

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

6<sup>2009 / VII. ročník / 30. 6. 2009</sup>

## OBSAH

- 1832.** Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; pasivní legitimace České lékařské komory ..... 471
- 1833.** Řízení před soudem: působnost rozšířeného senátu; závaznost nálezů Ústavního soudu ..... 476
- 1834.** Řízení před soudem: dokazování; zásada koncentrace ..... 480
- 1835.** Kompetenční spory: finanční náhrada za ztížení lesního hospodaření ..... 483
- 1836.** Daň z přidané hodnoty: nárok na odpočet daně  
Daňové řízení: důkazní břemeno .... 486
- 1837.** Celní řízení: lhůta pro vyměření celního dluhu; promlčení a prekluze práva vyměřit a vybrat clo ..... 489
- 1838.** Stavební řízení: osoba, která má ke stavbě jiné právo  
Správní řízení: opomenutý účastník řízení; právní moc rozhodnutí ..... 497
- 1839.** Azyl: zjevně nedůvodná žádost; rozhodování o překážkách vycestování ..... 504
- 1840.** Mezinárodní ochrana: vážná újma v situacích ozbrojeného konfliktu ... 510
- 1841.** Politické strany: podmínky pro rozpuštění politické strany ..... 529
- 1842.** Správní trestání: zásada ne bis in idem ..... 545
- 1843.** Správní trestání: přestupek proti občanskému soužití; svoboda projevu ..... 548
- 1844.** Ochrana osobních údajů: zpracovatel osobních údajů ..... 552
- 1845.** Důchodové pojištění: posouzení stupně invalidity ..... 558
- 1846.** Ochrana lesa: opatření k zajištění bezpečnosti osob a majetku ..... 562

## Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; pasivní legitimace České lékařské komory

k § 82 soudního řádu správního

**Česká lékařská komora, v postavení veřejnoprávní korporace nadané veřejnou mocí ve vztahu ke svým členům, může být pasivně legitimována k žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (§ 82 s. ř. s.).**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, čj. 6 Aps 2/2007-134)

**Prejudikatura:** srov. usnesení Ústavního soudu č. 51/2004 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 540/02); č. 90/2004 Sb. NSS.

**Věc:** MUDr. Martin J. S. proti České lékařské komoře o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobou podanou podle § 82 a násl. s. ř. s. se žalobce domáhal ochrany před nezákonnými zásahy žalované, které měly spočívat v tom, že na XV. sjezdu delegátů žalované konaném ve dnech 31. 10. 2003 až 2. 11. 2003 byla přijata novela stavovského předpisu č. 2 – Volební řád žalované, na jejímž základě byla nově stanovena délka volebního období orgánů a funkcionářů žalované na 5 let a současně bylo prodlouženo volební období ze 4 na 5 let stávajícím orgánům a funkcionářům žalované. Žalobce tak spatřuje nezákonný zásah ve schválení takového předpisu, který ve svém důsledku znemožňuje volby a umožňuje výkon funkce funkcionářům, kteří pozbyli mandát, a ve způsobu schválení tohoto předpisu. Delegáti sjezdu si sami sobě prodloužili o rok své volební období a zároveň tak prodloužili volební období i ostatních orgánů a funkcionářů komory. Důsledkem této skutečnosti je podle žalobce zásah do jeho práva podílet se na správě věcí veřejných spadajících do působnosti žalované. Prodloužení mandátu je v rozporu s tím, že původně byli funkcionáři a orgány ustanoveni na jiné období, přičemž jeho prodloužením jde o výkon funkce a mandátu, který již nebyl odvozen z voleb. Je obecně přípustné změnit délku volebního období, přičemž je tak však třeba učinit s účinností od dalšího volebního období směrem *pro futuro*. Shora nastiňným postupem tak bylo žalobci odepřeno konání voleb v řádném a očekávaném termínu,

kde mohl volit a být volen do orgánů žalované, protože se nemohl podílet na správě veřejných záležitostí.

Žalobce proto navrhl, aby soud vyslovil, že „žalovanému se zakazuje, aby nadále zasahoval do práva žalobce na podílení se volbou na správě věcí veřejných spadajících do působnosti žalovaného prodloužováním volebních a funkčních období svých orgánů nad dobu, která pro ně byla příslušným předpisem stanovena jako délka volebního či funkčního období v okamžiku jejich zvolení“. Dalším bodem žalobce podal návrh, že „žalovanému se zakazuje, aby nadále zasahoval do práva žalobce na život v demokratickém právním státě tím, že vůči němu uplatňuje veřejnou moc funkcionáři a orgány v době, která přesahuje období, která pro ně byla příslušným předpisem stanovena jako délka volebního či funkčního období v okamžiku jejich zvolení“. Třetím návrhem se žalobce domáhal, aby soud rozhodl tak, že „České lékařské komoře se příkazuje, aby do dvou měsíců uvedla svůj stavovský předpis č. 2 – Volební řád České lékařské komory do stavu v jakém byl před novelizací provedenou na sjezdu delegátů České lékařské komory ve dnech 31. 10. až 2. 11. 2003“. Předmětem posouzení je podle žalobce skutečnost, zda je možné, aby si orgán veřejné moci, jenž má být ze zákona volen, prodloužil sám sobě volební období nad dobu, na kterou byl zvolen, a zda je možné tímto způso-

bem omezit možnost oprávněných osob do takového orgánu volit, a zda je možno vykonávat veřejnou moc orgány, které měly být zvoleny, ale zvoleny nebyly. Nad to žalobce v žalobě poukázal, že celá řada delegátů, kteří se zúčastnili předmětného sjezdu, již pozbyla svůj mandát, neboť těm, kteří byli zvoleni v období před 1. 11. 2000, kdy došlo změnou stavovského předpisu č. 2 - Volební řád žalované k prodloužení volebního období na 4 roky z původních 3 let, původně takto časově omezený mandát v době konání předmětného sjezdu delegátů již vypršel. Z této skutečnosti stěžovatel dovozuje nicotnost usnesení delegátů přijatých na předmětném sjezdu, včetně novelizace stavovských předpisů.

Krajský soud v Ostravě svým usnesením ze dne 8. 3. 2007 žalobu odmítl. V odůvodnění rozhodnutí především uvedl, že podle § 82 a násl. s. ř. s. se jedná o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Definici pojmu „správní orgán“ podává § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., přičemž aby se jednalo o správní orgán ve smyslu soudního řádu správního, musí mu být svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Podle zákona č. 220/1991 Sb. naplňuje definici pojmu „správní orgán“ žalovaná pouze v těch případech, kdy jí jsou shora zmíněným zákonem svěřena oprávnění při rozhodování o právech a povinnostech. Zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, o České stomatologické komoře a o České lékárnické komoře (dále jen „zákon č. 220/1991 Sb.“), podle soudu vymezuje oprávnění při rozhodování o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy. Jen v těchto případech je soud oprávněn zasahovat do činnosti žalované. Soud proto zmínil, že ne každý úkon žalované je úkonem správního orgánu ve smyslu s. ř. s., neboť žalovaná je správním orgánem pouze ve výslovně stanovených případech podle zákona č. 220/1991 Sb. Soud v odůvodnění svého rozhodnutí dále poznamenal, že v případě, kdy žalovaná, resp. její sjezd delegátů, rozhodl o změně volebního řádu podle § 15 odst. 2 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb., nečinila tak jako správní orgán ve smyslu s. ř. s.,

nýbrž v rámci své samosprávné činnosti. Z tohoto důvodu na ni nedopadá § 82 a násl. s. ř. s. a nejde o zásah správního orgánu. S ohledem na tyto skutečnosti proto soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl, neboť se jedná o nedostatek pravomoci soudu ve správním soudnictví. Nad rámec pak soud uvedl, že nebyly splněny podmínky pro postup podle § 46 odst. 2 s. ř. s., přičemž poukázal na usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 31. 7. 2006, sp. zn. 30 Cdo 1516/2006, v němž byla řešena otázka pravomoci soudu podle § 7 odst. 1 o. s. ř., přičemž bylo rozhodnuto, že není v pravomoci soudů v občanském soudním řízení rozhodovat o zákonnosti volebního řádu České lékařské komory. S ohledem na tyto důvody proto soud žalobu odmítl.

Ve včasné kasační stížnosti namítl žalobce (stěžovatel) nezákonnost rozhodnutí soudu. Stěžovatel je jako lékař obligatorně členem žalované, která je orgánem zájmové samosprávy na úseku zdravotnictví. Žalovaná je orgánem veřejné správy, který rozhoduje o právech a povinnostech svých členů. Stěžovatel uvedl, že prodloužení mandátů orgánů a funkcionářů je obecně přípustné, ale nesmí se tomu tak dít ve vztahu k sobě samotným, ale až pro orgány a funkcionáře pozdější. Změnou stavovského předpisu č. 2 - Volební řád žalované došlo k tomu, že původně zvolení delegáti a další funkcionáři a orgány na dobu tří let si sami prodloužili období výkonu funkcí na 5 let, což je v rozporu s principem vlády na čas. Stavovský předpis podle názoru stěžovatele není rozhodnutí, přičemž ve vztahu k jeho následkům podal žalobu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. proti nezákonnému zásahu správního orgánu. K argumentaci soudu, podle kterého změna stavovského předpisu není činností spadající pod přezkumnou pravomoc soudů, neboť se jedná o úkon samosprávy a samosprávný, stěžovatel dodal, že z přezkumu uskutečňovaném ve správním soudnictví nejsou vyloučeny samosprávné akty orgánů veřejné správy, neboť i samosprávné orgány rozhodují o právech a povinnostech. Rovina samosprávná se neliší od roviny správního orgánu podle § 4 odst. 1 písm. a)

s. ř. s., neboť všechny akty a úkony žalované jsou akty samosprávy. Stěžovatel v kasační stížnosti dále zdůraznil, že zásahem není prostá změna stavovského předpisu č. 2 - Volební řád žalované, která není namířena přímo proti němu. Zásahem podle stěžovatele je, že žalovaná podle tohoto stavovského předpisu nekoná volby, kdy by měly být konány, čímž stěžovateli znemožňuje participaci na správě veřejných záležitostí. Odepření výkonu volebního práva je nezákonným zásahem, kdežto posouzení novelizace stavovského předpisu představuje toliko tzv. prejudiciální otázku. Stěžovatel v kasační stížnosti vytknul soudu, že správně měl v odůvodnění svého rozhodnutí uvést, který orgán je pravomocný, a nikoliv, který další orgán, nebo orgány pravomocné nejsou. Nad to vyjádřil názor, že soud odmítl žalobu poté, co nařídil ústní jednání a shromažďoval podklady, přičemž pravomoc jako jednu z podmínek řízení má soud zkoumat ihned po zahájení řízení.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti především uvedla, že se ztotožňuje s právními závěry krajského soudu, které považuje za správné. Přezkumu ve správním soudnictví podléhají ty úkony žalované, kterými je uplatňována veřejná moc. Soudnímu přezkumu již nepodléhají další akty žalované, které nejsou výkonem veřejné správy, ale toliko vnitřní činností žalované. Žalovaná dále ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázala na činnost stěžovatele a jeho aktivity v rámci žalované.

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

### **Z odůvodnění:**

Předmětem posouzení v řízení o kasační stížnosti je tedy jediný stížní bod spočívající na tvrzené nezákonnosti rozhodnutí krajského soudu, kterým byla žaloba odmítnuta. Stěžovatel se jako žalobce v řízení před krajským soudem domáhal vydání rozsudku, kterým by soud uložil České lékařské komoře zdržet se nezákonného zásahu do jeho práv (práva podílet se na správě věcí veřejných) spočívajícího v prodlužování volebních a funkčních období svých orgánů nad dobu, která pro ně

byla příslušným předpisem stanovena v okamžiku jejich zvolení, zdržet se nezákonného zásahu do jeho práva na život v demokratickém právním státě tím, že vůči němu uplatňuje veřejnou moc funkcionáři a orgány v době, která přesahuje období, která pro ně byla příslušným předpisem stanovena v okamžiku jejich zvolení, a přikázal České lékařské komoře, aby ve stanovené době uvedla svůj stavovský předpis č. 2 - Volební řád do stavu, v jakém byl před novelizací provedenou na sjezdu delegátů ve dnech 31. 10. až 2. 11. 2003. Ze žalobního petitu je tedy zřejmé, že se stěžovatel žalobou dle § 82 a násl. s. ř. s. domáhal ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Soudní řád správní váže možnost úspěšného uplatnění této žaloby na splnění několika podmínek; shodně jako v jiných typech řízení soud nejprve zkoumal dodržení tzv. podmínek řízení, jejichž splnění je předpokladem pro možnost meritorního rozhodování soudů. Na straně soudu je takovou podmínkou pravomoc soudu, tedy oprávnění řešit vymezený okruh otázek (záležitostí). V projednávané věci krajský soud shledal nedostatek pravomoci soudu ve správním soudnictví, přičemž argumentaci opřel o definici správního orgánu užitou § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., pod kterou podle názoru uvedeného v napadeném usnesení nelze podřadit Českou lékařskou komoru, pokud nerozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy; vydání (změna) volebního řádu představuje podle názoru krajského soudu samosprávnou činnost, na kterou § 82 s. ř. s. nedopadá, nejde o zásah správního orgánu. Tento názor Nejvyšší správní soud nesdílí.

Předně je nutno vypořádat se s premisou, kterou vzal krajský soud za stěžejní pro posouzení věci, a to, zda stěžovatel spatřoval nezákonný zásah v samotném vydání volebního řádu. Stěžovatel v postavení žalobce - podle názoru Nejvyššího správního soudu - po soudu nepožadoval abstraktní přezkum zákonosti normativního aktu České lékařské komory a jeho případné zrušení; zásah do svých práv vyvozoval z aplikace této normy. O tom

svědčí také petit žaloby (shora v rekapitulaci věci citovaný). Od potíží s nejednoznačným náhledem na povahu normativních aktů veřejnoprávních korporací a jejich případným soudním přezkumem přitom zdejší soud neodhlíží a je si jich vědom; v celém spektru zákonů upravujících postavení a činnost profesních komor jen v několika případech zákonodárce pamatoval na legitimaci příslušných ministrů obrátit se na soud se žádostí o posouzení souladu takovýchto norem přijatých komorami se zákonem (srov. zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, zákon č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů, zákon č. 254/2000 Sb., o auditorech, zákon č. 120/2001 Sb., exekuční řád). V praxi správních soudů jde prozatím o ojedinělé případy (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 4. 2003, čj. 28 Ca 152/2001-58, č. 90/2004 Sb. NSS). Ústavní soud ve své judikatuře prozatím podle vědomostí Nejvyššího správního soudu návrhům na zrušení tzv. stavovských předpisů nevyhověl, většinou proto, že byly spojeny s rozhodnutími Komor o bagatelních částkách (např. usnesení sp. zn. III. ÚS 602/05 z 18. 1. 2006, sp. zn. IV. ÚS 1373/07 z 2. 12. 2008 – v tomto usnesení, kterým byla ústavní stížnost odmítnuta, nicméně Ústavní soud klasifikoval stavovské předpisy jako normy, které splňují všechny charakteristické prvky normativních právních aktů jako pramenů práva). Soudy rozhodující v občanském soudním řízení se již opakovaně vyslovily, že nejsou k vyslovení nezákonnosti předpisů profesních komor povolány (srov. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 1516/2006 ze dne 31. 7. 2006). Soudy ve správním soudnictví by tak byly těmi, které k návrhu legitimovaného subjektu budou posuzovat nezákonnost stavovského předpisu, pokud příslušné zákony takovou úpravu budou obsahovat. Dále se správní soudnictví nevyhne posouzení (čl. 95 odst. 1 Ústavy) stavovského předpisu v rámci přezkumu rozhodnutí (jako individuálního aktu aplikace takového předpisu) – což je praxe zcela běžná například v případech přezkumu rozhodnutí o disciplinárních deliktech, případně rozhodnutí v oblasti ochrany hospodářské soutěže (srov. kupř. rozsudek Nejvyš-

šího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, čj. 7 Afs 86/2007-107). Nejvyšší správní soud ve své judikatuře dále shledal jako úkony ve sféře veřejné správy takové úkony, jakými jsou určení advokáta Českou advokátní komorou tomu, kdo nespňuje podmínky pro ustanovení advokáta soudem (srov. rozsudek ze dne 11. 9. 2008, čj. 6 Ads 19/2008-104, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), či zápisy do seznamů členů komor (byť ochranu subjektivnímu veřejnému právu na zápis do seznamu členů komory obvykle poskytuje podle specifické úpravy civilní soud v občanském soudním řízení – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2008, čj. 3 Ads 98/2007-38, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). V duchu těchto myšlenkových postupů bude třeba nahlížet (jako na vztah v oboru veřejné správy) nejen na zkoumání zákonnosti individuálního aktu aplikace profesních předpisů v podobě správního rozhodnutí, ale i na možnost existence nezákonného zásahu (v definici § 82 s. ř. s.) jako důsledku aplikace těchto předpisů; již v roce 1929 JUDr. Jan Matějka ve svém pojednání *Pojem veřejnoprávní korporace*, (Praha : nákladem knihovny Sborníku věd právních a státních, 1929, s. 58) připomněl, že *„Jest arci jisto, že právní poměr, v němž stojí jednotlivec jako člen ku veřejnoprávní korporaci, je právně zcela odlišný od právního poměru, v němž stojí jednotlivec jako člen ku soukromé korporaci. Jde tu o veřejnoprávní poměr se všemi jeho důsledky.“* Tento závěr je navíc umocněn existencí povinného členství v Komoře, jehož ústavně konformní charakter potvrdil Ústavní soud v dále zmíněném nálezu ze dne 14. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 40/06.

Nejvyšší správní soud neshledává dále příležitou ani úvahu krajského soudu o nedostatku podmínek řízení v podobě nedostatku pravomoci soudu; v posuzované věci spíše měla být předmětem úvahy soudu pasivní legitimace žalované jako součást úvahy o meritu věci (k tomu srov. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007-247) k otázkám aktivní legitimace a jejího místa v úvaze soudu při posuzování žaloby podle

§ 82 s. ř. s. a rozsudek tohoto soudu ze dne 19. 9. 2007, čj. 9 Aps 1/2007-68).

Předně je nutno uvést, že problematika pravomoci soudů ve správním soudnictví je komplexnější otázkou, než jak ji pojednal krajský soud; soudní řád správní nevymezuje pravomoc soudů ve správním řízení za pomoci jediného, výlučného kritéria spočívajícího na – legislativně nepřilíš vhodně umístěné a tím též poznamenané (totiž u pravomoci soudů ve věcech žalob) – definici správního orgánu. Nelze odhlédnout od vymezení předmětu ochrany jako stěžejního úkolu správního soudnictví, tedy chránit veřejná subjektivní práva. Stěžovatelem namítaný zásah do práva zakotveného v čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod („občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím“) související s oprávněním podílet se na správě veřejných věcí (chápané jako účasti na politickém životě státu, správě státu i správě veřejných záležitostí) představuje možnost ucházet se a zastávat jakékoli funkce ve veřejném životě. Ústavní soud kupř. ve svém rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 540/02 vložil, že právo garantované čl. 21 Listiny je jedním z prostředků zajišťujících aktivní status jednotlivce při konstituování veřejné moci. *„Jedná se o právo, které garantuje jednotlivci účast na politickém a veřejném životě, umožňuje aktivní participaci jednotlivce na utváření a existenci veřejné moci.“* Profesní samosprávou se v poslední době komplexně zabíral Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 40/06, v němž za ústavní základ profesní samosprávy (bod č. 49 nálezu) shledal právě v čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod; Česká lékařská komora pak byla Ústavním soudem charakterizována jako právnická osoba veřejného práva užívající právní prostředky veřejné moci (srov. body č. 108, 119 cit. nálezu).

Veřejná (státní) moc se štěpí na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. V případě České lékařské komory stát delegoval výšeč veřejné moci na veřejnoprávní korporaci, a to výšeč moci legislativní a moci exekutivní; jde o oprávnění k autonomní normotvorbě (jako obdoba oprávnění vydávat normativní

právní akty) a oprávnění k samosprávě (jako obdoba moci exekutivní). Produktem autonomní normotvorby může být toliko normativní akt, výsledkem činnosti samosprávy bude akt individuální, případně jiný úkon, jenž bude sto zasáhnout právní pozici člena korporace. Literatura věnující se právními osobám veřejného práva (Beran, K. *Právníké soby veřejného práva*. Praha : Linde Praha, a. s., 2006, s. 62 a násl.) upozorňuje, že již Emil Hácha poukazoval na zaměňování autonomie a samosprávy: *„Název samospráva neukazuje na činnost normotvornou, nýbrž na funkci správní.“* Autonomní normotvorbu lze proto považovat za konstitutivní prvek veřejné moci svěřené veřejnoprávní korporaci – aplikace autonomních normativních aktů je pak složkou samosprávné činnosti komory a spočívá především v oprávnění donucovat adresáty autonomních norem (zde členy komory), aby se chovali v souladu s nimi. Jak konstatováno výše, formy aplikace, tedy formy samosprávné činnosti, mohou být různé; Nejvyšší správní soud nepochybuje, že takto pojímaná samospráva veřejnoprávní korporace tvoří součást veřejné správy. Vymezení správního orgánu v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je vázáno na činnost (či nečinnost) v oblasti veřejné správy; soudní kontrola, tedy i zákonost zásahu ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s., se pohybuje právě v hranicích veřejné správy – napadnutelnými jsou ty akty orgánů, které patří do působnosti ve veřejné správě (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Aps 2/2004-69, a rozsudek ze dne 19. 9. 2007, čj. 9 Aps 1/2007-68). Pravomoc soudů ve věci kontroly veřejné správy na úseku nezákonných zásahů nelze výlučně spojovat s vymezením správních orgánů, jako těch subjektů, jež autoritativně rozhodují o právech a povinnostech; takové vymezení je potřebné pro pravomoc soudů ve věcech žalob proti rozhodnutím správních orgánů, pokud však jde o jiné formy činnosti veřejné správy, vedlo by lpění na dikci jednoho zákonného ustanovení ke zcela nelogickým závěrům; Nejvyšší správní soud proto shledává názor krajského soudu mj. nelogickým, a to především na pozadí úvahy předestřené krajským soudem, podle níž se

nezákonného zásahu se může dopustit jen ten orgán, jenž rozhoduje o právech a povinnostech. Pojmovým znakem nezákonného zásahu je totiž právě skutečnost, že se nejedná o rozhodnutí (srov. dikci § 82 s. ř. s.). Nadto krajský soud v rozhodnutí, kterým odmítl žalobu (tedy věc neposuzoval meritorně), vyslovil, že se nejednalo o nezákonný zásah – takový závěr je ovšem možno vyslovit až po věcném posouzení všech znaků nezákonného zásahu, jež judikatura Nejvyššího správního soudu již postavila na spolehlivý základ (včetně povinnosti posoudit nejprve, zda je žaloba přípustná z hledisek uvedených v § 85 s. ř. s., a zda byla podána včas (§ 84 odst. 1 s. ř. s.); nezákonný zásah pak (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65) musí kumulativně splňovat následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (tj. „zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka),

který byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Nebude-li, byť jediná podmínka splněna, nebude lze ochranu podle § 82 s. ř. s. poskytnout a žaloba bude muset být jako nedůvodná zamítnuta. Toto posouzení však může učinit v současné procesní situaci pouze krajský soud.

