu požadavků vyplývajících z ústavního pořádku, přičemž dospěl k závěru, že právní úprava obsažená v § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu ústavnímu pořádku neodporuje.

[30] V souvislosti se subsidiaritou stíhání správního deliktu provozovatele vozidla (§ 125f odst. 1 zákona o silničním provozu) vůči stíhání příslušného přestupku řidiče vozidla (125f odst. 4, § 125h téhož zákona) Ústavní soud uvedl: „*Pokud ale dojde k zabájení řízení o uložení pokuty za správní delikt, je tím podle § 125g odst. 1 tohoto zákona – s výjimkou zproštění odpovědnosti provozovatele vozidla podle jeho § 125f odst. 5 – vyloučeno zabájení řízení o přestupku pro stejné porušení povinnosti řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích.*“ (odst. 67 nálezu). K možnosti liberace provozovatele vozidla Ústavní soud uvedl: „*Odpovědnost provozovatele vozidla za správní delikt podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu je věcně opodstatněna tím, že právě na provozovateli vozidla, kterým je buď vlastník, nebo jiná osoba se souhlasem vlastníka, zpravidla závisí, kdo vozidlo užívá. To, že zákonná úprava předpokládá možnost provozovatele vozidla ovlivnit osobu jeho řidiče, je patrné i z § 125f odst. 5 zákona o silničním provozu. Toto ustanovení vylučuje jeho odpovědnost za správní delikt v případech odcizení vozidla nebo změny vlastníka, jestliže bylo zažádáno o zápis změny provozovatele vozidla v registru silničních vozidel.*“ (odst. 75 nálezu). Ústavní soud v neposlední řadě zdůraznil, že „*[d]ůvod, pro který zákonodávce přistoupil ke stanovení objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla nad rámec již existující úpravy přestupků podle zákona o silničním provozu, spočívá ve snaze odstranit stav, kdy některé z těchto přestupků nebylo možné ve velkém počtu případů postihovat. Bylo sice spolehlivě prokázáno, že se přestupek stal, chyběly však účinné prostředky ke zjištění osoby řidiče, který se ho měl dopustit. Automatizované technické prostředky často nezaznamenaly pachatele, nebo jej nezaznamenaly natolik ostře, aby jej bylo možno ztotožnit s konkrétní osobou. V případě neoprávněného zastavení nebo stání pak bránila identifikaci řidiče jeho nepřítomnost. Jiné možnosti zjištění osoby řidiče byly zpravidla velmi omezené. Přehled o tom, kdo vozidlo užíval, by nicméně vždy měl mít jeho provozovatel.*“ (odst. 79 nálezu).

[31] Stěžovatelka v této souvislosti namítá, že Ústavní soud při posuzování přípustnosti objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla vycházel z požadavku splnitelnosti právní povinnosti, tj. nepřipustnosti uložit zákonem nesplnitelnou povinnost. Podle stěžovatelky tento požadavek nemůže být naplněn v situaci, kdy domnělý provozovatel vozidla nemá vůči řidiči či ve vztahu k vozidlu samotnému jakákoli práva či právně relevantní oprávnění (tj. ani holé vlastnické právo). Jinými slovy nemá žádné právní nástroje, kterými by na řidiče, popř. samotné vozidlo coby věc, mohl působit tak, aby právně závadnému jednání řidiče předešel.

[32] Nejvyšší správní soud předně podotýká, že stěžovatelka interpretuje závěry citovaného nálezu Ústavního soudu značně extenzivně a směšuje přitom dvě otázky – otázku objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla (která nastupuje subsidiárně ve vztahu ke stíhání řidiče vozidla) a otázku, kdo je podle příslušné právní úpravy provozovatelem vozidla. Ústavní soud se z hlediska ústavního požadavku splnitelnosti právní povinnosti zabýval samotnou přípustností objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla. Naproti tomu otázce, kdo je podle příslušné právní úpravy provozovatelem vozidla, se v citovaném nálezu nijak blíže nevěnoval.