Nejvyšší správní soud, při přesvědčení, že úkony České lékařské komory vůči jejím členům mají veřejnoprávní povahu, volí řešení, které nepovede k odmítnutí spravedlnosti (*denegatio iustitiae*), neboť právo podle čl. 21 Listiny základních práv a svobod na účast na správě věcí veřejných je základním politickým právem a jako takové je pod ochranou soudní moci, a současně respektuje princip subsidiarity řízení před Ústavním soudem (toto řízení by mělo nastupovat až *ex post*). Úkony České lékařské komory vůči jejím členům tedy nelze apriori vyloučit ze soudní kontroly poskytované ve správním soudnictví.

## 1833

### Rízení před soudem: působnost rozšířeného senátu; závaznost nálezů Ústavního soudu

k čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky  
k § 17 soudního řádu správního

**Věcná příslušnost rozšířeného senátu (§ 17 odst. 1 s. ř. s.) není dána, pokud se tříčlenný senát Nejvyššího správního soudu hodlá odchýlit od dřívější judikatury tohoto soudu nikoli pro svůj nesouhlas s právními názory vyjádřenými v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu, nýbrž v důsledku vázanosti nálezů Ústavního soudu. Ohnisko odlišnosti právních názorů se totiž nenachází v interní sféře Nejvyššího správního soudu, což by vyvolalo nutnost sjednocení judikatury právě aktivací rozšířeného senátu, nýbrž je dáno judikaturou Ústavního soudu. Spočívá tedy ve vnějším a na vůli Nejvyššího správního soudu nezávislém faktoru, ve svých faktických důsledcích srovnatelném se změnou právní úpravy nebo s rozhodovací činností mezinárodních soudů.**

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2006, čj. 2 Afs 66/2004-53)

**Prejudikatura:** nálezy Ústavního soudu č. 145/2005 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 648/04), č. 187/2005 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 38/05) a č. 76/2005 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 544/02).

**Věc:** Ing. Miroslav Bartoň, správce konkursní podstaty úpadce Ladislava C., proti Finančnímu ředitelství v Ostravě o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalovaného.



Žalobce žádal o vrácení nadměrného odpočtu daně z přidané hodnoty za rok 2001. Rozhodnutím Finančního úřadu v Zábřehu ze dne 11. 6. 2002 byla žádost zamítnuta.

Odvolání žalobce zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 3. 2003.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu a Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 19. 2. 2004 rozhodnutí žalovaného zrušil.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost.

Usnesením ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 66/2004-47, osmý senát Nejvyššího správního soudu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. předložil věc rozšířenému senátu zdejšího soudu, protože při předběžné poradě dospěl k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru judikovaného dosud Nejvyšším správním soudem např. v rozsudcích ze dne 29. 7. 2004, čj. 5 Afs 19/2003-51, ze dne 24. 6. 2004, čj. 2 Afs 41/2004-50, a ze dne 1. 7. 2004, čj. 2 Afs 54/2004-47. Jde o právní otázku vztahu § 64 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále též „daňový řád“), a § 14 odst. 1 písm. i) zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání.

Rozšířený senát věc vrátil osmému senátu k dalšímu projednání a rozhodnutí.

### Z odůvodnění:

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu konstatuje, že shora citované rozsudky vycházejí z právního názoru, obsaženého ve stanovisku pléna zdejšího soudu, vydaném postupem podle § 12 odst. 2, § 19 odst. 2 s. ř. s. (č. 215/2004 Sb. NSS). Podstata tohoto stanoviska spočívá v následující právní větě: „*Daňový přeplatek lze vrátit daňovému subjektu jen za předpokladu, že se jedná o vratitelný přeplatek, to jest není-li evidován na žádném z jeho osobních účtů žádným správcem daně nedoplatek na daní, přičemž není rozhodné, zda nedoplatek vznikl před nebo po prohlášení konkursu. Postup správce daně není nezákonný, postupuje-li při vrácení přeplatku v souladu s podmínkami pro jeho vrácení stanovenými daňovými předpisy.*“

V předkládací zprávě osmý senát konstatuje, že se hodlá od tohoto stanoviska odchýlit a že napříště chce vycházet z právního názoru obsaženého v nálezů Ústavního soudu ze dne 28. 7. 2005, sp. zn. III. ÚS 648/04. *Ratio decidendi* zmíněného nálezů lze shrnout tak, že „*ustanovení § 14 odst. 1 písm. i) zákona o konkursu a vyrovnání je zvláštním právním předpisem, zakotvujícím nepřipustnost kompenzace nejen soukromoprávních, nýbrž rovněž veřejnoprávních pohledávek. Jako takové má proto v pozici speciální úpravy přednost před úpravou obecnou, obsaženou v ustanoveních § 59 odst. 3 písm. e), § 40 odst. 11 a § 64 odst. 2 daňového řádu. Rozhodnutí obecných soudů, jež uvedenou souvztažnost norem jednoduchého práva neakceptují, ocitají se z tohoto důvodu v rozporu s ustanoveními čl. 4 odst. 4 a čl. 11 odst. 1 Listiny.*“ Ze srovnání citovaného nálezů a uvedených právních vět, blíže argumentačně rozvedené ve stanovisku Nejvyššího správního soudu, je jasné patrné, že vedle sebe neobstojí, neboť jsou založeny na zcela odlišných základech. Pro úplnost je vhodné dodat, že citovaný nález není ojedinělý, nýbrž že je součástí ustálené judikatury Ústavního soudu k této právní otázce (viz též např. nález ze dne 29. 9. 2005, sp. zn. III. ÚS 38/05, nebo nález ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 544/02).

Osmý senát v předkládací zprávě zároveň uvádí, že se neztotožnil s právním názorem obsaženým v rozsudku zdejšího soudu ze dne 14. 9. 2002, čj. 2 Afs 180/2004-44, že vázanost citovaným nálezem Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 648/04 je dána bez toho, že by bylo nutno věc předložit k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Lze proto konstatovat, že postoupením projednávané věci rozšířenému senátu mu tímto byly v zásadě položeny dvě právní otázky. Nejprve se tak musí vypořádat s právní otázkou (1.), zda je dána jeho věcná působnost k rozhodování za situace, kdy důvodem odlišnosti právního názoru od již dříve vyjádřeného právního názoru vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je judikatura Ústavního soudu. Teprve poté, co by dospěl k závěru, že tato jeho působnost

zde je dána, by bylo možno přistoupit k posouzení (2.) otázky, jejíž rozpornost vyplývá ze shora citované judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu a na kterou z důvodu stručnosti postačuje na tomto místě toliko odkázat.

Při hledání odpovědi na první položenou otázku vycházel rozšířený senát především z dikce ustanovení § 17 s. ř. s., podle něhož

*„(1) 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. Při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní.*

*(2) Ustanovení odstavce 1 neplatí, byl-li odlišný právní názor již vysloven ve stanovisku Nejvyššího správního soudu.“*

Při výkladu citovaného ustanovení není možno se mechanicky omezovat na doslovnou dikci této normy, nýbrž je třeba je vnímat z komplexního a funkčního hlediska. Takto nazíráno vychází smysl a funkce rozšířeného senátu podle citovaného zákonného ustanovení z předpokladu, že příslušný „běžný“ senát vlastním intelektuálním procesem dospěje k přesvědčení, že dříve v rozhodnutí vyjádřený právní názor není správný a že je proto případné se od něj odchýlit. *Ratio legis* tohoto mechanismu je založeno na myšlence, že judikatura Nejvyššího správního soudu musí být jednotná a předvídatelná, což prakticky znamená, že ve skutkově a právně obdobných případech má soud dospívat ke stejným právním závěrům. Tato zásada je nepochybně jednou ze základních zásad fungování právního státu, neboť – ve svých důsledcích – představuje konkretizaci zákazu jurisdikční libovůle a provedení principu rovnosti. Aktivováním rozšířeného senátu je proto nastolena situace, kdy bude ke konkrétní předložené právní otázce zformulován právní názor, respektovaný *pro futuro* všemi senáty rozhodujícími obdobné případy. Základním vstupním předpokladem pro tento postup je situace vnitřního přesvědčení dotčeného senátu o nesprávnosti dříve judikovaného právního názoru (viz dikce „dospěl-li“).

V projednávané věci se nicméně jedná o kvalitativně zcela odlišnou situaci. Důvod, pro který se osmý senát rozhodl odchýlit se od dřívější ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, totiž nespočíval v jeho vnitřním přesvědčení o věcné nesprávnosti této judikatury, nýbrž ve vědomí nutnosti respektovat shora citované nálezy Ústavního soudu. Jinak řečeno, činnost rozšířeného senátu slouží ke sjednocování právních názorů uvnitř samotného Nejvyššího správního soudu, zjevně však nepamatuje na situaci, nastalou v této věci, tzn. na odlišnost právního názoru ve vztahu k Ústavnímu soudu. Zatímco totiž přijetí rozhodnutí rozšířeného senátu zrcadlí vnitřní přesvědčení Nejvyššího správního soudu o správnosti určitého právního náhledu, neznamená respektování právního názoru Ústavního soudu v další rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu nic méně a nic více než akceptaci jeho ústavního vymezení, což v konkrétním případě vůbec nemusí znamenat též názorovou shodu těchto soudů ve vztahu ke sporné právní otázce.

Pokud by zdejší soud připustil opačný výklad, tzn. aktivaci rozšířeného senátu v případě existence ustálené judikatury Ústavního soudu odporující judikatuře Nejvyššího správního soudu, mohlo by to ve svých důsledcích znamenat dva výsledky. Buď by se rozšířený senát cítil být vázán právními závěry Ústavního soudu, respektujíc jeho ústavní vymezení; anebo by setrval na právních závěrech Nejvyššího správního soudu. První řešení by znamenalo, že funkce rozšířeného senátu by byla ponížena z pozice významného sjednocovatele judikatury na pouhého formálního hlasatele názorů Ústavního soudu, což by s sebou nutně přinášelo i faktickou svázanost jeho členů při formování výsledných právních závěrů. Druhé řešení by oproti tomu sice neznamenalo snížení funkce rozšířeného senátu, nicméně představovalo by zásadní ohrožení funkčnosti soudního systému. Toto řešení je totiž pojmově založeno na možnosti vzniku odlišnosti judikatury ke stejným právním otázkám správních soudů na straně jedné a Ústavního soudu na straně druhé. Jestliže tedy první z nabízených mož-

ností činí rozhodování rozšířeného senátu veskrze zbytečným a jen formálním, představuje druhá možnost systémové riziko.

Nejvyšší správní soud nicméně ve svých úvahách vycházel ze skutečnosti, že celý vnitřní právní řád je založen na principu vnitřního souladu a hierarchického uspořádání. Tato základní maxima musí být nazírána jako dominující hledisko při výkladu jeho jednotlivých součástí. Je proto chybný takový náhled na právní řád, který jeho jednotlivé vrstvy vnímá relativně izolovaně, a to z hlediska materiálního i formálního. V tomto kontextu se jeví velmi významným čl. 95 Ústavy, který lze – mimo jiné – vnímat též jako potvrzení zmíněné hierarchie právního řádu a jako prostředek komunikace mezi Ústavním soudem na straně jedné a mezi soudy obecnými na straně druhé. Především z něj lze dovodit, že obecné soudy (mezi něž v tomto smyslu a se značným zjednodušením patří i Nejvyšší správní soud) jsou při svém rozhodování vázány nejen zákonem, nýbrž také ústavním pořádkem (arg. *a minori ad maius*). Právě v tomto kontextu vystupuje do popředí funkce Ústavního soudu, kterou je podle čl. 83 Ústavy ČR ochrana ústavnosti. Ústavní soud je tedy hlavní interpretátor ústavního pořádku a právě v tomto smyslu musí být jeho rozhodnutí závazná.

Nejvyšší správní soud dále uvádí, že podle imperativu ústavně konformní interpretace a aplikace právních předpisů jsou všechny subjekty aplikující právo povinny postupovat tak, aby zvolený výklad právních předpisů byl souladný s ústavností, a to ve smyslu výslovného znění konkrétních ústavních norem i ústavních principů a hodnot, nežádka v ústavních textech *expressis verbis* nevyjádřených. Teprve pokud takový výklad možný není, je namístě protiústavní ustanovení právních předpisů k tomu příslušným mechanismem odstranit. V tomto kontextu viděno, jestliže Ústavní soud v některém svém rozhodnutí zformuluje ústavně konformní výklad právního předpisu, je nutno tento výklad respektovat i v obdobných kauzách, byť se jedná o procesně samostatná řízení. Opačný výklad, který by kupř. s odkazem na váza-

nost soudce zákonem podle čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR odmítal respektovat právní názor Ústavního soudu, by představoval logickou chybu, jelikož tato vázanost výkladem norem nadzákonné (ústavní) síly musí být pro soud při aplikaci jednoduchého práva určující. Navíc nelze přehlédnout, že opačný závěr by ve svých důsledcích vedl k nerovnosti účastníků jednotlivých soudních řízení a k nepředvídatelnosti soudního rozhodování, což samozřejmě představuje pochybení dosahující ústavní intenzity. Nelze rovněž opomenout, že určujícím společným prvkem obecných soudů a Ústavního soudu je jejich poslání zakotvené v čl. 4 Ústavy, kterým je ochrana základních práv a svobod. Mezi oběma složkami soudní moci tak musí existovat souhra a harmonie, nikoliv animozita. V podmínkách právního státu je proto nemyslitelné, aby obecný soud – s vědomím jednotné a jasně seznatelné judikatury Ústavního soudu – s odvoláním na dikci zákona zvolil takovou jeho interpretaci, kterou Ústavní soud považuje za protiústavní.

Jakkoliv tedy se Česká republika nenachází v tradičním prostředí precedentálního práva, jsou obecné soudy povinny judikaturu Ústavního soudu respektovat a v tomto smyslu je pro ně závazná. K odchylce od ní by mohly přistoupit pouze ve výjimečných případech, a to např. tehdy, pokud by došlo ke změně právní úpravy; tato judikatura by byla vnitřně nesourodá a nepředstavovala by proto tzv. ustálenou (konstantní) judikaturu; nevypořádávala by se dostatečně se všemi možnými a uplatněnými zásadními argumentačními pozicemi a zároveň by bylo z obsahu takového rozhodnutí a z konkrétních okolností věci patrné, že k tomuto nevypořádání nedošlo záměrně, nýbrž v důsledku opomenutí anebo by došlo k zásadní změně společenských či ekonomických poměrů, což by obecný soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě odůvodnil. Setrvalou a vnitřně nerozpornou judikaturu Ústavního soudu proto nelze vnímat jako naroveň postavenou právním předpisům (zákonům), nýbrž jako závazná interpretační vodítka při rozhodování ve skutkové a právně obdobných věcech, od nichž je

sice možný odklon, to však pouze ve výjimečných a racionálně odůvodněných případech, jejichž demonstrativní nástin byl proveden výše.

Na základě zmíněných východisek lze zformulovat závěr, že věcná příslušnost rozšířeného senátu v daném případě dána není, protože skutečný důvod, pro který se osmý senát Nejvyššího správního soudu hodlá odchýlit od dřívější judikatury zdejšího soudu, nespočívá v jeho názorovém nesouhlasu s právními názory v této judikatuře obsaženými, nýbrž v akceptaci ústavního vymezení Ústavního soudu. Ohnisko odlišnosti obou

shora nastíněných právních názorů se tak nenachází v interní sféře Nejvyššího správního soudu, což by vyvolalo nutnost sjednocení judikatury právě aktivací rozšířeného senátu, nýbrž je dáno judikaturou Ústavního soudu. Spočívá tedy ve vnějším a na vůli zdejšího soudu nezávislém faktoru, ve svých faktických důsledcích srovnatelném se změnou právní úpravy nebo s rozhodovací činností mezinárodních soudů. Rozšířený senát proto konstatuje, že jeho věcná působnost k rozhodování za této situace dána není. Proto nemůže ani meritorně posoudit shora popsany judikatorní rozpor.

## 1834

### Rízení před soudem: dokazování; zásada koncentrace

k § 71 odst. 2 a § 77 soudního řádu správního

**Navrhování důkazů, které mají podpořit tvrzení uvedená v žalobě, popřípadě v jejím včasném rozšíření, nelze považovat za rozšíření žaloby, a není proto omezeno lhůtou stanovenou v § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2007, čj. 4 Azs 176/2006-84)

**Prejudikatura:** srov. č. 618/2005 Sb. NSS.

**Věc:** Madjou G. (Guinejská republika) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný dne 1. 12. 2005 rozhodl tak, že azyl se podle § 12, § 13 odst. 1 a 2 a § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), žalobci neuděluje a že se na něj nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 téhož zákona.

Citované rozhodnutí napadl žalobce žalobou, v níž zejména namítal, že žalovaný v předchozím řízení o udělení azylu porušil § 12 zákona o azylu. Žalobce poukázal na to, že již ve své žádosti o udělení azylu uvedl, že je v zemi původu členem opoziční strany RPG a byl jmenován vedoucím mládeže v místní pobočce strany. V roce 2003 byl během demonstrace zadržen a po dobu 8 měsí-

ců vězněn. Po propuštění ve své činnosti pokračoval. Po nepokojích na začátku roku 2005, kdy se dozvěděl, že jeho jméno figuruje na seznamu hledaných osob, se rozhodl zemi původu opustit. Na podporu svých tvrzení žalobce doložil dokumenty, které potvrzují jeho příslušnost k straně RPG, a navrhl tyto listiny provést jako důkaz.

Krajský soud v Hradci Králové dne 31. 5. 2006 rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V odůvodnění svého rozsudku zdůraznil, že při svém rozhodování byl veden rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2006, čj. 2 Azs 75/2005-75\*), který se mimo jiné zabýval vztahem čl. 10 Ústavy k čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním po-

\*) Text rozhodnutí uveřejněn na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

stavení uprchlíků, a je v něm řečeno, že soud je i při aplikaci kogentních norem procesního práva vázán čl. 10 Ústavy; nesmí proto použít vnitrostátní procesní normu [zde § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s., obsahující zákaz rozšiřovat žalobu o další žalobní body po lhůtě pro její podání], pokud by její aplikace nutně a nevyhnutelně vedla k porušení zásady *non-refoulement* obsažené v čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků či k zákazu vyhostit cizince do země, kde by byl vystaven hrozbě mučení či nelidského a ponižujícího zacházení či trestu, jež vyplývá z čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a z judikatury Evropského soudu pro lidská práva tento článek vykládající. Žalovaný po podané žádosti žalobce o udělení azylu a po provedeném pohovoru neuvěřil žalobci, že jeho obava z dalšího pronásledování či věznění je odůvodněná, neboť tvrzení, že žalobce opustil zemi původu právě z uvedených obav na základě toho, že mu bylo sděleno, že se jeho jméno nachází na seznamu hledaných osob, nepovažoval žalovaný za věrohodné. V době vydání napadeného rozhodnutí žalovaného neměl žalobce podle svých tvrzení k dispozici ani průkaz o svém členství ve straně RPG a s ohledem na datum citovaného výtisku novin pak nemohl mít k dispozici ani tento později navržený a provedený důkaz. Vzhledem k znění článku, u něhož je i žalobcová fotografie, dospěl soud k závěru, že jak obsah tohoto článku, tak i žalobcem předložený průkaz o členství v jím označené opoziční straně může mít zásadní význam jak pro posouzení důvodů vedoucích k případnému udělení azylu v České republice, tak i pro posouzení existence překážky vycestování. V odůvodnění zmíněného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pak stojí, že v případě rozporu mezi čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků a § 91 zákona o azylu, má aplikační přednost čl. 33 odst. 1 Úmluvy. Lze tak konstatovat, že pokud by striktní aplikace procesní normy, v daném případě § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s., krajským soudem vedla nevyhnutelně k tomu, že by byl žalobce vydán do země, kde by byl ohrožen jeho život či svoboda, nebo by byl vystaven mučení nebo nelidskému či ponižujícímu za-

cházení anebo trestu, musel by krajský soud od této kogentní procesní normy odhlédnout a přihlédnout k důkazům předloženým žalobcem i po lhůtě pro rozšíření žaloby o další žalobní body, jakkoli se jedná o postup zcela výjimečný už proto, že procesní norma v daném případě sleduje zejména zachování procesní rovnosti účastníků soudního řízení. V daném případě, na základě výše uvedených skutečností, přijal soud žalobcem nabízené důkazy, ač tyto nebyly a ani nemohly být správním orgánu v době jeho rozhodování známy. Soud tak neshledal významné pochybení žalovaného v jeho rozhodovacím procesu, neboť žalobce na důkaz svých tvrzení nebyl schopen podat věrohodné důkazy, dokonce neměl ani žádný osobní doklad k prokázání své totožnosti; v mezidobí se však jeho důkazní situace změnila zásadním způsobem, a to zejména i v tom směru, že citovaný tisk ze země původu žalobce popisuje situaci ohledně postavení představitelů opozičních stran. Soud tak pokládal v dané věci za nezbytné, aby se správní orgán seznámil se skutečnostmi uvedenými v soudem provedených důkazech a situaci žalobce znovu na základě těchto skutečností zhodnotil, a to jak ve vztahu zejména k § 12 písm. b) zákona o azylu, tak i co do případné existence překážky vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu.

Proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové podal žalovaný správní orgán (stěžovatel) kasační stížnost, ve které mimo jiné namítal, že krajský soud nerespektoval § 71 odst. 2 větu třetí s. ř. s. a § 75 odst. 1 s. ř. s. a místo toho se odvolal na aplikační přednost mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud v první řadě musí konstatovat, že shledává určité pochybení v postupu Krajského soudu v Hradci Králové. Nejvyšší správní soud se především ztotožňuje s výrokem napadeného rozsudku, avšak s valnou částí odůvodnění rozsudku souhlasit nemůže. Nicméně s ohledem na to, že výrok rozsudku a pro správní orgán závazně-

mu právnímu názoru (pokynu) vyslovenému v odůvodnění napadeného rozsudku musí zdejší soud přisvědčit, a s ohledem na to, že zdejší soud neshledal vady, pro něž by musel rušit rozhodnutí krajského soudu z úřední povinnosti, nejedná se o tak zásadní pochybení krajského soudu, že by mělo za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Za této situace Nejvyšší správní soud především z hlediska procesní ekonomie nepokládá za vhodné napadený rozsudek zrušit a věc vrátit Krajskému soudu v Hradci Králové s tím, aby stěžovatelovo rozhodnutí „zrušil lépe“, a nedostatky v odůvodnění rozsudku krajského soudu napravuje níže v odůvodnění tohoto svého rozhodnutí. Krajský soud v Hradci Králové chybně pokládal spolu s žalobou předloženou kopii žalobcova průkazu člena strany RPG (podáno k poštovní přepravě dne 23. 12. 2005) a později prezentovaný článek z tiskoviny *L'Observateur* (Krajskému soudu v Hradci Králové došlo dne 6. 3. 2006, den podání k poštovní přepravě se ze spisu jmenovaného soudu zjistit nepodařilo) za rozšíření žaloby ve smyslu § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s., které lze učinit toliko ve lhůtě pro podání žaloby, jež v souzené věci činí 15 dnů ode dne oznámení správního rozhodnutí a která tak uplynula 28. 12. 2005. V důsledku toho pak krajský soud přistoupl – odvolav se na znění čl. 10 Ústavy České republiky – k bezprostřední aplikaci čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, což vyústilo při respektování zásady *non-refoulement* ke zrušení rozhodnutí stěžovatele. Nejvyšší správní soud – ponechávaje stranou, že Krajský soud v Hradci Králové poněkud přehlédl, že kopie žalobcova stranického průkazu byla předložena ještě před uplynutím lhůty pro podání žaloby (byla předložena spolu s žalobou, kterou krajský soud věcně projednal) – je nucen vyslovit předsvědčení, že pro prioritní aplikaci Úmluvy o právním postavení uprchlíků (ostatně ani jiné tzv. prezidentské mezinárodní smlouvy) nebylo v souzené věci žádného místa a k dosažení správného výsledku řízení (tj. výroku rozsudku) postačila „pouhá“ aplikace práva (*stricto sensu*) vnitrostátního. Kopii žalobcova stranického průkazu, jakož i předmětný článek z tiskoviny

*L'Observateur*, nelze v souzené věci ani v nejmenším považovat za rozšíření žaloby. V žalobě (a již v předchozím řízení před správním orgánem důsledně konzistentně) žalobce vylíčil mimo jiné to, že je členem opoziční strany RPG a po nepokojích, které proběhly na začátku roku 2005, se dozvěděl, že jeho jméno figuruje na seznamu hledaných osob, a proto se rozhodl zemi původu opustit. Správnímu orgánu pak vytýkal, že jeho situaci posoudil chybně, když ji vyhodnotil tak, že žalobcovy obavy z pronásledování nejsou opodstatněné. Krajskému soudu žalobcem předložené listiny (kopie průkazu člena RPG a list *L'Observateur*) nelze v tomto světle považovat za nic jiného než listinné důkazy, jimiž dokládá své v žalobě (a tedy včas) uplatněné žalobní body. Tyto listiny nejsou v kontextu obsahu žaloby žádným rozšířením žaloby o nové žalobní body, tím méně pak rozšířením na dosud nenapadené výroky správního rozhodnutí. Soudní řád správní – na rozdíl od případu rozšíření žaloby – pak v žádném ze svých ustanovení neupravuje lhůtu, která by účastníky řízení omezovala v navrhování důkazů.

Dává-li Nejvyšší správní soud stěžovateli za pravdu v otázce – z hlediska souzené věci – druhořadé, že pro aplikaci mezinárodní smlouvy nebyl dán důvod, neznamená to, že jeho kasační stížnost je důvodná, neboť – jak již bylo uvedeno – výrok napadeného rozsudku i v tomto rozsudku vyslovený pro správní orgán závazný právní názor jsou způsobilé obstát. V ostatních – a z hlediska souzené věci zásadních – svých námitkách se stěžovatel mylí.

Argumentuje-li stěžovatel tím, že podle § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, nelze mu dát bez dalšího za pravdu. Stěžovatel totiž opomíjí § 77 odst. 2 větu druhou s. ř. s., podle něhož soud jím provedené důkazy hodnotí jednotlivě i v jejich souhrnu i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a ve svém rozhodnutí vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného. To Krajský soud v Hradci Králové učinil. Na správnosti takového jeho postu-

pu nic neubírá, pokud jej v odůvodnění svého rozsudku vysvětlil místy poněkud nenáležitě. Podle § 78 odst. 6 s. ř. s. pak platí, že zrušil-li soud rozhodnutí správního orgánu ve věci, v níž sám prováděl dokazování (což je právě tento případ), zahrne správní orgán v dalším řízení tyto důkazy mezi podklady pro nové rozhodnutí. Pro úplnost Nejvyšší správní soud také odkazuje na svůj rozsudek publikovaný pod č. 618/2005 Sb. NSS, v němž

konstatoval, že „ustanovení § 77 s. ř. s. zakládá nejenom pravomoc soudu dokazováním upřesnit, jaký byl skutkový stav, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, ale také pravomoc dalšími důkazy provedenými a hodnocenými nad tento rámec zjistit nový skutkový stav jako podklad pro rozhodování soudu v rámci plné jurisdikce. Přitom soud zváží rozsah doplňování dokazování tak, aby nenahrazoval činnost správního orgánu.“

## 1835

### Kompetenční spory: finanční náhrada za ztížení lesního hospodaření

k § 58 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

**K rozhodování o nároku vlastníka (nájemce) pozemku na finanční náhradu vůči orgánu státní správy za újmu vzniklou v důsledku omezení hospodaření na pozemku (§ 58 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny) je příslušný soud v občanském soudním řízení.**

*(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 17. 2. 2009, čj. Konf 10/2008-15)*

**Prejudikatura:** č. 20/2003 Sb. NS.

**Věc:** Spor o pravomoc mezi Okresním soudem v Jihlavě a Správou Chráněné krajinné oblasti Žďárské vrchy, za účasti společnosti s ručením omezeným Správa městských lesů Jihlava (žalobkyně) a České republiky – Ministerstva životního prostředí (žalovaná), ve věci poskytnutí finanční náhrady.

Správa Chráněné krajinné oblasti Žďárské vrchy 8. března 2006 rozhodla o neposkytnutí finanční náhrady žalobkyni za ztížení lesního hospodaření na pozemcích přírodní rezervace v Klučí na katastrálním území Loučky u Jihlavy v kalendářním roce 2004, na základě ustanovení § 58 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., ve výši 5 916 973 Kč, která byla stanovena postupem podle vyhlášky č. 55/1999 Sb., o způsobu výpočtu výše újmy nebo škody způsobené na lesích.

Toto rozhodnutí bylo po odvolání se žalobkyně potvrzeno rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 31. května 2006.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně dne 28. dubna 2006 žalobu k Okresnímu soudu v Jihlavě, který usnesením 15. srpna 2007 řízení zastavil s tím, že věc bude po

právní moci usnesení postoupena Ministerstvu životního prostředí.

K odvolání žalobkyně Krajský soud v Brně usnesením z 26. října 2007 změnil usnesení okresního soudu tak, že se řízení nezastavuje, věc se nepostupuje Ministerstvu životního prostředí a rozhodnout o věci mají soudy v občanském soudním řízení. Žalobkyně se totiž žalobou domáhá zaplacení „náhrady“ újmy, která jí vznikla v důsledku omezení, vyplývajících ze zákona č. 114/1992 Sb., s tím, že je nájemcem a hospodaří na pozemku zařazeného do Přírodní rezervace v Klučí. Hospodaření na něm podléhá jednak omezením podle § 34 zákona č. 114/1992 Sb., jednak nařízením Okresního úřadu Jihlava č. 2/97, ze dne 15. května 1997. Zákon č. 114/1992 Sb. je bezesporu předpisem veřejného práva,

jehož základním rysem je nerovné právní postavení účastníků právních vztahů. Neznamená to však, že veškeré právní vztahy (resp. nároky) je možno automaticky považovat za nároky či vztahy veřejnoprávní a vyloučit tak pravomoc soudu k rozhodování o těchto nárocích. Zákon č. 114/1992 Sb. přesně vymezuje ty orgány státu, které vykonávají státní správu na úseku ochrany přírody a krajiny (§ 75), zároveň vymezuje oblasti právních vztahů, kde je dána pravomoc těchto orgánů k rozhodování (§ 76 až 79; ve vztahu k správě chráněných krajinných oblastí je to § 78). Ustanovení obsahují výčet právních vztahů upravených tímto zákonem, o nichž jsou uvedené orgány jako orgány státní správy oprávněny rozhodovat, ale rozhodování podle § 58 odst. 2 zde obsaženo není. Ani ze samotného ustanovení § 58 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb. nelze dovodit, že by orgánům ochrany přírody bylo svěřeno rozhodování o uplatněném nároku na nahrazení újmy, vzniklé v důsledku omezení podle tohoto zákona. Ustanovení pouze obecně upravuje podmínky, za nichž se náhrada poskytuje, lhůty k uplatnění a osobu povinnou k její výplatě. Z hlediska vnitřního uspořádání zákona č. 114/1992 Sb. je tedy zřejmé, že žalobce byl sice povinen podrobit se omezením, ať již vyplývajícím ze zákona anebo ze správního aktu, avšak tato otázka není předmětem daného sporu. Subjektivní právo na náhradu újmy, vzniklé z tohoto „podrobení se“, již není autoritativním aktem omezeno: postavení účastníků tohoto právního vztahu se odvíjí od principu rovnosti a má povahu ryze soukromoprávní. Na tuto problematiku pak lze vztáhnout závěry učiněné v rozhodnutích Nejvyššího soudu z 18. dubna 2002, sp. zn. 20 Cdo 2614/2000, nebo z 24. dubna 2002, sp. zn. 25 Cdo 1211/2001\*). Krajský soud uzavřel, že vzhledem k tomu, že správní orgán již ve věci pravomocně rozhodl, je vyvolán kladný kompetenční spor ve smyslu ustanovení § 1 odst. 2 věta první zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále též „zákon č. 131/2002 Sb.“), a proto zavázal soud první

ho stupně postoupit věc k rozhodnutí zvláštnímu senátu.

Podáním doručeným zvláštnímu senátu dne 19. února 2008 navrhl Okresní soud v Jihlavě (navrhovatel), aby zvláštní senát rozhodl o kompetenčním sporu ve smyslu § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2002 Sb. mezi ním a Správou Chráněné krajinné oblasti Žďárské vrchy. Navrhovatel v návrhu zrekapituloval závěry učiněné krajským soudem. Navrhuje, aby zvláštní senát rozhodl, že příslušným vydat rozhodnutí ve věci je soud v občanském soudním řízení, a současně vyslovil nicotnost rozhodnutí Správy Chráněné krajinné oblasti Žďárské vrchy a rozhodnutí Ministerstva životního prostředí.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušným vydat rozhodnutí ve věci vedené u Okresního soudu v Jihlavě, o poskytnutí finanční náhrady podle § 58 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., je soud v občanském soudním řízení, a že rozhodnutí Správy Chráněné krajinné oblasti Žďárské vrchy z 8. března 2006 a rozhodnutí Ministerstva životního prostředí, odboru výkonu státní správy VII, ze dne 31. května 2006, jsou nicotná.

### Z odůvodnění:

Podstata kompetenčního sporu spočívá v posouzení, zda k rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí Správy Chráněné krajinné oblasti Žďárské vrchy ve věci poskytnutí finanční náhrady podle § 58 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. je dána pravomoc tohoto správního orgánu či soudu v občanském soudním řízení.

Zvláštní senát se v řešení dané otázky ztotožňuje s názorem Krajského soudu v Brně, pro stručnost odkazuje na výstižné odůvodnění obsažené v jeho rozhodnutí a dále uvádí:

Podle § 7 odst. 1 o. s. ř. v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány. Podle odst. 2 tohoto ustanovení jiné

\* ) Publikováno pod č. 20/2003 Sb. NS.



věci projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení, jen stanoví-li to zákon. Podle § 103 o. s. ř. kdykoli za řízení přihlíží soud k tomu, zda jsou splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé (podmínky řízení). Jde-li o takový nedostatek podmínky řízení, který nelze odstranit, soud řízení zastaví. Nespadá-li věc do pravomoci soudů nebo má-li předcházet jiné řízení, soud postoupí věc po právní moci usnesení o zastavení řízení příslušnému orgánu; právní účinky spojené s podáním žaloby (návrhu na zahájení řízení) zůstávají přitom zachovány (§ 104 odst. 1 o. s. ř.).

Podle ustanovení § 58 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. pokud vlastníku zemědělské půdy nebo lesního pozemku nebo rybníka s chovem ryb nebo vodní drůbeže nebo nájemci, který tyto pozemky oprávněně užívá, vznikne, v důsledku omezení vyplývajících z části třetí až páté tohoto zákona včetně prováděcích právních předpisů nebo rozhodnutí vydaného na jejich základě, újma nebo tato újma trvá, mají nárok na její finanční náhradu. Finanční náhradu nelze poskytnout současně vlastníkovi a nájemci téhož pozemku. Požádají-li o náhradu včas oba, poskytne se finanční náhrada pouze vlastníkovi pozemku. Nárok na finanční náhradu náleží vlastníku zemědělské půdy nebo lesního pozemku, rybníka s chovem ryb nebo vodní drůbeže, nebo nájemci, který tyto pozemky oprávněně užívá, též v případě, že mu vznikne újma nebo ta trvá v důsledku omezení vyplývajících z rozhodnutí, závazného stanoviska nebo souhlasu vydaného podle tohoto zákona.

Otázkou charakteru právních vztahů mezi vlastníky (eventuálně nájemci) lesa a orgánem státní správy se zabývala již dvě výše citovaná rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky. Jde o usnesení z 18. dubna 2002, sp. zn. 20 Cdo 2614/2000, a usnesení z 24. dubna 2002, sp. zn. 25 Cdo 1211/2001, která se zabývala podobnou problematikou a jejichž celá znění jsou uveřejněna na [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz). Stejně (jako krajský soud výše) se i zvláštní senát přiklonil k závěrům vyplývajícím z rozhodnutí Nejvyššího soudu s tím, že zákon č. 114/1992 Sb. je veřejnoprávní normou, protože dává oprávnění státu zasahovat jednostrannými úkony do práv a povinností fyzických a právnických osob. Na druhé straně nárok vlastníka nebo nájemce na náhradu újmy, který mu vznikne v důsledku omezení vyplývajících z části třetí až páté tohoto zákona, včetně prováděcích právních předpisů, nebo rozhodnutí vydaného na jejich základě, je svou povahou nárokom občanskoprávním. Rozhodování orgánu veřejné moci se totiž vztahuje především k regulaci hospodaření podle tohoto zákona, kdežto újmy, které případně z omezení hospodaření vzniknou vlastníkům či nájemcům mají charakter majetkový a účastníci tohoto právního vztahu jsou vůči sobě v rovnoprávném postavení.

Zvláštní senát proto z vyložených důvodů rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci žaloby na poskytnutí finanční náhrady podle § 58 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. je soud v občanském soudním řízení. (...)

## Daň z přidané hodnoty: nárok na odpočet daně Daňové řízení: důkazní břemeno

k § 27, § 72 a § 73 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném pro rok 2004

k § 40 odst. 15 a § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 255/1994 Sb. a č. 35/1993 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“\*)

**Převede-li daňový subjekt na základě smlouvy o prodeji podniku svůj podnik na jinou osobu, i nadále trvá jeho povinnost prokázat skutečnosti rozhodné pro stanovení jeho daňové povinnosti za zdaňovací období, ve kterém ještě byl majitelem podniku.**

**Plátce daně proto není v takovém případě zproštěn ani povinnosti prokázat nárok na odpočet daně z přidané hodnoty po dobu stanovenou v § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, pro vyměření daně bez ohledu na to, zda kupujícimu předal daňové doklady rozhodné pro stanovení daňové povinnosti či nikoliv.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2008, čj. 7 Afs 112/2007-40)*

**Prejudikatura:** č. 1254/2007 Sb. NSS, usnesení Ústavního soudu č. 13/1999 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 499/98).

**Věc:** Jaroslav Ž. proti Finančnímu ředitelství v Hradci Králové o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

V průběhu výtýkáčního řízení žalobce nepředložil na výzvu Finančního úřadu v Chrudimi daňové doklady, kterými by ve smyslu ustanovení § 73 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty prokázal údaje v daňovém příznání za daňové období srpen 2004. U ústního jednání dne 5. 1. 2005 uvedl, že dne 19. 11. 2004 prodal svůj podnik společnosti ORBIGO, a. s., a při prodeji jí předal veškeré doklady, jak vyplývá z notářského zápisu ze dne 27. 12. 2004. Svědek Miroslav R., předseda představenstva společnosti ORBIGO, a. s., potvrdil, že společnost ORBIGO, a. s., podnik žalobce koupila, ale popřel předání písemností. Výslovně uvedl, že doklady žalobce vztahující se k předmětnému zdaňovacímu období společnost nepřevzala, neboť k předání účetních dokladů došlo pouze „papírově“. Platebním výměrem ze dne 10. 1. 2005 Finanční úřad v Chrudimi žalobci vyměřil daň z přidané hodnoty za zdaňovací období srpen 2004 ve výši 664 145 Kč.

Proti platebnímu výměru se žalobce odvolal. Žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 3. 2007 odvolání zamítl. V odůvodnění svého rozhodnutí mimo jiné uvedl, že žalobce v průběhu daňového řízení ani po výzvě správce daně nedoložil příslušné daňové doklady k prokázání uplatněného odpočtu DPH, a neprokázal tak, o jaká zdanitelná plnění se jednalo a jak je použil pro svou ekonomickou činnost.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové. Mimo jiné namítal, že v daňovém řízení prokázal prodej podniku, a proto si měl správce daně vyžádat doklady od společnosti ORBIGO, a. s., neboť na ni přešla povinnost k úschově účetních záznamů jako na právního nástupce bývalého daňového subjektu.

Krajský soud v Hradci Králové žalobu rozsudkem ze dne 27. 9. 2007 zamítl. Mimo jiné zdůraznil, že žalobce se prodejem podniku

\* S účinností od 1. 1. 2008 byl § 40 odst. 15 přesunut zákonem č. 296/2007 Sb. do odst. 12.

nezprostil povinnosti předložit správcem daně požadované doklady. Plátce daně je totiž podle § 27 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty povinen uchovávat všechny daňové doklady rozhodné pro stanovení daně nejméně po dobu 10 let od konce zdaňovacího období, ve kterém se uskutečnilo zdanitelné plnění nebo plnění osvobozené od daně s nárokem na odpočet daně, na jím zvoleném místě.

Uvedený rozsudek napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností, v níž mimo jiné namítal, že vzhledem k tomu, že prokázal převod podniku, měl správce daně postupovat podle § 31 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví (dále jen „zákon o účetnictví“), kde je upraven postup pro přechod povinností uschovávat účetní záznamy. Závěr krajského soudu, že povinnost uchovávat účetní záznamy leží na něm, neodpovídá zákonu o účetnictví a nepředložení daňových dokladů společností ORBIGO, a. s., nemůže jít k jeho tíži.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### **Z odůvodnění:**

(...) Princip DPH je postaven na nepřímém odvodu této daně ve prospěch státního rozpočtu prostřednictvím plátce daně. Tato daň je součástí ceny za jím nabízené a uskutečněné zdanitelné plnění. Zákon o dani z přidané hodnoty však za určitých podmínek dává možnost plátcí daně tuto daň ze státního rozpočtu, do něj odvedenou jinými plátcí, získat zpět, a to formou odpočtu daně. Odpočet DPH je veřejnoprávním nárokem, jehož uplatnění je možné pouze za zákonem stanovených podmínek. Nárok na odpočet daně je upraven v § 72 zákona o dani z přidané hodnoty a podmínky pro jeho uplatnění jsou stanoveny v § 73 citovaného zákona. Plátce, který uplatňuje odpočet DPH, musí oprávněnost nároku, deklarovaného v daňovém priznání, správci daně prokázat. Plátce tedy musí prokázat, že přijaté zdanitelné plnění použil, resp. použije, ve lhůtě do 3 let od konce zdaňovacího období, ve kterém mohl být nárok nejdříve uplatněn, pro uskutečnění své ekonomické činnosti. Prvotně je tento nárok prokazován daňovým dokladem, vysta-

veným plátcem zaúčtovaným podle zákona o účetnictví, popř. evidovaným podle § 100 zákona o dani z přidané hodnoty u plátců, kteří nevedou účetnictví. Daňový doklad pro prokázání nároku na odpočet daně musí obsahovat všechny náležitosti stanovené tímto zákonem. Pokud doklad neobsahuje všechny náležitosti daňového dokladu, prokazuje se nárok podle zákona o správě daní a poplatků. Prokazování nároku na odpočet daně daňovým dokladem je jeho formální stránkou, použití přijatého zdanitelného plnění pro uskutečnění ekonomické činnosti plátce je pak stránkou faktickou.

Stěžovatel se prodejem podniku a tvrzeným předáním požadovaných dokladů kupujícímu nezprostil své daňové povinnosti za období před prodejem podniku. Případná dohoda o přenosu daňové povinnosti by byla v tomto směru pro daňové řízení právně neúčinná (§ 45 d. ř.). Totéž vyplývá i z usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 1. 1999, sp. zn. IV. ÚS 499/98. Ostatně podle § 40 odst. 15 d. ř. jsou daňovým subjektům zachována práva a povinnosti ohledně daňové povinnosti po dobu stanovenou v § 47 citovaného zákona pro vyměření daně a ohledně placení daně po dobu stanovenou v § 70 tohoto zákona pro vymáhání daňových nedoplatků i v případech, že mezitím již přestaly být daňovými subjekty.

Stěžovatel se proto ani prodejem svého podniku nezprostil povinnosti předložit správcem daně požadované doklady ohledně uplatněného nadměrného odpočtu. Stěžovatel měl tudíž prokázat odpočet DPH ve výši 312 419 Kč, který uplatnil v daňovém priznání, tedy i o jaká zdanitelná plnění se jednalo a jak je využil pro svou ekonomickou činnost. Pokud však pouze sdělil, že podnik prodal a kde se mají doklady nacházet, nedá se hovořit o tom, že v uvedeném směru unesl důkazní břemeno. Jestliže stěžovatel prokazoval nárok na odpočet daně, musel tento nárok prokázat především daňovými doklady, jimiž bylo možno ověřit i správnost údajů uvedených v daňovém priznání. Z dikce zákona, že plátce daně prokazuje nárok na odpočet daňovým dokladem zaúčtovaným podle zákona

o účetnictví, ovšem za podmínky, že plátce účetnictví vede, vyplývá, že zákon o dani z přidané hodnoty je *lex specialis* vůči zákonu o účetnictví a jako takový má přednost. Prodejem podniku se plátce daně nezbavuje povinnosti uvedené v § 27 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty. Pro takový závěr není opora v právních předpisech. Jak již bylo uvedeno, daňovým subjektům jsou zachována práva a povinnosti ohledně daňové povinnosti po dobu stanovenou v § 47 d. ř. pro vyměření daně a ohledně placení daně po dobu stanovenou v § 70 citovaného zákona pro vymáhání daňových nedoplatků i v případech, že mezitím již přestaly být daňovými subjekty (§ 40 odst. 15 d. ř.). I po prodeji podniku proto trvala povinnost stěžovatele uchovávat všechny daňové doklady rozhodné pro stanovení daně nejméně po dobu 10 let, uvedená v § 27 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty. Aplikace zákona o účetnictví, především § 31 odst. 3, na uvedenou věc vůbec nedopadá, neboť povinnost prokázat deklarovaný nárok na odpočet DPH za zdaňovací období srpen 2004 stíhá stěžovatele. Je však nezbytné vzít v úvahu i zásadní rozdíl mezi povinností uchovávat (uschovávat) daňové doklady (účetní záznamy) a povinností prokazovat rozhodné skutečnosti pro stanovení daňové povinnosti. Povinnost stanovená v § 31 odst. 3 zákona o účetnictví, který navíc neobsahuje pojem „*daňový doklad*“, se vztahuje právě a jen na povinnosti spojené s uschováním uvedených dokladů, a nelze ji vztáhnout k povinnosti prokazovat rozhodné skutečnosti pro stanovení daňové povinnosti. V § 27 odst. 5 zákona o dani z přidané hodnoty je uvedeno, že povinnost podle odst. 1 až 4 se vztahuje i na právního nástupce plátce při uchovávání daňových dokladů rozhodných pro stanovení daňové povinnosti plátce. Nicméně i zde je třeba uvést, že jde jen o povinnost právního nástupce uchovávat příslušné doklady. Nelze z ní proto v této věci dovozovat povinnost společnosti ORBIGO, a. s., „*prokazovat rozhodné skutečnosti pro stanovení daňové povinnosti*“.

Správní orgány však i přes tyto skutečnosti činily kroky k získání potřebných dokladů

od nástupce stěžovatele (výzva podle § 34 odst. 4 d. ř. a dožádání podle § 5 citovaného zákona ve vztahu k společnosti ORBIGO, a. s., a jejímu statutárnímu zástupci R.). Dožádaný správce daně však výsledkem svědka Miroslava R. zjistil, že společnosti ORBIGO, a. s., požadované písemnosti nemá, protože jí nebyly stěžovatelem předány. Tuto výpověď svědka správce daně oprávněně považoval za významnou pro posouzení, zda stěžovatel unesl své důkazní břemeno, neboť vcelku logicky vysvětlovala rozpor mezi údaji v písemnostech týkajících se předání podniku (podle nich byly v rámci předání podniku předány i daňové doklady) a tvrzením tohoto svědka, že ve skutečnosti tyto doklady předány nebyly (rozpor byl vysvětlen tím, že určité doklady si ve skutečnosti stěžovatel ponechal kvůli jednání se správcem daně, ačkoli strany „*papírově*“ uvedly opak). I kdyby však výpověď svědka Miroslava R. nebyla pravdivá a ve skutečnosti všechny rozhodné doklady jím vedené firmě byly stěžovatelem předány, nic by to neměnilo na důkazní povinnosti stěžovatele. Chtěl-li stěžovatel unést své důkazní břemeno, bylo na něm, aby si v souvislosti s prodejem podniku i po předání podniku zajistil přístup k dokladům vztahujícím se k jeho daňovým povinnostem týkajícím se podniku za dobu, kdy byl jeho majitelem. Toto mohl stěžovatel učinit různým způsobem, např. pořízením kopií rozhodných dokladů či smluvním sjednáním přístupu k dokladům, byly-li by uchovávány u nového majitele podniku. Mohl se samozřejmě spolehnout i na to, za předpokladu, že společnosti ORBIGO, a. s., byly předány všechny rozhodné doklady a stěžovatel si je neponechal, že mu je nabyvatel podniku dobrovolně zapůjčí či je poskytne přímo správci daně. Skutečnost, že by tak nabyvatel podniku neučinil, by však i tak byla k jeho tíži, tj. mohla mít za následek neunesení důkazního břemene. Lze tedy shrnout, že bylo věcí stěžovatele, jak splní svoji důkazní povinnost, a stěžovatel by se této povinnosti nezprostil ani prokázáním toho, že rozhodné doklady předal nabyvateli podniku, který pak uvedené doklady stěžovateli či správci daně neposkytl, ač je i třeba podle soukromoprávního ujednání byl povinen po-

skytnout. Za tohoto stavu proto krajský soud nepochybil, když neprovedl stěžovatelem navržený důkaz, neboť společnost ORBIGO, a. s., neměla k dispozici doklady týkající se zdaňovacího období srpen 2004. Krajský

soud proto důvodně dospěl k závěru, že se stěžovatel prodejem svého podniku nezprostil povinnosti předložit požadované doklady a prokázat deklarovaný nárok na odpočet DPH za zdaňovací období srpen 2004. (...)

## 1837

## Celní řízení: lhůta pro vyměření celního dluhu; promlčení a prekluze práva vyměřit a vybrat clo

k čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky

k § 320 písm. b) zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona, ve znění zákona č. 113/1997 Sb.

k § 4 odst. 2 zákona č. 212/1992 Sb., o soustavě daní \*)

**I. Zásahy veřejné moci do soukromé sféry jsou zásadně limitovány během času. Pokud zákon směřuje k vytvoření zvláštní skupiny majetkových pohledávek státu, jejichž uplatnění nepodléhá žádné časové limitaci, ohrožuje právní jistotu adresátů právních norem (čl. 1 odst. 1 Ústavy).**

**II. Smyslem prekluze stejně jako promlčení je jednak přispívat k právní jistotě účastníků právních vztahů, jednak stimulovat věřitele (ať již jím je subjekt soukromého práva nebo veřejná moc) k včasnému uplatnění jeho práv. V případě nároků veřejné moci nadto prekluze, případně promlčení, snižuje možnost svévolných zásahů do právní sféry fyzických a právnických osob.**

**III. Protože celní zákon (zákon č. 13/1993 Sb.) v době mezi 1. 7. 1997 a 30. 6. 2002 nestanovil prekluzivní lhůtu pro vyměření cla, nutno s ohledem na § 320 písm. b) celního zákona (ve znění zákona č. 113/1997 Sb.) aplikovat subsidiárně § 4 odst. 2 zákona č. 212/1992 Sb., o soustavě daní, podle něhož daň nelze vyměřit ani vymáhat po uplynutí tří let od konce kalendářního roku, v němž byl poplatník nebo plátce povinen podat přiznání nebo hlášení, popřípadě dlužník srazit daň nebo zálohu na tuto daň.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2009, čj. 1 Afs 15/2009-105)*

**Prejudikatura:** srov. č. 1542/2008 Sb. NSS, č. 1754/2009 Sb. NSS, č. 741/2006 Sb. NSS, rozsudky Soudního dvora ES ze dne 23. 2. 2006, *Molenbergnatie NV* (C-201/04, Sb. rozh. s. I-2049) a ze dne 18. 12. 2007, *ZF Zefeser* (C-62/06, Recueil, s. I-11995); nálezy Ústavního soudu č. 113/2005 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 29/05), č. 5/2007 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 493/05) a č. 173/1999 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 485/98) a nálezy pléna Ústavního soudu č. 14/1994 Sb. a č. 410/2001 Sb.

**Věc:** Josef K. proti Celnímu ředitelství Plzeň o daň z přidané hodnoty a clo, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobci vznikl celní dluh v souvislosti s nezákonnými dovozy zboží (vykázáno jako kosmetický líh - 96% etylalkohol denaturovaný, ve skutečnosti se však jednalo o nedenaturovaný 96% etylalkohol) v prosinci

1997 a lednu 1998. Předmětné zboží bylo propuštěno na základě fiktivních dokladů do režimu přímého tranzitu a následně bylo ponecháno na území České republiky bez celního projednání. Dne 8. 11. 2006 oznámil Celní

\*) S účinností od 1. 1. 2004 zrušen zákonem č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.

úřad v Tachově přípisem ve smyslu § 21 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“, „d. ř.“) zahájení celního řízení. Toto oznámení bylo žalobci doručeno dne 6. 3. 2007.

Dne 11. 5. 2007 vydal celní úřad celkem pět platebních výměrů na celní dluh. V odvoláních proti těmto rozhodnutím žalobce namítal promlčení celního dluhu. Žalovaný se však s tímto tvrzením neztotožnil a pěti rozhodnutími ze dne 8. 8. 2007 odvolání žalobce zamítl.

Tato rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobami u Krajského soudu v Plzni. Opakoval námitku promlčení celního dluhu a tvrdil, že žalovaný aplikoval na daný případ nesprávnou právní normu, totiž normu, která byla účinná teprve od 1. 7. 2002. Krajský soud žaloby po jejich předchozím spojení zamítl dne 31. 10. 2008. Dospěl k závěru, že § 268 celního zákona, který žalovaný na tento případ aplikoval, na celou věc nedopadá, neboť toto ustanovení nabylo účinnosti teprve dne 1. 7. 2002. Právní úprava před 1. 7. 2002 přitom žádné lhůty pro vyměření cla neznala, neboť § 320 písm. b) celního zákona v podobě před 1. 7. 2002 výslovně vylučoval aplikaci § 47 daňového řádu (lhůta pro vyměření daně). Skutečnost, že na stěžovatele byla žalovaným nesprávně aplikována úprava účinná ode dne 1. 7. 2002, tak nemohla stěžovateli nijak poškodit na jeho právech.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž zdůraznil, že platební výměry byly vydány více než 9 roků od dovozu zboží, pročež opakovaně argumentoval promlčením celních nároků. Soud měl podle něj vycházet z přirozenoprávních principů, na kterých je založen český právní řád, a pokud by tak učinil, nemohl by dospět k závěru, že vyměření cla je nepromlčitelné a neexistuje lhůta, po jejímž marném uplynutí nelze clo vyměřit. Promlčuje-li se tak závažné jednání, jako je trestný čin, tím spíše se musí promlčovat právo státu na vyměření cla. Stěžovatel též polemizoval s aplikací ustanovení § 268 odst. 4 celního zákona žalovaným, které ani v době vzniku celního dluhu, ani v době rozhodování celního úřadu a posléze

žalovaného nebylo platnou součástí českého práva. S ohledem na všechny argumenty v kasační stížnosti uplatněné měl být analogicky aplikován § 282 odst. 1 celního zákona, upravující promlčení vymáhat nedoplatky cla.

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

### Z odůvodnění:

#### III.

### Právní posouzení věci Nejvyšším správním soudem

#### III/1

[10] Nejvyšší správní soud pro pořádek předesílá, že ohledně práv či povinností zasahujících do hmotněprávní sféry daňového subjektu jsou celní orgány vázány právními předpisy platnými v době vzniku celního dluhu, zatímco řízení před celními orgány se zásadně řídí platnými a účinnými procesními předpisy. Na daný případ celního dluhu, který vznikl v prosinci 1997 a lednu 1998, ovšem je vyměřován po přistoupení České republiky k Evropské unii, je nutno zásadně aplikovat procesní předpisy ve znění účinném ke dni rozhodování správního orgánu, a co se týče hmotného práva v otázce vzniku a trvání celního dluhu – celní zákon, v podobě účinné ke dni vzniku celního dluhu, tj. ve znění účinném v prosinci 1997 a lednu 1998 [viz také Akty o přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii, příloha č. IV, č. 5 celní unie, bod 13].

[11] Nejvyšší správní soud se shoduje s krajským soudem v tom, že na stěžovatelovu situaci je nutno, co se týče prekluze práva clo vyměřit, aplikovat celní zákon, v podobě platné a účinné v prosinci 1997 a lednu 1998. Otázka zániku práva celní dluh vyměřit je totiž otázkou práva hmotného (k tomu srov. obdobně rozsudek ESD ze dne 23. 2. 2006, *Mollenbergnatie NV*, C-201/04, Sb. rozh. s. I-2049, body 39 až 41, k hmotněprávní povaze pre-

kluze práva vyměřit daň srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 10. 2007, čj. 9 Afs 86/2007-161, publ. pod č. 1542/2008 Sb. NSS). Na otázku prekluze (stejně jako na otázku promlčení) je proto nutno aplikovat právní předpisy platné a účinné ke dni vzniku celního dluhu.

[12] Ze shora popsaných skutkových a právních okolností projednávané věci je dostatečně patrné, že v daném případě bylo krajským soudem aplikováno ustanovení § 320 písm. b) zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon (ve znění zákona č. 113/1997 Sb.), v době platné a účinné od 1. 7. 1997 do 30. 6. 2002. Tato perioda spadá též do doby dovozu zboží, tj. do prosince 1997 a ledna 1998.

[13] V době od 1. 7. 1997 do 30. 6. 2002 neměl celní zákon vlastní úpravu zániku práva vyměřit dluh na clu. Ustanovení § 268, které tuto otázku v celním zákoně samostatně upravilo, bylo do celního zákona doplněno teprve s účinností ke dni 1. 7. 2002 (zákon č. 1/2002 Sb.). Podle § 320 písm. b) celního zákona (ve znění zákona č. 113/1997 Sb.) v době od 1. 7. 1997 do 30. 6. 2002 platily pro řízení před celními orgány při vyměřování a vybírání cla, daní a poplatků a vymáhání nedoplatků obecné předpisy o správě daní a poplatků (poznámka pod čarou odkazovala na zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, tedy na daňový řád). Celní zákon však současně taxativně stanovil ta ustanovení daňového řádu, která neměla být podpůrně používána. Předkladatel novou úpravu § 320 celního zákona v návrhu zákona později publikovaného pod č. 113/1997 Sb. vysvětlil tak, že daňový řád bude nově na vybrané aspekty celního řízení aplikován subsidiárně, přičemž výjimky z této aplikace se taxativně stanoví na ta ustanovení daňového řádu (jako byl § 47), která se na celní řízení „nehodí“ (viz důvodová zpráva k zákonu č. 113/1997 Sb. ze dne 10. 10. 1996, tisk č. 36, digitální repozitář PS PČR přístupný na [www.psp.cz](http://www.psp.cz)). Daňový řád přitom v § 47 upravuje lhůty pro vyměření daně [viz § 320 písm. b) celního zákona ve znění zákona č. 113/1997 Sb. *in fine*].

[14] S ohledem na neexistenci normy, která by upravovala lhůtu k vyměření celního

dluhu, lze *prima facie* vskutku dospět k témuž závěru, k němuž dospěl krajský soud, totiž že v době dovozu zboží na přelomu let 1997 a 1998 právo vyměřit dluh na clu nebylo podmíněno žádnou lhůtou, a proto plynutím jakkoliv dlouhé doby nezanikalo. Takovýto výklad je však s ohledem na elementární principy právního státu zcela nepřipustný.

### III/2

[15] Jak uvádí ústavní judikatura, „[p]odstatou ochrany vlastnického práva v oblasti stanovení a vybírání daní a poplatků není pouze formální podřazení určité daně konkrétnímu ustanovení zákona, nýbrž tato ochrana se v materiálním právním státě [...] musí vztahovat také na případy aplikace a interpretace určitého zákonného ustanovení, jež stanoví daňovou nebo poplatkovou povinnost“ (náleze ze dne 1. 6. 2005 sp. zn. IV. ÚS 29/05, Sb. ÚS sv. 37, č. 113, s. 463, na s. 469). *Conditio sine qua non* výkonu státní moci v podmínkách demokratického právního státu je podřízení státní moci obecným pravidlům právního řádu. Proto ani při vyměření celního dluhu nemohou jednat státní orgány bez omezení, přičemž právě stanovení doby, během níž lze celní dluh vyměřit, je významným limitem jinak neomezené státní moci (srov. k tomu též závěry generálního advokáta W. van Gervena cit. v bodě [25] níže).

[16] Promlčení stejně jako prekluze patří k těm nejobecnějším kategoriím právního řádu. Představují jeden z klíčových právních následků marného uplynutí času v právu, přičemž absence jeho legislativního zakotvení může mít významné ústavněprávní konsekvence.

[17] Zdejší soud uvedl v rozsudku ze dne 7. 5. 2008, čj. 1 As 35/2008-51, „[p]rávní řád bude potud plnit svou společenskou funkci, pokud bude srozumitelný, přehledný, ale též bezrozporný. To platí o to více pro tak obecné instituty, jako je nutná obrana, které lze bez nadsázky označit za historické a které lidé vnímají a používají odjakživa zcela přirozeně na ochranu svých práv, aniž by si vůbec uvědomovali jejich přesné vymezení v právu občanském, správním nebo trest-

ním, natož aby rozlišovali jejich odpovědné 'odlišnosti' [část III/c c)]. Tyto teze lze jistě vztáhnout též na jiné obecné instituty práva, jako je promlčení nebo prekluze. Ke stejnému pojetí práva, které je prozařováno pojmem obecných principů právních, které dávají právnímu řádu jeho vnitřní uspořádanost a racionalitu, se nedávno výslovně přihlásil též rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 16. 10. 2008, čj. 9 Afs 58/2007-96 (věc *Čechofracht, a. s.*), publ. pod č. 1754/2009 Sb. NSS. Jednotlivé odpovědné odlišnosti promlčení nebo prekluze nemohou vést proto k závěru, že celní právo bude ve srovnání s jinými odpovědnými právního řádu zcela unikátním odvětvím, v němž jako v jediném bude zásah veřejné moci do subjektivní sféry jednotlivce časově zcela neomezen.

[18] Smyslem prekluze stejně jako promlčení je jednak přispívat k právní jistotě účastníků právních vztahů, jednak stimulovat věřitele (ať již jím je subjekt soukromého práva nebo veřejná moc) k včasnému uplatnění jeho práv (srov. k tomu v občanskoprávní rovině výklad M. Knappové, P. Tégla a K. Eliáše in: Eliáš, K. *Občanský zákoník. Velký akademický komentář*. Praha : Linde 2008, s. 408 násl.). V případě nároků veřejné moci nadto prekluze, případně promlčení, snižuje možnost svévolených zásahů do právní sféry fyzických a právnických osob. Neomezená možnost uplatnění určitých majetkových práv vůči dlužníkovi bez ohledu na běh času by jednak zásadním způsobem zvýšila transakční náklady adresátů veřejných subjektivních práv a povinností, a to již jen s ohledem na neomezenou dobu, po kterou by museli vést určitou evidenci relevantní pro potenciální uplatnění nároku, jednak by vytvořila totální právní nejistotu ohledně jejich majetkové situace a těch závazků, které vznikly třeba i velmi dávno v minulosti. Jak v daňovém kontextu judikoval Ústavní soud, lhůty k vyměření daně mají významný vliv na právní jistotu: „*Účelem zavedení prekluzivních lhůt pro vyměření bylo stimulovat správce daně k včasnému výkonu jeho práv a povinností a z hlediska právní jistoty daňových subjektů pak nastolit situaci, kdy po jejich uplynutí zanikají*

*i jejich povinnosti, které zejména pokud jde o povinnost prokazovat, jsou po uplynutí delší doby vždy spjaté s určitými problémy*“ [viz nálezný sp. zn. II. ÚS 493/05 ze dne 11. 1. 2007, přístupné na <http://nalus.usoud.cz/> (věc *PRIOR ČESKÁ REPUBLIKA, a. s.*)]. Časově neomezená možnost určitý druh závazků uplatnit by jistě vedla k problematickému rozhodování orgánů státní správy i soudů, které by byly nuceny rozhodovat i o velmi starých pohledávkách, na které již neexistují dostatečné důkazní prostředky, což by ohrozilo právní jistotu nejen dlužníka, ale v posledku i věřitele. V neposlední řadě by byla favorizace státní moci uplatnit určitou majetkovou pohledávku kdykoliv bez ohledu na běh času nepřijatelná též s ohledem na ústavní požadavky rovnosti a zákazu diskriminace.

[19] Institut časově podmíněného uplatnění majetkových pohledávek se sice může zdát často nespravedlivý, jeho finalita by však neměla zastřít základní, a možno říci ústavní hodnotu, totiž, že přináší do společnosti stabilitu a jistotu, a umožňuje tak dlužníkům plánovat si své životy s vědomím, že v důsledku uplynutí času již proti nim nelze určitý nárok uplatnit. Prekluze nebo promlčení nejsou v tomto pojetí samoúčelné, ale naopak reflektují přirozený běh ekonomického života jako takového.

[20] Nejen české právo proto vychází z pozice, že zásahy veřejné moci do soukromé sféry jsou v zásadě vždy limitovány během času. Pokud zákon směřuje k opaku a vytváří zvláštní skupinu majetkových pohledávek státu, jejichž uplatnění nepodléhá žádné časové limitaci, ohrožuje právní jistotu a oprávněná očekávání adresátů právních norem (čl. 1 odst. 1 Ústavy).