[33] Pokud jde o přípustnost objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla z hlediska ústavního požadavku splnitelnosti právní povinnosti, Ústavní soud dospěl k závěru, že „*[o]bjektivní odpovědnost není nepřipustným ani nijak neobvyklým právním institutem. Jakkoliv lze zásadu, že každý odpovídá jen za své vlastní jednání, považovat za jakési přirozené východisko odpovědnostních právních vztahů, efektivní regulace některých oblastí lidského jednání může v tomto ohledu vyžadovat zvláštní úpravu. Účel objektivní odpovědnosti se pak může lišit v závislosti na předmětu právní úpravy. Zpravidla bude spočívat ve snaze o nalezení spravedlivé rovnováhy mezi právy a povinnostmi účastníků některých právních vztahů, případně v zjednodušení a zpřehlednění právních vztahů mezi dotčenými subjekty, aby lépe odpovídaly jejich praktickým potřebám. Stanovení objektivní odpovědnosti není vyloučeno ani ve správním právu. Správní delikty, jichž se pachatel dopustí nesplněním povinnosti bez ohledu na zavinění, mají své opodstatnění zejména v případech, kdy je regulován určitý provoz, respektive určitá kvalifikovaná činnost, na niž se může podílet větší počet osob. Není podstatné, jakým způsobem povinný subjekt zajistí splnění určité povinnosti, ale vylučně to, zda došlo nebo nedošlo k jejímu porušení.*“ (odst. 60 a 61 nálezu).

[34] Odpovědnost provozovatele vozidla za správní delikt podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu je tedy odpovědností objektivní (nezkoumá se existence zavinění), přičemž tato odpovědnost výslovně váže provozovatele vozidla. Objektivní odpovědnost provozovatele vozidla nastupuje až subsidiárně, pokud nelze jako viníka přestupku určit konkrétní fyzickou osobu (řidiče vozidla). V projednávané věci byla podmínka projednatelnosti správního deliktu provozovatele vozidla podle § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu splněna. Stěžovatelka byla k podání vysvětlení vyzvána (v souladu s § 125h odst. 6 zákona o silničním provozu) výzvou k úhradě

podle § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu ze dne 8. 11. 2016. Na tuto výzvu však nijak nereagovala, resp. nesdělila údaje o totožnosti řidiče vozidla v době spáchání přestupku. Krajský soud proto správně konstatoval, že správní orgán prvního stupně v dané věci neměl – bez označení řidiče provozovatelem vozidla a za neexistence jiných podkladů vedoucích k možnosti určení konkrétního řidiče – reálnou příležitost přestupce zjistit. Postup, kterým správní orgán I. stupně věc odložil a zahájil správní řízení o správním deliktu podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, byl proto zcela správný.

[35] V řízení o správním deliktu stěžovatelka namítala, že již není provozovatelkou vozidla, resp. předmětný vůz již nevládní. Otázku, kdo je provozovatelem vozidla, upravuje § 2 písm. b) zákona o silničním provozu, podle něhož je provozovatelem vozidla vlastník nebo jiná osoba, která je jako provozovatel zapsána v registru silničních vozidel. Obdobně § 2 odst. 15 zákona o podmínkách provozu v této souvislosti stanoví, že provozovatelem silničního vozidla je osoba, která je v registru silničních vozidel zapsána jako vlastník tohoto vozidla, není-li jako jeho provozovatel v registru silničních vozidel zapsána jiná osoba. Důvodová zpráva k novele č. 239/2013 Sb., kterou se s účinností od 1. 1. 2015 v § 2 písm. b) zákona o silničním provozu měnila definice provozovatele vozidla, přitom uvádí, že „[z]áměrem změny definice provozovatele vozidla je, aby za provozovatele vozidla ve smyslu zákona o silničním provozu byl považován subjekt zapsaný jako provozovatel vozidla v registru silničních vozidel, a není-li takový subjekt, pak se provozovatelem vozidla rozumí vlastník silničního vozidla“. Pojem provozovatele vozidla v § 2 písm. b) zákona o silničním provozu je tedy vymezen na základě evidenčního principu.