[21] Pro ilustraci lze ukázat na právní úpravu běhu času a promlčení (event. prekluze) majetkových nároků v jiných právních odvětvích. Obecná promlčecí doba v občanskoprávní sféře je tři roky – tedy jen v této době může věřitel prostřednictvím soudu jako orgánu veřejné moci úspěšně uplatnit svou majetkovou pohledávku proti vůli dlužníka (§ 101 obč. zák.). Judikatura Nejvyššího soudu dnes podmiňuje v podstatě všechny ob-



čanskoprávní majetkové nároky promlčením (srov. např. rozsudek velkého senátu NS sp. zn. 31 Cdo 3161/2008 ze dne 12. 11. 2008, [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz), který dovozuje, že „[j]e-li obsahem nároku na náhradu nemajetkové újmy požadavek na zaplacení peněžní částky, pak princip právní jistoty vylučuje, aby plynutí času nebyly přiznány žádné právní účinky“). Podobné úvahy platí v právu veřejném. Podle daňového řádu nelze daň vyměřit ani doměřit či přiznat nárok na daňový odpočet po uplynutí tří let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde současně byla povinnost daňové přiznání nebo hlášení podat (§ 47 odst. 1).

[22] Stěžovatel velmi případně činí paralelu též ve vztahu k jiným zásahům státní moci do sféry jednotlivce, jako je např. trestní represe, jejíž uplatnění je zásadně rovněž časově omezené. Trestnost činu zaniká uplynutím promlčecí doby, jež činí dvacet let, jde-li o trestný čin, za který trestní zákon ve zvláštní části mj. dovoluje uložení výjimečného trestu, dvanáct let, činí-li horní hranice trestní sazby odnětí svobody nejméně deset let, pět let, činí-li horní hranice trestní sazby odnětí svobody nejméně tři léta, a tři léta u ostatních trestných činů (§ 67 odst. 1 zákona č. 140/1961, trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů). Výklad, podle něhož v době do roku 2002 nebyly celní orgány v úspěšném uplatnění celního dluhu omezeny jakoukoliv lhůtou, by tak zcela absurdně stavěl celní dluh do stejné roviny, jako jsou trestné činy taxativně uvedené v § 67a trestního zákona, tedy vedle jednání naplňujících např. skutkovou podstatu válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti podle předpisů mezinárodního práva. V těchto zvláštních případech se však do značné míry setkává právo pozitivní s elementárními požadavky práva přirozeného, které zde výjimečně promlčení vylučuje (srov. např. náleží Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993 – ústavnost zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, publ. pod č. 14/1994 Sb.).

## III/3

[23] Na shora uvedených závěrech se nic nemění ani tehdy, pokud celní dluh vznikl v souvislosti s trestným činem. Dostatečné příklady poskytuje bohatá judikatura Soudního dvora, kterou zde Nejvyšší správní soud cituje toliko podpůrně, neboť na věc přímo nedopadá s ohledem na časovou působnost evropského práva (srov. k tomu rozsudek NSS ze dne 29. 9. 2005, čj. 2 Afs 92/2005-45, publ. pod č. 741/2006 Sb. NSS). Jak je patrné z ústavní judikatury, základní zásady evropského práva jistě do českého práva pronikají i pro právní případy mající původ v období před 1. 5. 2004, a to nepřímou, prostřednictvím obecných ústavních principů (srov. k tomu náleží Pl. ÚS 5/01 ze dne 16. 10. 2001, publ. pod č. 410/2001 Sb. – *Mléčné kvóty*, část VI., kde ÚS mj. uvedl, že „komunitární právo tedy není Ústavnímu soudu cizí, ale prozařuje – zejména v podobě obecných právních zásad evropského práva – v široké míře do jeho vlastní rozhodovací činnosti“).

[24] Nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex společenství [v češtině publikováno ve Zvláštním vydání Úř. věst., kap. 2, sv. 4, s. 307 – 356 (dále jen „Celní kodex Společenství“)], upravuje běh lhůty pro právo vyměřit dlužné clo v čl. 221, jenž stanoví, že jakmile je částka cla zaúčtována, musí být odpovídajícím postupem sdělena dlužníkovi. Sdělení dlužníkovi nelze provést po uplynutí lhůty tří let ode dne vzniku celního dluhu. Avšak jestliže celní orgány nemohly určit přesnou částku cla následkem trestného činu, lze toto sdělení provést i po uplynutí zmíněné tříleté lhůty, pokud to platné předpisy dovolují. Implicitní předpoklad, podle něhož by celní orgány mohly vyměřit celní dluh *kdykoliv* po uplynutí zmíněné tříleté lhůty, je však v podmínkách evropského ústavního státu zcela nepřijatelný, neboť ani o takto kvalifikovaných celních dlužících jistě neplatí závěr, že je lze vyměřit v jakkoliv neomezené lhůtě. Nejvyšší správní soud odkazuje na svou judikaturu, ve které již vyslovil, byť jen jako *obiter dictum*, že „závěr, dle kterého je možné vyměřit celní dluh v neomezených lhůtách, není v právním státě udržitelný“.

příčemž tato teze se uplatní též na výjimku z tříleté lhůty uvedené v čl. 221 Celního kodexu Společenství. Maximální lhůtu pro vyměření celního dluhu vzniklého v souvislosti s trestným činem určí vnitrostátní právní řád každého členského státu (viz rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2008, čj. 9 Afs 211/2007-74; obecně k tomu srov. rozsudek ESD ve věci C-62/06 *ZF Zefeser* ze dne 18. 12. 2007, Sb. s. r. s. I-11995).

[25] K otázce nutnosti časově limitovat možnost celních orgánů vyměřit clo se jasně vyslovil např. generální advokát W. van Gerven ve svém stanovisku ze dne 26. 9. 1991 ve věci C-273/90 *Meico-Fell v Hauptzollamt Darmstadt* (Recueil, s. I-5569). V daném případě se předběžná otázka vztahovala k interpretaci předchůdce čl. 221 Celního kodexu Společenství, totiž čl. 3 nařízení Rady (EHS) č. 1697/79. Podle van Gervena chrání toto nařízení principy právní jistoty a ochrany legitimního očekávání tím, že možnost vyměření je limitována řadou podmínek. Jednou z těchto podmínek je tříletá lhůta pro dodatečné vyměření cla: „*Ovšem uvedenou lhůtu nelze použít, jestliže bylo clo vyměřeno nesprávně či v nedostatečně vyšší v důsledku jednání, které mohlo být důvodem pro zahájení trestního řízení vůči osobě odpovědné za splnění celního dluhu. V takovém případě dojde k vyměření cla v souladu s příslušnými ustanoveními, která jsou v účinnosti v členských státech*“ (viz čl. 3 nařízení) – jinými slovy, *prekluzivní lhůta stanovená v národních právních rádech ve vztahu k tomuto úkonu (která je pravděpodobně delší) se uplatní namísto běžné (či spíše komunitární) prekluzivní lhůty o délce tří let*“ (bod 4 stanoviska).

[26] Přesně v duchu těchto úvah jde též nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 450/2008 ze dne 23. 4. 2008, kterým se stanoví celní kodex Společenství (Modernizovaný celní kodex) (Úř. věst. L 145, 4. 6. 2008, s. 1 – 64). Ve srovnání s dosavadní úpravou totiž Modernizovaný celní kodex stanoví maximální dobu pro oznámení cla přímo v čl. 68 odst. 2: „*Pokud celní dluh vznikl v důsledku činu, který v době, kdy byl spáchán, mohl být*

*důvodem pro zahájení trestního řízení, prodlouží se tříletá lhůta uvedená v odstavci 1 na deset let.*“ Na úrovni komunitárního práva tak bude nově upravena lhůta pro vyměření cla i pro případ celního dluhu vzniklého v důsledku trestného činu.

[27] Z judikatury Soudního dvora ES lze také uvést příklady jednotlivých národních úprav, které vždy stanovily maximální hranici pro vyměření celního dluhu v situaci, kdy přesnou částku cla nebylo lze určit následkem trestného činu. Například z rozsudku ve věci *ZF Zefeser* (cit. v bodě [24] shora) je patrné, že portugalské celní orgány mají na vyměření cla v situaci, kdy k vyměření nedošlo v důsledku podvodného jednání, maximální lhůtu deseti let (bod 7 rozsudku *ZF Zefeser*). V právu britském takováto lhůta činí jen šest roků (cit. v rozsudku NSS ze dne 19. 6. 2008, čj. 9 Afs 211/2007-74). Francouzský *Code de douane* stanoví v čl. 355 odst. 2, že tříletá lhůta pro vyměření cla stanovená v čl. 354 se neuplatní, pokud celní orgány nevzaly v potaz vznik celního dluhu v důsledku podvodného jednání povinného. V tomto případě činí lhůta pro vyměření celního dluhu 30 let (stejně dlouhá je i obecná promlčecí lhůta v soukromém právu), pro jeho vymáhání pak 4 roky. V Německu se uplatní podpůrně § 169 – 171 daňového řádu (Abgabenordnung). Dle § 169 německého daňového řádu činí lhůta k vyměření daně v případě daňového úniku 10 let, v případě lehkomyšlného zkrácení daně pak 5 let. Tyto lhůty je tedy třeba aplikovat i na vyměření cla dle čl. 221 odst. 3 Celního kodexu Společenství (Alexander, S. in: Witte, P. et al. *Zollkodex mit Durchführungsverordnung und Zollbefreiungsverordnung*. 2. völlig neubearbeitete Auflage, München : C. H. Beck 1998, s. 1410).

### III/4

[28] Zákonodárce tedy tím, že odkázal na subsidiární použití obecných předpisů o správě daní a poplatků, současně však vyloučil užití § 47 daňového řádu, vytvořil *prima facie* protiústavní mezeru. S ohledem na úvahy podané shora je totiž evidentní, že nelze dospět k závěru, že celní orgány mohou celní dluh vyměřit kdykoliv, neboť takovýto závěr by byl v rozporu s ústavním pořádkem.

[29] Nejvyšší správní soud proto dále zvažoval, zda lze zjevně protiústavní výklad celního zákona ve znění před 1. 7. 2002 překlenout výkladem ústavněkonformním, který má přednost před postupem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy [návrh Ústavnímu soudu na vyslovení protiústavnosti § 320 písm. b) celního zákona ve znění zákona č. 113/1997 Sb. ve slově „§ 47“]. Zjistil přitom, že protiústavní mezera je toliko zdánlivá, přičemž samotná metodologie celního zákona v relevantním znění umožnila výklad, který nebude v rozporu s ústavním pořádkem [viz část b) níže].

a)

[30] Ústavněkonformní výklad práva před rokem 2002 nabízí sám stěžovatel v kasační stížnosti. Tvrdí, že krajský soud měl aplikovat analogicky § 282 odst. 1 celního zákona ve znění do 30. 4. 2004. Podle tohoto ustanovení se právo vybrat a vymáhat nedoplatek cla promlčuje po šesti letech po roce, ve kterém se stal splatným.

[31] Stěžovatelem nabízená interpretační varianta nicméně není z několikero důvodů přípustná.

[32] Za prvé nutno upozornit, že § 282 ve znění před 30. 4. 2004 i ve znění stávajícím upravuje promlčení práva *vybrat a vymáhat nedoplatek cla*, týká se tedy řízení vymáhacího, nikoliv řízení vyměřovacího (o které jde v nyní posuzovaném případě).

[33] Za druhé, což je ještě mnohem důležitější než právnědogmatický rozdíl mezi lhůtou pro vyměření a lhůtou pro vymožení, lhůta pro promlčení práva v řízení vymáhacím aplikována analogicky pro řízení vyměřovací by zcela nepřipustně stanovila velmi široké časové meze pro vyměření cla (srov. také § 282 odst. 2 celního zákona). Je totiž pravidlem, že lhůta pro vymožení vyměřené pohledávky je podstatně delší než lhůta pro její vyměření (srov. poměr prekluzivní lhůty pro vyměření celního dluhu v § 268 a promlčecí lhůty pro vymožení nedoplatku cla v § 282 celního zákona, ve znění od 1. 7. 2002 do 30. 4. 2004; paralelu lze najít i v jiných právních předpisech, typicky § 101 obč. zák. a § 110 obč. zák.). Samotnému stěžovateli by výkladová

varianta analogické aplikace § 282 odst. 1 celního zákona, ve znění do 30. 4. 2004, jistě prospívala, Nejvyšší správní soud však musí vykládat právo způsobem, který je racionálně aplikovatelný na všechny srovnatelné situace.

[34] Z důvodů podaných v bodě [32] a [33] shora je proto aplikace § 282 odst. 1 celního zákona *per analogiam legis* nepřipustná.

b)

[35] Ústavněkonformní alternativu nicméně nabízí subsidiární použití zákona č. 212/1992 Sb., o soustavě daní. Federální zákon o soustavě daní zůstal platný a účinný i po rozdělení České a Slovenské Federativní republiky, a to na základě ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní republiky. Podle čl. 1 věty první citovaného ústavního zákona zůstávají nadále v platnosti ústavní zákony, zákony a ostatní právní předpisy České a Slovenské Federativní Republiky platné v den zániku České a Slovenské Federativní Republiky na území České republiky. Podle čl. 2 citovaného ústavního zákona v případě rozporu mezi právními předpisy České republiky vydanými před zánikem České a Slovenské Federativní Republiky a předpisy uvedenými v čl. 1 odst. 1 téže právní síly se postupuje podle právního předpisu České republiky (shodný závěr vyslovil NSS již v rozsudku ze dne 10. 4. 2008, čj. 7 Afs 78/2007-60). Zákon o soustavě daní byl zrušen teprve ke dni 1. 1. 2004 zákonem č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.

[36] Nejvyšší správní soud již ve své dřívější judikatuře připustil subsidiární použití zákona o soustavě daní ve vztahu k právní úpravě celního zákona, neboť zde není důvodu pro závěr o přednosti právní úpravy celního zákona před právní úpravou zákona o soustavě daní ve smyslu zásady *lex specialis derogat legi generali* za situace, kdy celní zákon v okamžiku vzniku celního dluhu neupravoval vůbec otázku zániku práva vyměřit celní dluh, resp. daň při dovozu zboží (viz rozsudek čj. 7 Afs 78/2007-60 cit. v bodě [35]).

[37] Norma upravená § 320 písm. b) celního zákona, ve znění platném a účinném před 1. 7. 2002, předepisovala při rozhodování o vyměření cla, daní a poplatků použít obecné předpisy o správě daní a poplatků, ovšem vyjma taxativně vymezených ustanovení daňového řádu, jako § 47, které užít nelze. Přitom teprve v poznámce pod čarou 11) odkazovala co se týče těchto „obecných předpisů o správě daní a poplatků“ na daňový řád. K tomu ovšem nutno ve shodě s judikaturou Ústavního soudu upozornit, že „[p]oznámky pod čarou či vysvětlivky nejsou normativní, přesněji závaznou součástí pravidla chování [...] Proto stejně jako jiné části právního předpisu, jejichž posláním je zlepšit přehlednost předpisu a orientaci v právním řádu (nadpis právního předpisu, označení částí, hlav, dílů, oddílů, paragrafů), jsou i poznámky pod čarou pouhou legislativní pomůckou, která nemůže být závazným pravidlem pro výklad právního předpisu a stanovení pravidel chování“ (nález ÚS ze dne 30. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98, Sb. ÚS sv. 16, č. 173, s. 259, na s. 263). Obsah poznámky pod čarou proto sám o sobě neposkytuje normativní obsah pojmu „obecné předpisy o správě daní a poplatků“ v textu § 320 písm. b).

[38] Uvedenou poznámku pod čarou č. 11) jistě nelze ignorovat, představuje významnou indicii o záměru historického zákonodárce. Proto je i tato poznámka pod čarou ve spojení s dalšími právními argumenty významnou interpretační pomůckou, v daném případě je však právě s ohledem na tyto další právní argumenty nutno interpretovat pojem „obecné předpisy o správě daní a poplatků“ extenzivně, nad rámec toho, kam interpreta směřuje samotná poznámka pod čarou. Proti restriktivnímu výkladu § 320 písm. b), který by odkaz na „obecné předpisy o správě daní a poplatků“ omezil jen na daňový řád, působí

shora podrobně rozebírané ústavní argumenty. Závěr, dle kterého je možné vyměřit celní dluh ve zcela neomezených lhůtách, není v právním státě udržitelný, neboť je v rozporu s postuláty právní jistoty a ochrany důvěry občana v právo, tedy s principy a hodnotami vyvěrajícími z čl. 1 odst. 1 Ústavy. Zákonně zakotvení lhůt, ve kterých je stát po určitém subjektu oprávněn vyžadovat splnění určité povinnosti, je ochranou tohoto subjektu, neboť stanoví dobu, po jejímž uplynutí je najisto postaveno, že jeho povinnost zůstane nezměněna.

[39] Pokud možnost vyměřit celní dluh neomezeně dlouho není ústavně konformní, je nutno zvážit, zda existují ve smyslu textu § 320 písm. b) celního zákona vedle daňového řádu další „obecné předpisy o správě daní a poplatků“, které by státní moci při vyměření celního dluhu stanovily časový limit. Zákon o soustavě daní, který byl jistě rovněž „obecným předpisem o správě daní a poplatků“, v § 4 odst. 2 stanovil, že „daň nelze vyměřit ani vymáhat po uplynutí tří let od konce kalendářního roku, v němž byl poplatník nebo plátce povinen podat přiznání nebo hlášení, popřípadě dlužník srazit daň nebo zálohu na tuto daň“. Protože celní zákon v relevantním znění nevyloučil použít § 4 odst. 2 zákona o soustavě daní, který byl v období do 1. 1. 2004 součástí platného práva a reguloval otázku zániku práva vyměřit daň, je nutno na nyní projednávaný případ použít přiměřeně právě toto ustanovení. Touto interpretací se vyloučí ústavně zcela nepřijatelná možnost vyměřit celní dluh kdykoliv. Takovýto závěr je sice s velkou pravděpodobností v rozporu se záměrem historického zákonodárce, jde však o jedinou interpretační alternativu, kterou je možno se vyhnout rozporu s ústavním pořádkem a současně interpretovat celní zákon konzistentně se základními principy právního řádu jako významového celku.

## 1838

**Stavební řízení: osoba, která má ke stavbě jiné právo**

**Správní řízení: opomenutý účastník řízení; právní moc rozhodnutí**

k § 59 odst. 1 písm. b) a odst. 4 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb.\*)

k § 109 odst. 1 písm. d) a 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

k § 14 odst. 1, § 51 a § 52 správního řádu (č. 71/1967 Sb.) (v textu též „spr. ř.“)\*\*)

k § 72 a § 73 odst. 1 správního řádu [č. 500/2004 Sb. (v textu též „správní řád z roku 2004“)]

I. „Nájemcem bytu“, vyloučeným z účastenství ve stavebním řízení ve smyslu § 59 odst. 4 stavebního zákona z roku 1976 (§ 109 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006), není osoba, která má k takovému bytu právo odpovídající věcnému břemeni (právo bydlení). Taková osoba má ke stavbě „jiné právo“ ve smyslu § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976 [srov. také výslovně § 109 odst. 1 písm. d) stavebního zákona z roku 2006], a je proto účastníkem stavebního řízení.

II. I rozhodnutí správního orgánu, které nebylo formálně řádně doručeno (oznámeno) účastníku řízení, může nabytí právní moci (§ 52 odst. 1 správního řádu z roku 1967, § 73 odst. 1 správního řádu z roku 2004), nastane-li fikce oznámení rozhodnutí.

III. Je-li účastník řízení, jehož práva, právem chráněné zájmy či povinnosti byly rozhodnutím dotčeny (§ 14 odst. 1 správního řádu z roku 1967), opomenut při oznámení rozhodnutí, nastane fikce oznámení rozhodnutí k okamžiku, k němuž je bezpečně a bez rozumných pochyb zjištěno, že opomenutý účastník seznal úplný obsah rozhodnutí co do jeho identifikačních znaků i věcného obsahu, zásadně tedy rovnocenně tomu, jako by mu bylo rozhodnutí řádně oznámeno.

Opomenutí účastníka při oznámení rozhodnutí je v takovém případě procesní vadou zhojitelnou bez újmy na nastalé právní moci rozhodnutí jen za předpokladu, že fikce oznámení rozhodnutí nastala natolik včas, že opomenutý účastník mohl užít zákonných procesních prostředků na svou obranu ještě před tím, než správní orgán měl rozhodnutí za pravomocné.

IV. Nastala-li fikce oznámení rozhodnutí teprve poté, co podle mínění správního orgánu již rozhodnutí nabylo právní moci, počínají opomenutému účastníku teprve touto fikcí běžet lhůty pro podání řádných či mimořádných opravných prostředků. Pouhý fakt běhu času od vydání neoznámeného rozhodnutí nemá na nabytí právní moci vliv.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, čj. 2 As 25/2007-118)

**Prejudikatura:** č. 64/2004 Sb. NSS, č. 612/2005 Sb. NSS a č. 985/2006 Sb. NSS.

**Věc:** Otakar H. st. proti Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje, za účasti Otakara H. ml., o povolení obnovy řízení, o kasační stížnosti žalobce.

\*) S účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

\*\*) S účinností od 1. 1. 2006 nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád.

Smlouvou ze dne 29. 10. 1997 žalobce daroval svému synovi Otakaru H. ml. (osoba zúčastněná na řízení) nemovitosti specifikované v čl. I smlouvy – pozemky a rodinný dům na nich stojící. Zároveň bylo touto smlouvou zřízeno ve prospěch žalobce věcné břemeno, blíže specifikované jako „*doživotní a bezplatné právo bydlení v přízemí rodinného domku, užívání celé zahrady a garáže, průjezdu osobního automobilu do dvora, s právem volného příchodu a odchodu k bytu a s právem přijímat ve svém bytě návštěvy*“. Obě práva – právo vlastnické i právo odpovídající věcnému břemeni – byla vložena do katastru nemovitostí s právními účinky ke dni 3. 11. 1997.

Stavební odbor Magistrátu města Hradec Králové povolil dne 9. 3. 2003 na žádost stavebníka Otakara H. ml. stavební úpravy podkroví – vznik bytové jednotky (právní moc vyznačena datem 11. 6. 2003). Stavební úřad jako s účastníkem řízení s žalobcem nejednal a vydané stavební povolení mu nedoručil.

Stavba byla dokončena na podzim roku 2003. Kolaudačním rozhodnutím ze dne 27. 10. 2003 (s doložkou právní moci 19. 11. 2003) stavební úřad povolil užívání stavby podkroví rodinného domu. Současně stanovil, že stavebník Otakar H. ml. dokončí fasádu rodinného domu do 31. 12. 2004. V odůvodnění se mimo jiné konstatuje, že byly dodrženy všechny podmínky stavebního povolení. Dodržení těchto podmínek je kladně osvědčeno i v protokolu o ústním jednání spojeném s místním šetřením ze dne 3. 10. 2003.

Dne 23. 8. 2005 (rukou opraveno razítko podatelny s datem 23. 7. 2005) podal žalobce návrh na povolení obnovy ukončeného stavebního řízení. Ze svědeckých výpovědí učiněných v rámci řízení vyplynulo, že štítek „stavba povolena“ se nacházel během provádění stavebních úprav v okně bytu žalobce. Svědci také vypověděli, že žalobce byl přítomen provádění stavebních úprav, popř. do nich i aktivně zasahoval. Stavební úřad dne 5. 5. 2006 návrh na povolení obnovy řízení zamítl.

Proti rozhodnutí se žalobce odvolal k žalovanému, který odvolání dne 1. 8. 2006 zamítl. Uvedl, že marně uplynula tříletá objek-

tivní lhůta k obnově řízení, a proto návrh na její povolení nelze než zamítnout. Poznamenal, že lhůta uplynula 11. 6. 2006, tj. ještě před tím, než byla věc předložena k rozhodnutí o odvolání. I přesto se vyjádřil k odvolacím námitkám, které shledal nedůvodné, a vyslovil, že postup stavebního úřadu byl v souladu s § 62 a násl. spr. ř.

Rozhodnutí žalovaného žalobce napadl žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, který ji rozsudkem ze dne 31. 1. 2007 zamítl. Žalovanému dal za pravdu v tom, že po uplynutí zákonné tříleté lhůty dnem 11. 6. 2006 nebylo již možné návrhu na povolení obnovy řízení vyhovět, ani kdyby jej shledal oprávněným (což se však nestalo).

Proti rozsudku brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností. Namítal, že stavební úřad vydal stavební povolení, přičemž ho zcela pomínil jako účastníka řízení. Správní orgán přitom měl k dispozici výpis z katastru nemovitostí, ze kterého mohl zjistit, že stěžovatelí svědčilo věcné právo k nemovitosti dotčené stavebními úpravami. Právo odpovídající věcnému břemeni (spočívající v právu bydlení) bylo vydáním stavebního povolení nepochybně dotčeno. Provádění stavebních úprav i jejich konečný výsledek zasáhly vážným způsobem do stěžovatelova práva na obydlení. Krajský soud se nesprávně ztotožnil s žalovaným v tom, že v době rozhodování žalovaného uplynula lhůta pro povolení obnovy řízení. Neří tomu tak, protože stěžovatel sám nemohl žádným způsobem donutit správní orgány, aby rozhodly dříve, než tato lhůta uplynula. Dále uvedl, že lhůta se staví po dobu celého řízení o podaném návrhu; odvolací řízení tvoří jeden celek s řízením u správního orgánu I. stupně a „*promlčecí doba*“ nemůže pokračovat, a to až do právní moci konečného rozhodnutí.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti souhlasil s tím, že stěžovateli svědčilo dle zápisu v katastru nemovitostí právo odpovídající věcnému břemeni užívání a s tím spojeného bydlení. Toto právo však přirovnal k postavení nájemce bytu (§ 59 odst. 4 stavebního zákona, který výslovně upravil, že „*nájemci bytů a nebytových prostor nejsou účastníky stavebního řízení*“).

Druhý senát Nejvyššího správního soudu při předběžné poradě dospěl k závěru, že opomenutý účastník řízení má dvě možnosti procesní obrany. První případ představuje postup dle § 54 odst. 3 spr. ř., tzn. využití odvolání buď v řádné odvolací lhůtě, nebo ve lhůtě tří měsíců, jestliže mu bylo i přes opomenuté účastenství prokazatelně rozhodnutí I. stupně oznámeno. Druhou možností je podání návrhu na obnovu řízení podle § 62 odst. 1 písm. c) spr. ř. (nesprávným postupem byla účastníkovi odňata možnost účastnit se řízení, mohlo-li to mít podstatný vliv na rozhodnutí a nemohla-li náprava být zjednána v řízení odvolacím), přičemž návrh je podán opožděně, jestliže návrhatele prokazatelně o napadeném rozhodnutí musel vědět. Druhý senát vyšel ze zjištění, že stěžovatel bydlící ve stejném domě, kde probíhaly stavební úpravy, o nich věděl a vědět musel. Zákonná subjektivní tříměsíční lhůta k podání návrhu na obnovu řízení mu proto začala běžet již v době výstavby (v roce 2003) a návrh na povolení obnovy řízení podaný v srpnu 2005 byl opožděný. Skutkové a právní závěry správních orgánů i krajského soudu měl proto druhý senát za správné a zákonné. Druhý senát ale zjistil, že tento právní závěr byl odlišný od právních názorů vyslovených v některých dřívějších rozsudcích Nejvyššího správního soudu, např. sp. zn. 4 As 27/2003, 3 As 58/2003, 3 As 14/2004 nebo 5 As 47/2003. V citovaných rozsudcích zaujal Nejvyšší správní soud několik rozdílných výkladů. Podle prvního z nich je důsledkem neoznámení rozhodnutí účastníkovi řízení to, že vydané rozhodnutí nenabývá právní moci. Opomenutý účastník proto může podat odvolání kdykoliv až do okamžiku, kdy mu bylo rozhodnutí řádně oznámeno a následně mu uplynula odvolací lhůta (rozhodnutí sp. zn. 4 As 27/2003, 3 As 58/2003, 3 As 14/2004). Druhý názor (vyslovený například v rozhodnutích sp. zn. 3 As 35/2004, 2 As 20/2005, 4 As 36/2005 nebo 4 As 6/2006) dovozoval, že opomenutý účastník mohl proti neoznámenému rozhodnutí podat odvolání, avšak jen ve lhůtě tří měsíců od okamžiku, kdy se o existenci rozhodnutí a řízení dozvěděl. Podstatou třetího názoru (rozsudek sp. zn. 5 As

47/2003) je argumentace vedoucí k tomu, že opomenutý účastník může podat odvolání jen do skončení běhu lhůty pro podání odvolání neopomenutým účastníkům řízení. Druhý senát tak nemohl o věci sám rozhodnout a odchýlit se od stávající (ostatně i vzájemně rozporné) judikatury Nejvyššího správního soudu, a proto věc předložil rozšířenému senátu.

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

### Z odůvodnění:

[31] Především – a to jako otázku předběžnou, od níž se musí odvinout všechny další úvahy – bylo nutno posoudit, zda stěžovatel se stal nebo nestal účastníkem řízení o povolení stavby, anebo zda je správná argumentace, kterou předestřel žalovaný, že totiž postavení stěžovatele bylo obdobné postavení nájemce bytu podle § 59 odst. 4 stavebního zákona, jehož zákon z účastenství vylučoval.

[32] Názoru žalovaného rozšířený senát nepřisvědčil. Účastníkem stavebního řízení byly kromě dalších osob uvedených v podle § 59 stavebního zákona především také „osoby, které mají vlastnická nebo jiná práva k pozemkům a stavbám na nich ... a tato práva mohou být stavebním povolením přímo dotčena“. Ustanovení odstavce 4 pak vylučovalo z účastenství výslovně „nájemce bytů a nebytových prostor“. Odstavec 4 je zřetelně předpisem speciálním, vylučujícím z okruhu účastníků přesně pojmenovaný okruh osob, vymezený právním pojmem („nájemce“); jeho smyslem – i s ohledem na dobu vydání stavebního zákona bylo očividně především nekomplikovat stavební řízení, týkající se velkých staveb pro bydlení (typicky problematika sídlištních činžovních bytů). Jde o ustanovení, které odnímá právo osobám, které by jinak spadaly do rozsahu obecného vymezení pojmu „účastník řízení“ podle § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Odnímá-li se někomu speciálním ustanovením zákona právo, nelze takové ustanovení interpretovat analogicky (o extenzivní výklad tu jít nemůže) na případy, které zákon do vyluky výslovně nezahrnuje. Taková analogie je ústavně nepřipustná.

[33] Stěžovatel je osobou, která „nájemcem bytu“ není; již proto na něj výluka nedopadá. K bytu v domku a pozemku má nadto právo, které se mnohem víc blíží právu vlastnickému než právu z nájemního vztahu, neboť právo odpovídající zřízenímu věcnému břemenu je právem věcným, nikoli obligacním. Má tedy k pozemku a stavbě právě ono „jiné právo“ ve smyslu § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, které jeho účastenství v řízení stavebním založilo [Výslovně to ostatně nyní vyjadřuje ustanovení § 109 odst. 1 písm. d) nyní platného a účinného stavebního zákona z roku 2006]. Názor žalovaného, že stěžovatel účastníkem řízení o vydání stavebního povolení nebyl, proto neobstojí.

[34] Byl-li tedy stěžovatel účastníkem řízení o vydání stavebního povolení, musí být, a to také jako předběžná, zodpovězena otázka, zda stavební povolení vydané v řízení bez jeho účasti nabylo právní moci nebo ne. Od jejího zodpovězení se totiž pak nutně odvíjí úvahy o tom, jaké procesní prostředky k nápravě tu v jednom nebo ve druhém případě byly dány, resp. zda mohly nebo nemohly být využity.

[35] Rozhodnutí nabývá právní moci, jestliže se proti němu nelze odvolat (§ 52 odst. 1 spr. ř.). Odvolání má právo podat účastník řízení, a to do 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí (§ 53 a § 54 odst. 2 spr. ř.). Poznává se, že nejinak tomu bude také při posuzování obdobných případů podle správního řádu z roku 2004: zde (§ 73 odst. 1) je předpokladem právní moci oznámení rozhodnutí a fakt, že proti rozhodnutí nelze podat odvolání.

[36] Ze skutkového stavu, tak jak byl popsán podle správního spisu, je zřejmé, že stěžovateli stavební povolení doručeno (oznámeno) nebylo. Soud tu musel řešit otázku značně obtížnou a pro praxi dalekosáhlou: zda v takových případech je vůbec možné, aby rozhodnutí nabylo právní moci ve smyslu § 52 odst. 1 spr. ř. (nyní § 73 odst. 1 správního řádu z roku 2004).

[37] Otázka nabytí právní moci, občas zúženě chápána jen jako otázka právní, je ovšem

ve skutečnosti také otázkou skutkových zjištění, *questio facti*. Nelze totiž abstrahovat od toho, že je tu široká škála různých skutkových příběhů, které život přináší – od případů, kdy opomenutý účastník nebyl znám vůbec nikomu, ba ani on sám nevěděl, že se nějaké řízení vede a že nějaké rozhodnutí bylo vydáno, až k případům, kdy účastník řízení na něm bral plnohodnotnou účast nebo jej dokonce sám inicioval, ale v důsledku chyby nebo nepozornosti se mu výsledné rozhodnutí nedostalo do rukou cestou, kterou zákon předpokládá, tedy řádným oznámením (doručením), a výsledné rozhodnutí získal z jiného zdroje (a případně proti němu také právními cestami brojil a snažil se jej zvrátit). Dosavadní judikatura nahlížela tyto případy rozličně a přinášela pro ně také různá právní řešení.

[38] Rozšířený senát jako východisko dalších úvah formuloval tyto teze:

[39] Za prvé tu existují dvě skupiny skutečně nebo zdánlivě opomenutých účastníků: ti, které za opomenuté správní orgán sám považuje, a ti, jejichž účastenství správní orgán popírá. Toto rozhraničení – vycházející tedy z procesního postoje správního orgánu – považuje soud za výchozí, protože právě ono poskytuje jasné východisko k ochraně skutečně porušených práv a nápravě narušeného právního stavu.

[40] Za druhé je zřejmé, že v těch případech, kde správní orgán sám v řízení dosud probíhajícím dospěje k závěru, že osoba, která tvrdí, že účastníkem je, jím také je podle práva, musí také vadu řízení, ke které došlo, napravit. Nezbyvá totiž nic jiného, než takové osobě umožnit plnohodnotnou účast na řízení, a to přiměřeně fázi, ve které se řízení nachází; problém nevzniká, nebylo-li dosud rozhodnutí v I. stupni vydáno. Bylo-li ale již vydáno rozhodnutí v I. stupni a probíhá řízení odvolací (k opravnému prostředku podanému jiným účastníkem), musí umožnit opomenutému účastníku doručením rozhodnutí I. stupně podat rovněž odvolání. Odpírá-li naopak osobu za účastníka uzнат, podle převažujícího mínění praxe i doktríny o tom vydá procesní rozhodnutí (§ 14 spr. ř., nyní výslovně § 28 odst. 1 správního řádu z roku 2004).



[41] Za třetí je třeba připomenout, že v situaci, kdy opomenutý účastník řízení vystoupí teprve poté, kdy řízení před správním orgánem je skončeno rozhodnutím, jež správní orgán má za konečné a případně také pravomocné, nastávají různé varianty, kombinující jednak otázku právní, zda totiž vystoupivší osoba je nebo není skutečným účastníkem řízení, a jednak otázku skutkovou, především v tom, zda a kdy taková osoba získala dostatečný a věrohodný poznatek o obsahu rozhodnutí (nebo rozhodnutích), které bylo v řízení vydáno. Jestliže se správní orgán ztotožní s tím, že osoba je skutečným účastníkem řízení, nastává tato situace (o případu, kdy správní orgán účastenství po právní moci tvrzené popírá, viz pod bodem čtvrtým):

[42] Ve vztahu k právní moci rozhodnutí je uznáním osoby za pravého (opomenuté) účastníka správním orgánem již uznaná a obvykle doložkou deklarovaná právní moc vydaného rozhodnutí otřesena. Došlo tu ke zřejmé vadě řízení a je třeba posoudit její vliv na zákonnost řízení i zákonnost rozhodnutí samotného; pro pestrost skutkových příběhů tu podle mínění rozšířeného senátu nelze dát jediný a univerzální návod, jak takové vady řešit. Je tomu tak proto, že se tu obvykle dostávají do obtížně řešitelného střetu založená či deklarovaná rovnorodá práva „původních“ účastníků řízení, kteří v dobré víře ve věcnou správnost a zákonnost rozhodnutí, které se jim představilo jako pravomocné, předsevzali skutková a právní jednání (ve stavebním řízení, kde k těmto problémům dochází často, například započali stavbu, uzavřeli smlouvy, pronajali postavenou a kolaudovanou budovu apod.), s právy účastníka opomenutého, která bývají stejné hodnoty (např. právo vlastnické).

[43] Naproti tomu lze – a je nutno – vyslovit obecnější pravidlo, jímž je třeba se v takových případech řídit:

[44] Rozšířený senát má za to, že právní moc rozhodnutí není zvrácena jen tím, že při oznamování rozhodnutí byl opomenut účastník, jsou-li splněny dva předpoklady:

[45] Prvý předpoklad je splněn, lze-li postavit najisto, že opomenutý účastník seznal

s dostatečnou jistotou a včas obsah vydaného rozhodnutí, především tedy, kdy a kým bylo vydáno, jak jej lze identifikovat, jakým způsobem a v jakém rozsahu mu takové rozhodnutí zasahuje do práv, a měl tedy účinnou možnost se proti němu účinně bránit opravnými prostředky. Obvykle tu půjde o případy, kdy se opomenutý účastník s obsahem rozhodnutí seznámil prostřednictvím jiné osoby, nebo se s ním seznámil jinak, a to prokazatelně a v rozsahu potřebném pro účelnou obranu proti němu (nahlížením do spisu v jiné procesní roli atp.).

[46] Druhý předpoklad je časový moment, spočívající v tom, že opomenutý účastník rozhodnutí v naznačeném rozsahu seznal v době, kdy ještě ostatní účastníci nemohli vycházet z toho, že rozhodnutí nabylo právní moci.

[47] Za těchto (přísně posouzených) předpokladů bude nedostatek samotného formálního doručení zhojitelnou procesní vadou (neboť doručení je v takovém případě skutečně jen otázkou dodržení formy bez věcného reflexu), zpravidla nepřekážející tomu, aby rozhodnutí neztratilo vlastnost, nazývanou právní mocí. Takovou procesní vadu zhojí správní orgán tím, že stejnopis rozhodnutí účastníkovi vydá (bez právních účinků doručení, které by znamenaly počátek běhu lhůt pro podání opravných prostředků).

[48] Dále je třeba si uvědomit, že možnost v předešlém výkladu nastíněnou (že tedy opomenutému účastníkovi, který obsah rozhodnutí znal, lze rozhodnutí toliko dodat, aniž by pozbylo právní moci), naprosto nelze nadužívat: dochází tu sice ke střetu zpravidla rovnocenných práv, ale výhoda, poskytovaná účastníkům, kteří nabyli práva podle pravomocného rozhodnutí, může převážet jen tam, kde lze spravedlivě a zcela bezpečně mít za to, že opomenutý účastník měl dostatečnou a účinnou šanci se bránit, kdy věděl bez rozumných pochyb, že (a kdy, čím a jak) mu bylo zasaženo do jeho vlastních práv.

[49] Nebude tedy na místě favorizovat účastníka, který – ač prokazatelně a v dostatečném rozsahu věděl, že se mu stala újma na

právech vydáním rozhodnutí v řízení, v němž byl opomenut – proti tomu včas nezasáhl (z liknavosti, z důvodů spekulacních, pro zamýšlenou budoucí šikanu třetích osob), nebo prostě proto, že se zásahem do svých vlastních práv původně souhlasil (má tu místo zásada klasické římské jurisprudence *volenti non fit iniuria*, neboli „svolnému se neděje bezpráví“).

[50] Nejsou-li ale splněny vylíčené předpoklady, nepostačí, že opomenutý účastník o faktu existence rozhodnutí věděl (ale s jeho obsahem se včas seznámit nemohl), nebo dokonce jen to, že vědět měl a mohl: k obraně proti vrchnostenskému zásahu do práv je jistě spravedlivé tolerovat vyšší míru případné indolence dotčených osob. Samozřejmě nepostačí ani pouhá povědomost o tom, že řízení probíhalo. To musí platit zcela bez výjimky především tam, kde na obsah rozhodnutí nelze usoudit jen z pouhé informace o faktu, že řízení proběhlo nebo že rozhodnutí bylo vydáno (územní rozhodnutí, stavební povolení, různé koncese atp., tedy tam, kde lze oprávněně předpokládat připojení podmínek, různou intenzitou zásahu do práv, obecně tedy složitější úpravu právních a skutkových poměrů).

[51] Po shrnutí těchto úvah a předpokladů – jak uvedeno, značně striktních – rozšířený senát tedy připouští, že v popsanych případech rozhodnutí nabude právní moci i za existence opomenutého účastníka řízení, se všemi důsledky, plynoucími ze ztráty lhůt pro opravné prostředky řádné i mimořádné, a také lhůt žalobních.

[52] Tyto skutečnosti musí ovšem v první řadě zjistit, posoudit a řádně zdůvodnit správní orgán; nejde tu ale o rozhodování ve volné úvaze. Dospěje-li k závěru, že naznačené předpoklady k „setrvání“ právní moci splněny nebyly a rozhodnutí v právní moci pro opomenutí účastníka nenabývalo (fikce oznámení nenastala), nezbyvá, než řádně doručit vydané rozhodnutí účastníkovi, kterému tím počne běžet lhůta pro odvolání.

[53] Bylo-li však vydáno rozhodnutí ve II. stupni, je třeba jej nejprve odstranit tak, že je správní orgán opomenutému účastníkovi

doručí (čímž se toto rozhodnutí stane pravomocným, neboť odvolání ani rozklad nepřichází v úvahu, arg. § 52 spr. ř.), a poté buď takové rozhodnutí zruší užitím vlastních dozorčích prostředků (např. § 62 odst. 2 nebo § 65 spr. ř.), anebo rozhodne o návrhu na obnovu řízení, který podá sám účastník.

[54] Konečně za čtvrté rozšířený senát zkoumal případy, kdy opomenutý účastník vystoupí poté, kdy správní orgán již vyznačil nabytí právní moci, a účastenství současně správní orgán popírá. Připomenout třeba, že popření účastenství – aby tu byl skutečný spor a měly se od čeho odvíjet žalobní lhůty – se musí nejprve stát procesně účinným způsobem, například zamítnutím odvolání pro nepřípustnost (§ 60 spr. ř., § 92 odst. 1 správního řádu z roku 2004), nebo zamítnutím návrhu na obnovu řízení proto, že ten, kdo návrh podal, není účastníkem řízení [návrh na obnovu řízení může podat toliko účastník (§ 62 spr. ř., resp. § 100 správního řádu z roku 2004)].

[55] Je pak na opomenutém účastníkovi, aby napadl takové zamítavé rozhodnutí včas žalobou na soudě (§ 65 s. ř. s.). Soud poté – řídě se obdobnými úvahami jako správní orgán v postupu podle bodu třetího – vyšetří jako otázku předběžnou, zda tu jde nebo nejde o opomenutého účastníka. Není-li žalobce opomenutým účastníkem, soud žalobu bez dalšího zamítne.

[56] Byl-li ale účastník skutečně v řízení správním opomenut (a jeho procesní obrana – odvolání nebo návrh na obnovu řízení – byla nesprávně zamítnuta pro nepřípustnost), vychází soud obdobně z úvah a argumentace naznačené v bodě třetím. Může tedy žalobu proti zamítnutí odvolání nebo zamítnutí návrhu na obnovu sám zamítnout (zpravidla pro opožděnost) jen v těch případech, kdy opomenutý účastník, ač prokazatelně znal obsah rozhodnutí dostatečně a včas, nevyužil řádně a ve lhůtách počítaných od seznání obsahu rozhodnutí opravné prostředky, které zákon účastníkovi dává (odvolání, návrh na obnovu řízení), jinak řečeno tehdy, proběhly-li lhůty pro opravné prostředky počítané od fikce oznámení marně.

[57] A naopak: prokázali se, že účastník získal řádnou vědomost o obsahu rozhodnutí (třebas i po měsících či letech od jeho vydání), teprve okamžikem získání této vědomosti se vytváří fikce, že tímto okamžikem mu bylo rozhodnutí oznámeno a že tedy teprve od tohoto okamžiku proti němu mohl podat odvolání (v případě rozhodnutí I. stupně, které správní orgán má za pravomocné), popřípadě teprve tímto okamžikem se počínají odvíjet lhůty pro podání návrhu na obnovu řízení (u rozhodnutí, které bylo k návrhu někoho jiného vydáno orgánem odvolacím).

[58] Není tedy vyloučeno, že i rozhodnutí, které správní orgán i ostatní účastníci řízení mají za pravomocné, může být účinně napadeno opomenutým účastníkem řízení bez ohledu na dobu, která uběhla ode dne, vyznačeného jako den právní moci.