[36] Z citované právní úpravy vyplývá, že postavení provozovatele vozidla ve smyslu § 2 písm. b) zákona o silničním provozu a jeho odpovědnost za správní delikt podle § 125f odst. 1 téhož zákona jsou spojeny se zápisem vlastníka nebo jiné osoby v registru silničních vozidel jako provozovatele vozidla, nikoli s pouhým vlastnictvím vozidla jako takovým. V projednávané věci je tedy nerozhodné, kdo je vlastníkem vozidla ve smyslu předpisů soukromého práva, podstatné je, kdo je jako provozovatel vozidla zapsán v registru silničních vozidel. Podle karty vozidla, jež se nachází ve správním spise, byla v registru vozidel jako provozovatelka (i vlastnice) předmětného vozidla zapsána stěžovatelka. Je to tedy právě stěžovatelka, kdo je odpovědný za to, aby s tímto vozidlem nebyla porušována pravidla silničního provozu, a to bez ohledu na skutečnost, zda toto vozidlo již prodala.

[37] Jedinou možností, jak se této odpovědnosti může provozovatel vozidla zprostit (mimo označení skutečného řidiče, což však stěžovatelka v projednávané věci neučinila), je liberace podle § 125f odst. 5 zákona o silničním provozu (dnes § 125f odst. 6 tohoto zákona). Odkazované ustanovení stanoví dva liberační důvody, a to jestliže provozovatel vozidla prokáže, že v době před porušením povinnosti řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích 1) bylo vozidlo, jehož je provozovatelem, odcizeno nebo byla odcizena jeho tabulka s přidělenou státní poznávací značkou [§ 125f odst. 5 písm. a) zákona o silničním provozu], anebo 2) podal žádost o zápis změny provozovatele vozidla v registru silničních vozidel [§ 125f odst. 5 písm. b) téhož zákona].

[38] Z jiných než uvedených liberačních důvodů (např. samotné změny vlastnictví bez následného nahlášení v registru vozidel) není zproštění odpovědnosti provozovatele vozidla možné, neboť uvedené důvody nelze rozšiřovat na rámec zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2014, čj. 1 As 131/2014-45, odst. 22). Právě druhý z uvedených liberačních důvodů přitom pamatuje na situaci změny provozovatele vozidla v registru silničních vozidel. Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem krajského soudu, že stěžovatelka neprokázala a ani netvrdila, že před porušením pravidel provozu na pozemních komunikacích podala žádost o zápis změny provozovatele vozidla, proto jí tento liberační důvod nesvědčí, stejně jako jí nesvědčí první liberační důvod, neboť v projednávané věci se nejednalo o odcizení vozidla ani tabulky s přidělenou poznávací značkou.

[39] Samotnou změnu údajů o vozidle v registru silničních vozidel přitom není možno realizovat v rámci řízení o správním deliktu podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, jehož předmětem je rozhodování o vině a trestu za uvedený správní delikt provozovatele vozidla. Postup pro změnu údajů v registru silničních vozidel a řízení o ní je upraveno samostatně a relativně komplexně v § 8 a násl. zákona o podmínkách provozu.

[40] Nelze přitom než souhlasit se závěrem krajského soudu, že pokud stěžovatelka k provedení přepisu vozidla zmocnila kupujícího, svěčila mu dobrovolně další osud stavu údajů zapsaných v registru vozidel, včetně údajů o vlastníkově, resp. provozovateli vozidla. Jakkoliv Nejvyšší správní soud rozumí tomu, že se v podmínkách projednávané věci stěžovatelce může jevit posouzení jejího případu subjektivně nespravedlivým, je nutno mít na



paměti, že o svá práva je nezbytné dbát (v duchu římské zásady *vigilantibus iura scripta sunt* aneb zákony jsou psány pro bdělé). Jednání stěžovatelky, která k provedení přepisu vozidla v registru silničních vozidel zplnomocnila kupujícího, lze tak označit přinejmenším za velice neobezřetné.