[59] Výsledek argumentace a úvah rozšířeného senátu lze shrnout takto:

[60] Z práva nelze dovodit, že účinky rozhodnutí vydaného veřejnou mocí (a tedy vznik subjektivních práv a povinností) mohou jen pouhým během času nastat vůči tomu, kdo v rozporu se zákonem nemohl vykonávat práva účastníka v řízení, v němž takové rozhodnutí bylo vydáno, neznal obsah rozhodnutí, nemohl se procesu účastnit a nemohl se proti jeho vydání bránit prostředky, které mu procesní předpis umožňuje. Nelze dovodit ani to, že nesprávné vyznačení právní moci na rozhodnutí za situace, kdy některému účastníkovi rozhodnutí nebylo oznámeno, může mít pro takového účastníka fatální důsledky jen proto, že od nesprávného vyznačení právní moci uběhla dlouhá doba. A naopak: nelze na újmu ostatních účastníků řízení zvrátit právní moc rozhodnutí jen proto, že některému (opomenutému) účastníkovi nebylo rozhodnutí řádně formálně oznámeno (doručeno), jestliže přítom takový účastník obsah rozhodnutí znal buď fakticky (např. pošta vydala zásilku s rozhodnutím nesprávně sousedovi, rozhodnutí nebylo doručeno do vlastních rukou), nebo proto, že si takovou vědomost zjednal z jiného zdroje (např. od jiného účastníka řízení, který mu předal kopii rozhodnutí, s rozhodnutím se se-

známil v jiné věci, nahlížením do spisu v pozdější době atd.). V takovém případě nastává fikce oznámení, a od ní se odvíjí běh lhůt stejně tak, jako by došlo k oznámení řádněmu. K tomu je však zapotřebí, aby toto faktické „oznámení“ mělo pro opomenutého účastníka řízení zásadně stejnou informační hodnotu jako oznámení řádně procesně učiněné; je přirozeně zapotřebí – neboť tu chybí obvyklý průkaz doručení (doručenka) – ustavit okamžik faktického oznámení co nejspolehlivěji; v praxi pak zřejmě tak, že bude určen nejpozdější den, ve kterém opomenutý účastník nabyl potřebné vědomosti; pochybnost tu prospívá tomu, kdo byl opomenut.

[61] Po formulování těchto obecných závěrů pak mohl rozšířený senát přistoupit k přezkoumání rozhodnutí krajského soudu ve věci samé; shledal, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný.

[62] S odvoláním na to, co již bylo v reprodukční části tohoto rozsudku uvedeno, je vhodné připomenout, že správní orgán, rozhodující o odvolání proti zamítnutí návrhu na obnovu řízení vyšel z toho, že návrh není důvodný, protože navrhovatel marně uběhla tříletá objektivní lhůta pro podání návrhu na obnovu řízení. Toto rozhodnutí – i přes svou jistou zbytnělost – se nijak nelypalo se základním logickým rozparem, na kterém je zbudováno ono samo i rozhodnutí správního orgánu I. stupně (o zamítnutí návrhu na obnovu řízení): účastenství žalobce Otakara H. st. v původním řízení stavebním správní orgány popřely a vyšly z toho, že žalobce účastníkem řízení nebyl a jeho právní pozice je obdobná postavení nájemce, který je z okruhu účastníků řízení o vydání stavebního povolení vyloučen. V rozporu s logikou (a textem zákona) pak ale projednaly jeho návrh na obnovu řízení stejně tak, jako by Otakar H. st. účastníkem řízení byl: návrh na obnovu řízení může totiž podat podle zákona jen účastník řízení; není-li navrhovatel obnovy účastníkem původního řízení, nemůže se samozřejmě domáhat obnovy a jeho návrh musí být zamítnut, nikoli však pro marné proběhnutí lhůty, ale právě proto, že návrh podává někdo, kdo tak učinit nemůže. To je

jen logické, protože domáhá-li se obnovy neúčastník řízení, byť v dosud otevřené lhůtě subjektivní a objektivní, jeho návrh musí být zamítnut, aniž by se běh lhůty vůbec zkoumal. Správní orgán, který v původním (stavebním) řízení stěžovatele za účastníka řízení odmítl považovat, ale v řízení o návrhu na obnovu řízení učinil pravý opak, se tak dopustil nelogičnosti, kterou nevysvětlil, a kterou také převzal orgán odvolací (žalovaný). Obě tato rozhodnutí je tak třeba mít za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost i pro nedostatek důvodů.

[63] Bylo pak na krajském soudu, aby k žalobě stěžovatele tato rozhodnutí právě z tohoto důvodu zrušil (a to případně i jen z povinnosti úřední), poukázal na alogičnost správního procesu i jeho výsledek, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. To však krajský soud neučinil: ponechal bez povšimnutí fakt, že žalovaný počítá lhůtu pro podání návrhu na obnovu řízení od „*právní moci*“; zachází tedy s návrhem na obnovu tak, jako by byl podán řádným účastníkem řízení, jemuž bylo rozhodnutí oznámeno a nabylo právní

moci. Současně ale připouští, že rozhodnutí řádně oznámeno (doručeno) vůbec nebylo (ostatně o tom nejsou žádné pochybnosti); tím ale mlčky vyvrací právní moc jako základní předpoklad řízení o obnově. Proto tedy zatížil i krajský soud své rozhodnutí nepřezkoumatelností, pro niž rozšířený senát jeho rozhodnutí zrušil.

[64] V dalším řízení vyjde krajský soud z toho, že dosud vyznačovaný okamžik právní moci stavebního povolení (11. 6. 2003) může obstát jen tehdy, jestliže se prokáže, že již před tímto datem měl stěžovatel k dispozici buď toto stavební povolení, nebo takovou informaci o jeho identifikaci a obsahu, že bezpečně věděl o tom, do kterých práv a povinností a v jakém rozsahu mu toto rozhodnutí zasahuje. Nebylo-li tomu tak, musí být tento okamžik zjištěn dokazováním v řízení správním nebo soudním, a nezdaří-li se to, musí být toto rozhodnutí stěžovateli řádně oznámeno. Dále vyjde krajský soud z toho, že rozhodnutí, vydávaná v řízení o návrhu na obnovu řízení, trpí logickým rozparem shora vyloženým, pro který nemohou obstát.

## 1839

### Azyl: zjevně nedůvodná žádost; rozhodování o překážkách vycestování

k § 16 a § 28 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění zákonů č. 350/2005 Sb. a č. 501/2004 Sb.

**Ustanovení § 28 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném do 31. 8. 2006, je nutno vyložit tak, že pojem „rozhodnutí o neudělení nebo odnětí azylu“ zahrnuje také rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné (§ 16 téhož zákona). V tomto případě je správní orgán povinen rozhodnout též o překážce vycestování.**

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2009, čj. 1 Azs 96/2006-80)

**Prejudikatura:** srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. 7. 1989 *Soering proti Spojenému království* (stížnost č. 14038/88, řada A č. 161, s. 35), ze dne 20. 3. 1991 *Cruz Varas a další proti Švédsku* (stížnost č. 15576/89, řada A č. 201, s. 28), ze dne 30. 10. 1991 *Vilvarajah a další proti Spojenému království* (stížnosti č. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 a 13448/87, řada A č. 215, s. 36), ze dne 17. 12. 1996 *Ahmed proti Rakousku* (stížnost č. 25964/94, Reports 1996-VI, s. 2206\*), ze dne 12. 4. 2005 *Shamayev*

\* Neoficiální český překlad rozsudku viz např. *Výběr z rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve Strasbourgu XII, ročník 1997, s. 12.*

*a další proti Gruzii a Rusku* (stížnost č. 36378/02, ECHR 2005-III) a rozsudky velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 11. 1996 *Chahal proti Spojenému království* (stížnost 22414/93, Reports 1996-V, s. 1853) a ze dne 4. 2. 2005 *Mamatkulov a Askarov proti Turecku* (stížnosti č. 46827/99 a 46951/99, ECHR 2005-I).

**Věc:** Oleh B. (Ukrajina) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, v řízení o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce, státní příslušník Ukrajiny, dne 2. 2. 2006 podal žádost o udělení azylu, v níž uvedl, že svou vlast opustil v dubnu roku 2005 pro potíže se státními orgány. Objasnil, že jako zaměstnanec policie měl potíže se svými nadřízenými v souvislosti s vyšetřováním kriminálního případu muže, který těžil z vlivné podpory na jednom z nejvyšších státních orgánů Ukrajiny. Na žalobce byl ze strany jeho nadřízených činěn nátlak, jakým způsobem má věc rozhodnout, a bylo mu vyhrožováno do takové míry, že byl nucen zaměstnání u policie ukončit a opustit zemi původu. Obdobné potíže měli následně i jeho rodinní příslušníci. V České republice se rozhodl požádat o azyl potom, co jej matka upozornila, že jej policisté v případě jeho návratu na Ukrajinu uvězní či zabijí.

Rozhodnutím ze dne 27. 2. 2006 žalovaný zamítl žalobcovu žádost o udělení azylu jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu s odůvodněním, že žalobce jako důvod žádosti o udělení azylu uvedl obtěžování ze strany soukromých osob a legalizaci pobytu na území ČR. Žalovaný uvedl, že chování těchto osob vůči žalobci bylo motivováno čistě soukromými zájmy, a to snahou nezákonnými způsoby osvobodit muže, který spáchal trestný čin, přičemž jejich jednání nemělo žádnou souvislost s azylově relevantními důvody. Jednalo se o zneužití pravomoci veřejného činitele ze strany nadřízených žalobce, což mohlo být řešeno v rámci existujícího právního řádu země původu žalobce; toho však žadatel nevyužil. Udělení azylu podle § 12 přichází v úvahu jen u pronásledování, které je zapříčiněno uvedenými důvody, ty však žadatel neuvedl. K otázce legalizace pobytu na území ČR žalovaný konstatoval, že žalobce od dubna roku 2005 pobýval na našem území bez platných dokladů a o azyl se rozhodl požádat, až když byl v lednu 2006 zadržen a umístěn v Zařízení pro zajištění cizinců.

Legalizace pobytu však nezakládá nárok na mezinárodní ochranu formou azylu. S ohledem na zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné se žalovaný pro nadbytečnost již nezabýval zjišťováním, zda dotčným splňuje podmínky pro udělení azylu podle § 13 a § 14 zákona o azylu, a nehodnotil ani překážky vycestování podle § 91 téhož zákona s odůvodněním, že aplikace těchto ustanovení se váže k § 12 zákona o azylu, kterého v daném případě užito nebylo.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Praze, ve které namítal, že tím, že žalovaný nesprávně posoudil jeho žádost jako zjevně nedůvodnou, vyhnul se povinnosti posoudit překážky vycestování podle § 91 zákona o azylu a odepřel tak žalobci právo na přístup k ochraně před vyhoštěním do země původu, kde mu může hrozit uvěznění a nelidské či ponižující zacházení podle § 91 odst. 1 písm. a) bod 2 zákona o azylu.

Krajský soud dne 18. 5. 2006 žalobu zamítl. Uvedl, že žalobce netvrdil žádné důvody pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu. Žalovaný tedy neměl povinnost zabývat se možnostmi vyslovení překážek vycestování podle § 91 zákona o azylu, neboť ve smyslu § 28 téhož zákona správní orgán tuto otázku zkoumá pouze, rozhoduje-li o neudělení nebo odnětí azylu. Žalobce poukazoval výhradně na své problémy se soukromými osobami, které však nelze pokládat za pronásledování ve smyslu zákona o azylu. Žalobce si na jednání těchto osob ani nestěžoval, a proto nemůže bez dalšího tvrdit, že by mu v jeho situaci nebyla poskytnuta ochrana ze strany státních orgánů země původu.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Namítal, že správní orgány i krajský soud zamítly žádost o udělení azylu jako zjevně nedůvodnou,

ačkoli stěžovatel uváděl skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 zákona o azylu. Tím došlo k porušení § 16 odst. 1 písm. g) téhož zákona a čl. 53 Příručky UNHCR k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků. Správní orgány tak nezjistily řádně skutkový stav, což je v rozporu s § 3 a § 68 odst. 3 správního řádu. Dále došlo k porušení § 91 zákona o azylu ve spojení s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva zahrnuje pod pojem soukromého života též právo na ochranu fyzické a morální integrity člověka, což může být významné v případech, kdy zásah do práv jednotlivce nedosahuje intenzity předpokládané pro aplikaci čl. 3 Úmluvy. Žalovaný i krajský soud měly rozhodnout v souladu se závazky vyplývajícími z mezinárodního práva a povinnost rozhodnout o překážkách vycestování vždy tam, kde by návrat do země původu byl spojen s vážným zásahem do osobní integrity žadatele o azyl.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na to, že překážky vycestování podle § 91 zákona o azylu nehodnotil, neboť aplikace tohoto ustanovení se váže na ustanovení § 12 zákona o azylu, kterého v daném případě užito nebylo.

Při předběžném posouzení věci dospěl první senát Nejvyššího správního soudu k závěru, že žalovaný je povinen rozhodnout o překážkách vycestování i v případě, kdy je žádost o udělení azylu zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 zákona o azylu. Argumentoval tím, že § 28 zákona o azylu, ve znění účinném do 31. 8. 2006, je za použití výkladu systematického a teleologického, a sekundárně též s ohledem na povinnost efektivního dodržování mezinárodněprávních závazků České republiky, nutno vyložit tak, že kategorie rozhodnutí „o neudělení nebo odnětí azylu“, zahrnuje všechna pro žadatele o azyl negativní rozhodnutí, jimiž se azylové řízení končí, a v případě všech těchto rozhodnutí je správní orgán povinen rozhodnout též o překážce vycestování. Zdůraznil, že smyslem navrhovaného řešení je jednak snaha zabránit

příliš tvrdým dopadům návratu žadatele o azyl do země jeho původu a zejména pak snaha začlenit do zákona o azylu (obdobně jako byl začleněn § 179 do zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů) obecně uznávanou zásadu *non-refoulement*, vyjádřenou zejména v čl. 33 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků (sdělení č. 208/1993 Sb.) a čl. 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (č. 143/1988 Sb.) a vyplývající i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, zejména k čl. 2 a 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení č. 209/1992 Sb.). Vyslovil přesvědčení, že souladnost § 91 se závazky vyjádřenými v uvedených mezinárodněprávních instrumentech by ovšem byla významně narušena, pokud by byl vyjádřen souhlas s vyloučením posuzování překážky vycestování za situace, kdy byla žádost o udělení azylu zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 zákona o azylu.

Popsaný právní názor, o který první pětičlenný senát hodlal své rozhodnutí opřít, je v rozporu s právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem např. v rozsudku ze dne 9. 9. 2004, čj. 2 Azs 147/2004-41, publikovaném pod č. 409/2004 Sb. NSS. Podle tohoto právního názoru vycházejícího z jazykového výkladu dotčených ustanovení lze za rozhodnutí o neudělení azylu ve smyslu § 28 zákona o azylu, ve znění účinném do 31. 8. 2006, považovat pouze rozhodnutí, kterým Ministerstvo vnitra rozhodne o neudělení azylu pro nesplnění podmínek uvedených v § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu po věcném posouzení důvodů tvrzených žadatelem o azyl. Pouze takové rozhodnutí (a dále rozhodnutí o odnětí azylu dle § 17 zákona o azylu) musí obligatorně obsahovat výrok o vztažení či nevztažení překážky vycestování. Obdobně judikoval Nejvyšší správní soud též v rozsudku ze dne 22. 9. 2004, čj. 5 Azs 230/2004-45. Předkládající senát zdůraznil, že dosavadní jazykový výklad § 28 zákona o azylu je chybný, vycházející pouze ze striktně formální a jazykové interpretace, omezující

cí práva žadatelů o azyl. Situaci pak neřeší ani právní názor, jenž byl zaujat v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2007, čj. 9 Azs 23/2007-64 (publ. pod č. 1336/2007 Sb. NSS), podle něhož, „*vyžadují-li to skutkové okolnosti případu a žadatel o azyl předložil ve správním řízení dostatečně přesvědčivé důkazy o reálném ohrožení života v zemi původu, je třeba jeho situaci vyhodnotit a zvážit, zda se na něho vztahuje překážka vycestování i v případě vydání rozhodnutí o zastavení řízení (§ 25 zákona o azylu), a to s ohledem na aplikační přednost mezinárodního závazku České republiky plynoucího z čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (zásada non-refoulement) před vnitrostátní právní úpravou.*“

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné je nutné zahrnout pod pojem „*rozhodnutí o neudělení nebo odnětí azylu*“ podle § 28 zákona o azylu. Věc poté vrátil k dalšímu projednání a rozhodnutí prvnímú senátu.

#### Z odůvodnění:

(...)

#### IV.

#### Věcné posouzení

Východiskem pro posuzování věci rozšířeným senátem je princip jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu. Ten mimo jiné vyžaduje, aby stejný právní institut, zde nutnost posuzování otázky překážky vycestování ve smyslu § 28 zákona o azylu, byl pokud možno koncipován a vykládán shodně. V tomto směru si rozšířený senát zcela osvojuje právní názor, který byl formulován prvním pětičlenným senátem zdejšího soudu v předkládací zprávě rozšířenému senátu, totiž že je povinností žalovaného rozhodnout o překážkách vycestování podle § 28 zákona o azylu, ve znění účinném do 31. 8. 2006, i v případě, kdy je žádost o udělení azylu zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 téhož zákona.

Nejvyšší správní soud otázku povinnosti žalovaného rozhodnout o překážkách vycestování podle § 28 zákona o azylu, ve znění

účinném do 31. 8. 2006, i v případě, kdy je žádost o udělení azylu zamítnuta jako zjevně nedůvodná, již opakovaně řešil, a to například v rozsudku ze dne 9. 9. 2004, čj. 2 Azs 147/2004-41, publ. pod č. 409/2004 Sb. NSS, v němž mimo jiné uvedl: „*Z § 28 totiž vyplývá, že ministerstvo vnitra v rozhodnutí uvede, zda se na cizince vztahuje překážka vycestování podle ust. § 91 téhož zákona tehdy, pokud bude rozhodnuto o neudělení nebo odnětí azylu. V daném případě byla žádost stěžovatelky zamítnuta podle § 16 odst. 1 písm. g) cit. zákona jako zjevně nedůvodná, a takové rozhodnutí nelze považovat ani za rozhodnutí o odnětí azylu (neboť stěžovatelce nebyl azyl, který by jí mohl být odňat, udělen), avšak ani za rozhodnutí o neudělení azylu. Za rozhodnutí o neudělení azylu totiž lze podle Nejvyššího správního soudu považovat pouze rozhodnutí, kterým ministerstvo vnitra rozhodne o neudělení azylu pro nesplnění podmínek uvedených v § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 cit. zákona po věcném posouzení důvodů turzených žadatelem o azyl. V případech, kdy je vydáváno rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné, správní orgán o udělení azylu nerozhoduje, tj. nezabývá se věcně důvody žádosti o azyl turzenými žadatelem, a to právě proto, že žadatel o azyl v takovém případě ani neuvádí důvody, které by mohly být po svém ověření podřazeny pod důvod, pro něž lze azyl podle § 12 zákona č. 325/1999 Sb. udělit. Ostatně Nejvyšší správní soud i ve svých předcházejících rozhodnutích opakovaně uváděl, že v případě, kdy ministerstvo vnitra rozhodne o zamítnutí žádosti o udělení azylu jako zjevně nedůvodné, je výrok o neexistenci překážek vycestování ve smyslu ust. § 91 cit. zákona výrokem nadbytečným.*“ Ke shodnému závěru pak dospěl např. i v rozsudku ze dne 22. 9. 2004, čj. 5 Azs 230/2004-45: „*K turzenému nevypořádání se soudem ani žalovaným s překážkami vycestování je nutno poznamenat, že ani žalovaný ani soud I. stupně k tomu nebyl ze zákona povinen, jelikož rozhodnutí žalovaného bylo vydáno dle § 16 zákona o azylu - zamítnutí, kdežto ustanovení § 28 zákona o azylu by se užilo v případě udělení či neudělení azylu jako*

*obligatorní částí rozhodnutí v režimu § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu, pro které platí povinnost plynoucí z § 91 zákona o azylu.*"

Shodně s předkládajícím senátem ani rozšířený senát s uvedeným, blíže neodůvodněným právním názorem, který vycházel víceméně pouze z formálního a restriktivního jazykového výkladu, nesouhlasí. Zdůrazňuje především, že k poskytování azylové ochrany je nutno přistupovat komplexně z hlediska systematiky celého zákona o azylu. Soustava azylové ochrany dle uvedeného zákona i ve znění účinném do 31. 8. 2006 byla postavena zásadně a primárně na poskytnutí ochrany formou azylu, jehož udělení závisí na splnění některého z již výše citovaných důvodů pro udělení azylu (§ 12, § 13, § 14 a § 90 zákona o azylu). Subsidiárně k tomu přistupuje nutnost poskytnutí ochrany formou vyslovení existence překážky vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu, jejímž smyslem a účelem bylo poskytnout možnost legálního pobytu na území České republiky těm žadatelům o azyl, kterým nebyl azyl udělen podle výše citovaných ustanovení a u nichž by bylo z důvodů v § 91 taxativně vyjmenovaných nepřipustné trvat na jejich vycestování. Rozšířený senát vyslovuje přesvědčení, že pro posouzení této otázky není rozhodné, zda jednání osob a poměry nebo stav věcí, kvůli nimž lze § 91 zákona o azylu uplatnit, jsou přičitatelné veřejné moci ve státě původu žadatele o azyl, ale že prostě postačí, že takové skutečnosti jsou dány. Z podpůrné povahy institutu „existence překážek vycestování“ plyne, že jeho vyslovení není vázáno na udělení azylu. Ochrana tedy není poskytována v nejširším možném rozsahu, avšak je natolik dostatečná, aby bylo dosaženo jejího účelu, tj. zabránit ohrožení života nebo svobody, či nebezpečí mučení, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu, které by hrozilo v případě návratu žadatele o azyl do země jeho původu.