## 3918

### Advokacie: řízení o kárném provinění advokáta

k § 1 odst. 2 věty první zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii

**Advokátní koncipient nemůže vlastním jménem a na vlastní účet poskytovat právní služby ve smyslu § 1 odst. 2 věty první zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, a to ani se souhlasem advokáta. Takovou činnost nelze považovat za jinou výdělečnou činnost podle čl. 15 odst. 4 usnesení představenstva České advokátní komory č. 1/1997 ze dne 31. října 1996, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů České republiky, ve znění účinném od 11. 9. 2010 do 29. 6. 2018.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2019, čj. 9 As 155/2018-48)

**Věc:** Libor M. proti České advokátní komoře o kárném provinění, o kasační stížnosti žalované.

Žalobce byl rozhodnutím kárného senátu České advokátní komory ze dne 14. 8. 2013 uznán vinným z kárného provinění spočívajícího v porušení § 16 odst. 2 zákona o advokacii, proti čemuž se bránil podáním odvolání k odvolacímu senátu České advokátní komory. Rozhodnutím odvolacího senátu následně bylo odvolání žalobce proti rozhodnutí kárného senátu zamítnuto a toto rozhodnutí bylo potvrzeno.

Podle rozhodnutí kárného senátu se žalobce dopustil kárného provinění tím, že jako advokátní koncipient vykonávající praxi u advokáta Josefa S. v době od 22. 2. 2012 nejméně do 14. 9. 2012 poskytoval právní služby městu Žamberk na základě mandátní smlouvy, kterou s ním uzavřel dne 22. 2. 2012 svým jménem a na svůj účet. Porušil tak § 16 odst. 2 zákona o advokacii ve znění účinném pro projednávanou věc, § 17 zákona o advokacii ve spojení s čl. 4 odst. 1 usnesení představenstva České advokátní komory č. 1/1997 ze dne 31. října 1996, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů České republiky, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „etický kodex“), a § 38 odst. 1 a 2 zákona o advokacii, vše ve spojení s § 39 zákona o advokacii. Bylo mu uloženo kárné opatření napomenutí a povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení.

Žalobce napadl rozhodnutí odvolacího senátu žalobou u Městského soudu v Praze, v níž namítal, že se nedopustil porušení stavovských předpisů, protože se v jeho případě nejednalo o vykonávání soustavné činnosti.

Jádrem sporu je otázka, zda činnost žalobce byla poskytováním právních služeb ve smyslu § 1 odst. 2 věty první zákona o advokacii a zda ji mohl v souladu s čl. 15 odst. 4 etického kodexu vykonávat.

Městský soud v Praze svým rozsudkem ze dne 12. dubna 2018 rozhodnutí odvolacího senátu České advokátní komory zrušil a věc mu vrátil k novému rozhodnutí, přičemž vyslovil názor, že v posuzovaném případě jednání žalobce nenaplnilo všechny kumulativní znaky poskytování právních služeb ve smyslu § 1 odst. 2 věty první zákona o advokacii, a byť bylo úplatné, nenaplnilo podmínku spočívající v soustavnosti poskytování právních služeb.

V projednávané věci dal školitel žalobci souhlas k činnosti, jež nebyla rozsáhlá. Jednalo se o činnost výjimečnou (nikoli pravidelnou či nenahodilou), přičemž z ničeho neplyne, že by jí byl ohrožen výkon praxe žalobce. Jednání žalobce neodporovalo etickým pravidlům. Z výsledku jeho činnosti je naopak zřejmé, že čest advokátního stavu zvýšil.

V souladu s § 32 odst. 2 zákona o advokacii je kárným proviněním závažné porušení právní povinnosti. Závažnost je třeba hodnotit s ohledem na význam chráněného zájmu, nastalé nebo hrozící následky, způsobilo poškodit advokátní stav a vztah k advokátní činnosti.

Žalovaná (stěžovatelka) napadla kasační stížností rozsudek městského soudu s námitkou, že žalobce prováděl soustavnou činnost svým jménem na svůj účet, na základě mandátní smlouvy, činil tak za úplatu po delší časové období. Nemohl mít pro tuto činnost pověření svého školitele, neboť takové pověření nemohl v daném případě školitel dle platných předpisů udělit a zároveň se nejednalo o výkon vedlejší činnosti, na který se vztahuje výjimka dle § 2 odst. 2 zákona o advokacii, neboť žalobce nebyl vůči městu v zaměstnanckém poměru dle zákoníku práce, ani se nejednalo o poskytování právních služeb mimo výkon koncipientké praxe.

Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

#### Z odůvodnění:

(...) [21] Podle § 1 odst. 2 věty první zákona o advokacii „[p]oskytováním právních služeb se rozumí zastupování v řízení před soudy a jinými orgány, obhajoba v trestních věcech, udělování právních porad, sepisování listin, zpracovávání právních rozborů a další formy právní pomoci, jsou-li vykonávány soustavně a za úplatu“.

[22] Poskytováním právních služeb ve smyslu citovaného ustanovení je tedy soustavná a úplatná činnost, jejímž obsahem je právní pomoc. Z výroku rozhodnutí kárného senátu i odůvodnění kárných rozhodnutí plyne, že jednání žalobce, pro něž byl uznán kárně odpovědným, spočívalo v činnosti, kterou pro město Žamberk skutečně vykonal. Posouzení, zda činnost žalobce byla poskytováním právních služeb ve smyslu § 1 odst. 2 věty první zákona o advokacii, proto nelze učinit pouze na základě uzavřené mandátní smlouvy ze dne 22. 2. 2012.

[23] Mandátní smlouva je relevantní pro posouzení právního režimu smluvního vztahu a jeho podmínek. V souladu s ní tak městský soud dospěl k závěru, že žalobce vykonával činnost vlastním jménem a na vlastní účet (nikoli v pracovněprávním vztahu) a za úplatu, přičemž v kasačním řízení nebyly tyto závěry zpochybněny. Soud proto v této souvislosti pouze podotýká, že s prve uvedeným závěrem se žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil.

[24] Závěr o tom, zda v projednávané věci byla činnost žalobce soustavná a zda jejím obsahem byla právní pomoc, je však zapotřebí učinit na základě žalobcem skutečně vykonané činnosti. Činnost, kterou vykonal, žalobce popsal ve vyjádření ze dne 4. 11. 2012. Kárný senát v souladu s tímto vyjádřením zdůraznil, že žalobce dne 24. 4. 2012 vypracoval právní posouzení, dne 25. 4. 2012 podal návrh na předběžné opatření, podnět k přezkumu správních rozhodnutí a návrh na přezkum stavebního povolení, dne 24. 5. 2012 jednal na Radě města Žamberk, dne 18. 6. 2012 jednal s právníky společnosti KAVEMA, dne 26. 6. 2012 obhajoval postup na Zastupitelstvu města Žamberk, dne 28. 6. 2012 odeslal přípisy Radě města Žamberk a společnosti KAVEMA, dne 14. 8. 2012 podal žalobu, dne 21. 8. 2012 se účastnil jednání města Žamberk a společnosti KAVEMA, dne 29. 8. 2018 vypracoval návrh dohody o narovnání, kterou v období od 4. 9. do 18. 9. 2012 upravoval (viz str. 4 rozhodnutí kárného senátu).

[25] Na jednání v řízení před městským soudem žalobce uvedl, že jeho činnost spočívala v posouzení relevantní dokumentace, nalezení právního řešení, jeho předložení Radě města Žamberk, podání návrhu na vydání předběžného opatření v řízení před soudem, vyjádření k odvolání, jelikož návrhu bylo vyhověno a bylo proti němu podáno odvolání, navazujícím podání žaloby a následném jednání s cílem nalézt mimosoudní řešení sporu. Sestávala tedy asi ze tří nebo čtyř právních úkonů. Městský soud z vyjádření ze dne 4. 11. 2012 shrnul, že žalobce dne 7. 3. 2012 zahájil mediální jednání se společností KAVEMA, dne 24. 4. 2012 vypracoval analýzu stavu vztahů mezi účastníky, dne 25. 4. 2012 podal návrh na vydání předběžného opatření a návrh na přezkum vydaného stavebního povolení, ve dnech 18. 6. a 21. 6. jednal s právníky společnostmi KAVEMA, dne 14. 8. 2012 podal žalobu a v průběhu srpna a září vypracoval návrh dohody o narovnání (viz str. 2 a 3 rozsudku městského soudu). Činnost žalobce tedy sestávala z analýzy skutkového stavu, návrhů právních řešení, jednání s dotčenými osobami a zastupování v soudních řízeních (viz str. 8 a 9 rozsudku městského soudu).

[26] Mezi účastníky není sporu o tom, že výše uvedenou činnost žalobce vykonal. Jejím obsahem byla právní pomoc a z jejího rozsahu plyne, že byla vykonávána soustavně. Z výše uvedeného popisu je totiž zřejmé, že sestávala z několika právních služeb (ve smyslu úkonů právní pomoci), a to přinejmenším ze zpracování právního rozboru, zastupování v řízení před správním orgánem, zastupování v řízení před soudem, udělení právních porad a sepsání listiny. Zároveň se jednalo o činnost, k jejímuž provedení bylo zapotřebí delší doby (více než půl

roku). Činnost žalobce tedy měla trvalý charakter. Není proto podstatné, pokud nebyla vykonávána opakovaně či pravidelně (popř. neměl-li to žalobce ani v úmyslu).

[27] Soustavnost zároveň nelze spojovat s počtem právních případů (kauz) či počtem osob, pro něž je činnost vykonávána. Pokud by se týkala více právních případů či byla vykonávána ve prospěch více osob, nemusí jít o činnost trvalou, opakovanou či pravidelnou (např. poskytnutí právní služby spoluvlastníkům). Avšak i naopak, pokud by se týkala jednoho právního případu, či byla vykonávána ve prospěch jedné osoby, nemusí jít o činnost jednorázovou, nahodilou či výjimečnou. Takové kritérium není způsobitelné rozlišení již proto, že jeden případ (popř. činnost ve prospěch jedné osoby) může sestávat z jedné právní služby i více právních služeb.

[28] V projednávané věci proto není podstatné, že žalobcem poskytnuté právní služby souvisely s výstavbou bioplynové stanice v katastrálním území Žamberk. Z popisu činnosti žalobce je rovněž zřejmé, že nesestávala pouze ze zastoupení v soudním řízení podle § 27 odst. 1 o. s. ř., byla daleko rozsáhlejší. Není proto ani rozhodné, že žalobce nezastupoval opětovně v různých věcech. V této souvislosti soud pro úplnost uvádí, že pojem věc ve smyslu uvedeného ustanovení občanského soudního řádu [*a contrario* pojmu (těže) věci ve smyslu § 83 odst. 1 o. s. ř. a § 159a odst. 4 o. s. ř.] nelze s pojmem případ (kauza) ztotožňovat.

[29] Soud tedy dospěl k závěru, že činnost žalobce byla vykonávána též soustavně, jelikož měla trvalý charakter, a byla tedy s ohledem na výše uvedené poskytováním právních služeb ve smyslu § 1 odst. 2 věty první zákona o advokacii.

[30] Pro úplnost soud uvádí, že pokud stěžovatelka zároveň namítá, že posouzení výše uvedené právní otázky není v projednávané věci nezbytné, jelikož žalobce měl naplnit skutkovou podstatu § 32 odst. 2 zákona o advokacii tím, že porušil § 38 zákona o advokacii, nikoli § 1 a § 2 zákona o advokacii, brojí sama proti vlastním rozhodnutím. Kárný i odvolací senát totiž jednání žalobce posoudily jako poskytování právních služeb ve smyslu § 1 odst. 2 věty první zákona o advokacii, na základě čehož dospěly k závěru, že žalobce porušil povinnosti plynoucí ze zákona o advokacii a stavovských předpisů, a to nadto nikoli pouze § 38 zákona o advokacii. Jestliže městský soud dospěl k závěru, že podmínka soustavnosti naplněna nebyla, mýjí se tvrzení stěžovatelky, že její naplnění není nezbytné (tedy, že ke shodným závěrům by bylo nutné dospět i tehdy, pokud by jednání žalobce nebylo poskytováním právních služeb ve smyslu § 1 odst. 2 věty první zákona o advokacii), s důvody, o něž opřela své závěry v kárných rozhodnutích. Tato část argumentace proto nemůže obstát. Správní soud je totiž soudem přezkumným, přičemž rámec jeho přezkumu je určován správním rozhodnutím, které je žalobcem napadáno a které by měl příslušný správní orgán po skutkové i právní stránce obhájit (§ 75 s. ř. s.).

[31] Podle čl. 15 odst. 4 etického kodexu „*advokát může dát advokátnímu koncipientovi souhlas k výkonu jiné výdělečné činnosti podle právního předpisu<sup>5a)</sup> jen výjimečně, pokud jsou k tomu závažné důvody a nenaruší-li to řádný výkon právní praxe*“ (poznámka pod čarou odkazuje na § 304 zákoníku práce).

[32] Jelikož žalobce vlastním jménem a na vlastní účet poskytoval právní služby ve smyslu § 1 odst. 2 věty první zákona o advokacii, nejedná se o případ, na který by dopadal čl. 15 odst. 4 etického kodexu. Jinou výdělečnou činností totiž může být pouze činnost, kterou zákon advokátnímu koncipientovi nezakazuje. Poskytovat právní služby ve smyslu § 1 odst. 2 věty první zákona o advokacii vlastním jménem a na vlastní účet jsou však oprávněny pouze osoby uvedené v § 2 zákona o advokacii, nikoli advokátní koncipient. Proto není v této souvislosti ani podstatné, zda žalobce naplnil podmínky čl. 15 odst. 4 etického kodexu.

[33] Je nesporné, že advokátní koncipient je oprávněn poskytovat právní služby v rámci výkonu koncipientské praxe (viz § 26 odst. 2 zákona o advokacii a pravidla pro výkon substitučního oprávnění). V této souvislosti soud pro úplnost uvádí, že se v projednávané věci nejedná o případ, kdy by advokátní koncipient poskytoval právní služby, avšak nikoli ve smyslu § 1 odst. 2 věty první zákona o advokacii (např. nebyla-li by naplněna podmínka soustavnosti a jednalo se tedy o jednorázové, nahodilé či výjimečné poskytnutí právní služby), ani o případ, kdy by advokátní koncipient poskytoval právní služby ve smyslu uvedeného ustanovení jako zaměstnanec podle § 2 odst. 2 písm. b) zákona o advokacii. Jejich posouzení je především s ohledem na vývoj úpravy čl. 15 odst. 4 etického kodexu nejednoznačné, kasační soud se jím však v projednávané věci nezabýval, neboť o takové jednání zjevně nešlo.

[34] Podle § 32 odst. 2 zákona o advokacii „[k]árným proviněním je závažné nebo opětovné zaviněné porušení povinností stanovených advokátovi nebo advokátnímu koncipientovi tímto nebo zvláštním zákonem nebo stavovským předpisem“.

[35] Městský soud stěžovatele vytkl, že dostatečně neodůvodnila, že porušení povinností žalobce bylo závažné, a že se proto jednalo o kárné provinění. Kasační soud přisvědčuje závěru, že při posouzení závažnosti je třeba přihlídnout nejen k významu chráněného zájmu, nýbrž též k následkům skutku (ve vztahu ke klientovi, dalším osobám i advokátnímu stavu), k okolnostem, za nichž byl spáchán, k osobě kárně obviněného a míře jeho zavinění [přiměřeně srov. § 24 odst. 2 vyhlášky č. 244/1996 Sb., kterou se podle zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, stanoví kárný řád (advokátní kárný řád)].

[36] Rozhodnutí odvolacího senátu těmto požadavkům dostalo. Odvolací senát sice vyšel z významu chráněného zájmu spočívajícího v regulaci trhu s právními službami (a to ve vztahu k poskytovatelům i příjemcům těchto služeb). Zohlednil však i způsob a další okolnosti jednání žalobce (jeho skutečným klientem měla být politická strana, nikoli město Žamberk, s nímž uzavřel mandátní smlouvu, což mělo vést k nesouladu mezi zájmy zastoupeného a zástupce). Přihlédl rovněž k výsledku jeho činnosti. Nakonec vzal v potaz i to, že podnět k zahájení kárného řízení podala obecně prospěšná společnost Transparency International – Česká republika. Odvolací senát tedy podmínku závažnosti posoudil a svůj závěr dostatečně odůvodnil.

[37] V dalším řízení proto městský soud v mezích žalobních bodů rozhodne o tom, zda uvedenou právní otázku posoudil odvolací senát správně. Pro úplnost kasační soud uvádí, že pokud městský soud dospěl v obecné rovině k závěru, že kvalitní (případně pro klienta prospěšné) poskytnutí právní služby vylučuje naplnění podmínky závažnosti, dopustil se téhož pochybení, které napadeným kárným rozhodnutím vytýká. Jelikož přihlédl výhradně k jedinému kritériu hodnocení závažnosti, ani tento jeho závěr neobstojí.(...)