V této souvislosti pokládá rozšířený senát za vhodné ještě připomenout, že posuzování překážek vycestování je odlišné od posuzování podmínek pro udělení azylu. Udělení azylu

podle § 12 je vázáno na objektivní přítomnost pronásledování jako skutečnosti definované v § 2 odst. 6 zákona o azylu nebo na odůvodněný strach z této skutečnosti, a to v obou případech v době podání žádosti o azyl, tedy zpravidla v době bezprostředně následující po odchodu žadatele ze země původu. Překážky vycestování se naopak vztahují k objektivnímu ohrožení života nebo svobody nebo hrozbám, na něž pamatuje ustanovení § 91 zákona o azylu, a to po případném návratu žadatele o azyl do země původu; vztahují se tedy k částečně jiným skutečnostem nastávajícím ve zcela odlišném čase (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2003, čj. 5 Azs 7/2003-60, či rozsudek téhož soudu ze dne 3. 3. 2004, čj. 2 Azs 12/2004-40\*). Princip nutnosti samostatného posuzování překážek vycestování je pak nutno zachovat i v případě, kdy žádost o azyl byla zamítnuta jako zjevně nedůvodná.

Při výkladu § 28 zákona o azylu v návaznosti na § 16 téhož zákona nelze podle názoru rozšířeného senátu vycházet pouze z výkladu formálního a jazykového. Z toho, že § 28 uvedeného zákona hovoří pouze o neudělení nebo odnětí azylu, nelze dovozovat, že jeho aplikace nepřichází v úvahu u jiného pro žadatele nepříznivého rozhodnutí, jímž je zamítnutí žádosti o udělení azylu jako zjevně nedůvodné, event. některé případy rozhodnutí o zastavení řízení. Nelze vystačit ani s výkladem historickým (subjektivně-teleologickým) opřeným o vyjádřený úmysl zákonodárce, neboť důvodová zpráva k § 28 pouze uvádí, že „v zájmu ochrany cizince se, obdobně jako je tomu v rakouském azylovém zákonu, zakládá úkol pro správní orgán, aby se vyjádřil k překážkám vyhoštění“ (sněmovní tisk 190/0, volební období 1998–2002, ww.psp.cz, zákon vyhlášen pod č. 325/1999 Sb.). Obdobně stručná je důvodová zpráva i ve vztahu k samotnému § 91 (v původním znění návrhu se jednalo o § 90) – „v zájmu zajištění souladu s mezinárodněprávními závazky České republiky se stanoví překážky vycestování cizince“. Důvodová zpráva tak pouze obecně

<sup>\*) Publikovaný pod č. 260/2004 Sb. NSS.</sup>



a povrchně naznačuje účely zahrnutí překážky vycestování do zákona o azylu, z nichž jedním je *snaha zabránit příliš tvrdým dopadům návratu žadatele o azyl do země jeho původu*, a důvodem druhým - zcela zásadním a převažujícím - je *úsilí o začlenění obecně uznávané mezinárodněprávní zásady non-refoulement*, vyjádřené zejména v čl. 33 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků (sdělení č. 208/1993 Sb.) a čl. 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (vyhlášené pod č. 143/1988 Sb.), ale vyplývající např. i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva zejména k čl. 2 a čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení č. 209/1992 Sb.), do zákona o azylu (obdobně jako do zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců). Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva lze zmínit např. rozsudek *Soering proti Spojenému království* (rozsudek ze dne 7. 7. 1989, stížnost č. 14038/88), *Cruz Varas a další proti Švédsku* (rozsudek ze dne 20. 3. 1991, stížnost č. 15576/89), *Vilvarajah a další proti Spojenému království* (rozsudek ze dne 30. 10. 1991, stížnosti č. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 a 13448/87), *Chahal proti Spojenému království* (rozsudek velkého senátu ze dne 15. 11. 1996, stížnost č. 22414/93), *Ahmed proti Rakousku* (rozsudek ze dne 17. 12. 1996, stížnost č. 25964/94), *Jin proti Maďarsku* (rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 8. 3. 2001, stížnost č. 58073/00), *Shamayev a další proti Gruzii a Rusku* (rozsudek ze dne 12. 4. 2005, stížnost č. 36378/02), *Mamatkulov a Askarov proti Turecku* (rozsudek velkého senátu ze dne 4. 2. 2005, stížnosti č. 46827/99 a 46951/99).

Soulad s těmito závazky vyjádřenými v uvedených mezinárodněprávních předpisech a dalších instrumentech by ovšem byl

značně narušen, pokud by bylo přitakáno souhlasu s vyloučením posuzování překážky vycestování za situace, kdy byla žádost o udělení azylu zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 zákona o azylu. Mohlo by se totiž stát, že při naplnění skutkové podstaty § 16 zákona o azylu by došlo k vrácení žadatele do země původu i tehdy, kdy by u něho byly dány důvody stanovené mezinárodněprávními instrumenty pro zákaz nuceného vycestování. Nelze připustit, aby takový žadatel byl vrácen do země svého původu, kde by byl ohrožen jeho život či osobní svoboda pouze proto, že neuvedl důvody relevantní pro udělení azylu ve smyslu § 12 zákona o azylu nebo např. uvedl (z jakéhokoli důvodu) nesprávné údaje o své totožnosti nebo státním občanství, podal žádost opakovaně či jen proto, aby unikl situaci všeobecné nouze, eventuálně se dopustil pouze procesního pochybení, kvůli němuž žádost byla zamítnuta jako zjevně nedůvodná. Rozšířený senát zastává názor, že nelze takový stav připustit, neboť takovýto postup by byl v rozporu s citovanými mezinárodněprávními závazky České republiky.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu pokládá dosavadní striktní jazykový výklad § 28 zákona o azylu za chybný.

Na základě výše uvedeného proto uzavírá, že § 28 zákona o azylu, ve znění účinném do 31. 8. 2006, je za použití výkladu systematického a objektivně-teleologického (*e ratione legis*) a především s ohledem na povinnost efektivního dodržování mezinárodně právních závazků České republiky, nutno vyložit tak, že kategorie rozhodnutí „o neudělení nebo odnětí azylu“, zahrnuje i rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné (§ 16 uvedeného zákona). V případě těchto negativních rozhodnutí je správní orgán povinen rozhodnout též o překážce vycestování. (...)

## Mezinárodní ochrana: vážná újma v situacích ozbrojeného konfliktu

k § 14a odst. 2 písm. c) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky (zákon o azylu)

k čl. 15 písm. c) směrnice Rady 2004/83/ES, o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (v textu též „kvalifikační směrnice“)

k Dodatkovému protokolu k Ženevským úmluvám z 12. srpna 1949 o ochraně obětí ozbrojených konfliktů nemajících mezinárodní charakter (Protokol II, č. 168/1991 Sb.)

**I. Rozsah pojmu vážné újmy v situacích ozbrojeného konfliktu dle § 14a odst. 2 písm. c) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, je totožný s tím, jak tento pojem definuje čl. 15 písm. c) směrnice Rady 2004/83/ES. Pro existenci skutečného nebezpečí vážné újmy zakotvené v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu musí být kumulativně splněny následující podmínky: (1) země původu žadatele o mezinárodní ochranu se nachází v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu; (2) žadatel o mezinárodní ochranu je civilista; (3) žadatel o mezinárodní ochranu by byl v souvislosti s tímto konfliktem v zemi původu vystaven vážnému a individuálnímu ohrožení života nebo tělesné integrity z důvodu svévolného (nerozlišujícího) násilí.**

**II. Definice vnitřního ozbrojeného konfliktu dle § 14a odst. 2 písm. c) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, zahrnuje jak ozbrojené konflikty mezi vládní autoritou a organizovanými ozbrojenými skupinami (tzv. vertikální konflikty), tak ozbrojené konflikty mezi organizovanými ozbrojenými skupinami, z nichž ani jedna nereprezentuje vládu (tzv. horizontální konflikty). U vnitrostátního konfliktu, který nespĺňuje kritéria stanovená v čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Ženevským úmluvám z 12. srpna 1949 o ochraně obětí ozbrojených konfliktů nemajících mezinárodní charakter (Protokol II, č. 168/1991 Sb.), je nutné zkoumat, zda-li dosahuje intenzity vnitřního ozbrojeného konfliktu, tj. zda-li naplňuje dvě kritéria: dlouhodobost bojů a organizovanost stran konfliktu.**

**III. Civilistou je každá osoba, která není členem ozbrojených sil některé ze stran ozbrojeného konfliktu.**

**IV. Existence vážného a individuálního ohrožení života nebo tělesné integrity žadatele může být výjimečně považována za prokázanou, pokud míra svévolného násilí, kterou se vyznačuje probíhající ozbrojený konflikt, dosáhne natolik vysoké úrovně, že existují závažné důvody domnívat se, že by civilista byl v případě vrácení do dotyčné země nebo případně regionu vystaven - z pouhého důvodu své přítomnosti na území této země nebo regionu - reálnému nebezpečí uvedeného ohrožení.**

**V. Při posuzování existence vážného a individuálního ohrožení života nebo tělesné integrity je vhodné vzít v úvahu následující faktory: (1) čím více je žadatel případně schopen prokázat, že je specificky dotčen z důvodu skutečností vlastních jeho osobní situaci, tím nižší míra svévolného (nerozlišujícího) násilí bude požadována pro to, aby měl nárok na doplňkovou ochranu; (2) územní rozsah situace svévolného (nerozlišujícího) násilí, jakož i skutečné místo pobytu žadatele v případě jeho vrácení do země původu, jak vyplývá z čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2004/83/ES; a (3) případnou existenci takových známek reálného nebezpečí, jaké jsou uvedeny v čl. 4 odst. 4 této směrnice (tj. skutečnost, že žadatel již utrpěl vážnou**

újmou nebo byl vystaven přímým hrozbám způsobení vážné újmy), na základě jejichž přítomnosti může být požadavek svévolného (nerozlišujícího) násilí pro vznik nároku na doplňkovou ochranu nižší.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2009, čj. 5 Azs 28/2008-68)\*)

**Prejudikatura:** rozsudky Soudního dvora ES ze dne 6. 10. 1982, *Srl CILFIT a Lanificio di Garavardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví* (283/81, Recueil, s. 3415), ze dne 28. 11. 1991, *Durighello v. INPS* (C-186/90, Recueil, I-5773), ze dne 17. 2. 2009, *M. a N. Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie* (C-465/07, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí).

**Věc:** Šachawan H. A. (Irák) proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 4. 5. 2007 podal žalobce opětovnou žádost o udělení mezinárodní ochrany. Uvedl, že se obává o svůj život po návratu do Iráku z důvodu kolaborace jeho bratra s režimem Saddáma Husajna, který v té době pracoval jako osobní strážce vládního funkcionáře Izeta Duriho a poté, co režim Saddáma Husajna padl, chtěli se spoluobčané kurdské národnosti, kteří věděli o kolaboraci jeho bratra, jeho rodině pomstít. V pohovorech se žalovaným žalobce uvedl několik incidentů, přičemž při jednom z nich byl prý dokonce postřelen do hlavy.

Žalovaný rozhodnutím z 25. 7. 2007 neudělil žalobci mezinárodní ochranu podle § 12 až § 14b zákona o azylu, neboť shledal žalobcův příběh nevěrohodným, a jako druhý důvod neudělení azylu žalovaný uvedl, že severní provincie Iráku, jež jsou pod kontrolou Kurdské regionální správy, jsou relativně klidnou a zřejmě nejstabilnější oblastí v Iráku a žalobce zde těsně před odchodem z vlasti neměl žádné potíže, měl práci a požíval podpory své rodiny.

Pokud jde o neudělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu, žalovaný neshledal v případě žalobce naplnění ani jednoho z typů vážné újmy zakotvených v § 14a odst. 2 zákona o azylu, a to v podstatě se stejným odůvodněním, s jakým zamítl udělení azylu, tj. vzhledem k nevěrohodnosti žalobce. Žalovaný dále konstatoval, že žalobce pochází z města, které se nachází v severní části Iráku, jež je pod kontrolou kurdského etnika, a že

v této oblasti pracoval před odchodem z Iráku jako státní zaměstnanec při ochraně státních hranic. Žalovaný na základě těchto skutečností dospěl k závěru, že „i přes probíhající vnitřní ozbrojený konflikt v zemi není výše jmenovaný [tj. žalobce] jako osoba s bydlištěm v severní provincii Irácké republiky vystaven vážnému ohrožení života nebo lidské důstojnosti“, neboť z informací o zemi původu vyplývá, že současná bezpečnostní situace ve třech severních provinciích Iráku je relativně klidná a zřejmě jedna z nejstabilnějších v Iráku. Stejně tak podle žalovaného žalobci nebrání v případě jeho návratu do Iráku žádné překážky v přesunu do bezpečí severních provincií, jež se nacházejí pod kontrolou příslušníků jeho kurdského etnika.

Žalobce brojil proti tomuto rozhodnutí žalobou ke Krajskému soudu v Hradci Králové, ve které namítal, že žalovaný nezjistil řádně a úplně skutkový stav věci a namísto toho se snažil za každou cenu jeho tvrzení znevěrohodnit. Žalovaný podle žalobce rovněž nezohlednil nebezpečí, kterému bude vystaven v případě návratu do země původu.

Krajský soud rozsudkem ze dne 26. 11. 2007 tuto žalobu zamítl. V odůvodnění se ve velké míře ztotožnil s argumentací žalovaného.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Rozsudek krajského soudu napadá pro porušení § 14a odst. 2 zákona o azylu ve spojení s § 3 správního řádu (č. 500/2004 Sb.). Konkrétně se stěžovatel opírá o § 14a odst. 2 písm. c) záko-

\*) Právní věty IV. a V. převzaty z rozsudku Soudního dvora ES ze dne 17. 2. 2009, *M. a N. Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, body 39, 40 a 43.

na o azylu a namítá, že ani žalovaný, ani krajský soud neposoudili bezpečnost návratu stěžovatele do země původu z důvodu svévolného násilí v situacích vnitřního ozbrojeného konfliktu v současném Iráku, přičemž právě stěžovatel by mohl být snadným terčem státem netrestaného jednání. Terčem takového jednání by se mohl stěžovatel stát mj. proto, že se vrací z Evropy, a je tím dán předpoklad, že patří mezi movitější spoluobčany, a byl by proto vydírán. Dále stěžovatel uvádí, že žalovaný se snažil předpojatě vůči němu za každou cenu dovést nevěrohodnost a krajský soud toto pochybení nijak nezohlednil.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že posuzoval žádost stěžovatele o mezinárodní ochranu individuálně na základě okolností relevantních pro jeho případ a ve vztahu k jemu hrozícímu nebezpečí, nikoliv na základě obecné situace v zemi původu, přičemž čerpal z Doporučení UNHCR týkajícího se posuzování žádostí a návratu iráckých žadatelů o azyl a uprchlíků. Stěžovatel netvrdil, že by jeho země původu žádala jeho vydání pro trestný čin, za který zákon tohoto státu stanoví trest smrti, a proto jeho vydání nepředstavuje rozpor s mezinárodními závazky.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že v řízení se pokračuje a kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Důvody pokračování řízení, posouzení přípustnosti a přijatelnosti kasační stížnosti

Nizozemská Státní rada (*Raad van Staate*) se rozhodla dne 17. 10. 2007 položit ve věci výkladu čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice [čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice byl transponován novelou č. 165/2006 Sb. právě do § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu, jehož výklad je v projednávané věci klíčový] ve spojení s čl. 2 písm. e) téže směrnice předběžnou otázkou Soudnímu dvoru Evropských společenství (jedná se o věc C-465/07 *M. a N. Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*). Na základě této skutečnosti Nejvyšší správní soud

ve souladu s § 48 odst. 2 písm. f) s. ř. s. přistoupil k přerušení řízení o věci sp. zn. 5 Azs 28/2008, neboť bylo nutné vyčkat rozhodnutí Soudního dvora Evropských společenství, který je v konečném ohledu výlučně oprávněn k určení rozsahu čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice v rámci Společenství. Rozsudek ve věci C-465/07 *M. a N. Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie* byl Soudním dvorem Evropských společenství vynesen dne 17. 2. 2009 a důvody přerušení řízení tudíž pomíny. (...)

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná, neboť vážná újma zakotvená v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu nebyla dosud v judikatuře Nejvyššího správního soudu komplexním způsobem řešena a jedná se tudíž o neprejudikovanou otázku.

#### IV.

#### Právní hodnocení věci

Nejvyšší správní soud přezkoumal napačené rozhodnutí krajského soudu v rozsahu vymezeném v § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a shledal kasační stížnost nedůvodnou.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti kromě procesního pochybení žalovaného, resp. krajského soudu, namítal pouze nesprávné posouzení otázky hrozby vážné újmy dle § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu, od níž odvozoval nárok na udělení doplňkové ochrany; proti neudělení jiné formy mezinárodní ochrany (tj. azylu) nebrazil a stejně tak nezpochyboval závěry žalovaného a krajského soudu, že mu nehrozí jiné typy vážné újmy zakotvené v § 14a odst. 2 písm. a), b) a d) zákona o azylu. Nejvyšší správní soud, jsa vázán důvody kasační stížnosti, se tedy zaměřil výhradně na výklad § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu.

#### IV. a)

#### Vážná újma zakotvená v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu

Klíčovou otázkou v projednávané věci je rozsah vážné újmy zakotvené v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu, kterým byl do zákona o azylu transponován čl. 15 písm. c) kvalifi-

kační směrnice. Z tohoto důvodu je Nejvyšší správní soud vázán právním názorem Soudního dvora Evropských společenství ve věci C-465/07 *M. a N. Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie* [rozsudek ze dne 17. 2. 2009, dosud nepublikováno (dále jen „C-465/07 *Elgafaji*“)]. Nicméně vzhledem ke skutečnostem, (1) že Soudní dvůr Evropských společenství v rozsudku C-465/07 *Elgafaji* se vyjádřil pouze k některým prvkům definice vážné újmy zakotvené v čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice; a (2) že znění § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu se v některých aspektech od znění čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice liší, je Nejvyšší správní soud povinen zabývat se i zbývajícími prvky definice vážné újmy zakotvené v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu; samozřejmě při respektování povinností vyplývajících z čl. 234 Smlouvy o založení Evropského společenství.

Ustanovení § 14a odst. 1 zákona o azylu definující beneficiáře doplňkové ochrany zní: „*Doplňková ochrana se udělí cizinci, který nesplňuje důvody pro udělení azylu, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že v jeho případě jsou důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy podle odstavce 2 a že nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo svého posledního trvalého bydliště.*“

Ustanovení § 14a odst. 2 zákona o azylu definující vážnou újmu zní: „*Za vážnou újmu se podle tohoto zákona považuje:*

*a) uložení nebo vykonání trestu smrti,*

*b) mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele o mezinárodní ochranu,*

*c) vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo*

*d) pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.“ (důraz doplněn)*

Článek 2 písm. e) kvalifikační směrnice definující beneficiáře doplňkové ochrany zní: „*Pro účely této směrnice se rozumí 'osobou, která má nárok na podpůrnou [tj. doplňkovou] ochranu', státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, která nespĺňuje podmínky pro uznání za uprchlíka, ale u které existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátila do země svého původu, nebo v případě osoby bez státní příslušnosti do země svého dosavadního pobytu, byla by vystavena reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu uvedenou v článku 15, a na kterou se nevztahují čl. 17 odst. 1 a 2, přičemž tato osoba nemůže nebo vzhledem ke shora uvedené hrozbě nechce přijmout ochranu dotyčné země.*“

Článek 15 kvalifikační směrnice definující vážnou újmu zní: „*Vážnou újmu se rozumí:*

*a) uložení nebo vykonání trestu smrti nebo*

*b) mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest vůči žadateli v zemi původu nebo*

*c) vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu.“ (důraz doplněn)*

Z výše uvedených řádků vyplývá, že znění § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu se v některých aspektech liší od znění čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice. Obecně lze ale konstatovat, že typ vážné újmy zakotvený v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu [vycházející z čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice] vyžaduje naplnění čtyř podmínek: (1) existenci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu v zemi původu; (2) existenci svévolného (nerozlišujícího) násilí; a (3) existenci vážného a individuálního ohrožení života nebo tělesné integrity (4) civilisty. Tyto podmínky musí být splněny kumulativně. Nestáčí tedy pouze „*existence svévolného násilí*

*v situacích vnitrního ozbrojeného konfliktu v současném Iráku*“, jak naznačuje stěžovatel, neboť tím by byly naplněny pouze dvě ze čtyř podmínek (první a druhá).

Rozsudek Soudního dvora Evropských společenství ve věci C-465/07 *Elgafaji* se vzhledem k rozsahu položených předběžných otázek věnoval pouze druhé a třetí podmínce. Nejvyšší správní soud však, jak již bylo řečeno, považuje za potřebné blíže rozebrat všechna čtyři kritéria zakotvená v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu.

Z vnitřní logiky § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu pak plyne i pořadí zkoumání jednotlivých podmínek. Jako první musí být posouzena otázka, zda-li se země původu nachází v situaci mezinárodního nebo vnitrního ozbrojeného konfliktu (první podmínka). Pokud ano, musí být jako druhá v pořadí zkoumána otázka, zda-li je žadatel o mezinárodní ochranu civilistou (čtvrtá podmínka). Pokud ano, je nutné přistoupit k posouzení otázky, zda-li žadatel o mezinárodní ochranu byl (resp. má důvodnou obavu, že bude) vystaven svévolnému (nerozlišujícímu) násilí (druhá podmínka). Pokud je odpověď na třetí otázku kladná, musí rozhodující orgán zkoumat, zda-li toto násilí dosahuje intenzity vážného a individuálního ohrožení života nebo tělesné integrity (třetí podmínka). Poslední dvě otázky však nelze řešit zcela odděleně, což vyplývá i z rozsudku Soudního dvora Evropských společenství ve věci C-465/07 *Elgafaji*, který sloučil posuzování podmínky existence svévolného (nerozlišujícího) násilí a podmínky vážného a individuálního ohrožení života nebo tělesné integrity do jednoho kritéria. Nejvyšší správní soud se tedy nejprve v obecné rovině vyjádří k obsahu jednotlivých podmínek a poté přistoupí k jejich aplikaci na projednávanou věc.

#### IV. b)

**Podmínky stanovené v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu**

#### IV. b) (i)

**Definice vnitrního ozbrojeného konfliktu**

Jak bylo uvedeno výše, jako první musí být posouzena otázka, zda-li se země původu

nachází v situaci mezinárodního nebo vnitrního ozbrojeného konfliktu. Jelikož stěžovatel netvrdí, že by v Iráku existoval mezinárodní ozbrojený konflikt, Nejvyšší správní soud nepovažuje za nutné v projednávaném případě odvozovat kritéria mezinárodního ozbrojeného konfliktu (takový rozbor by představoval toliko nadbytečné *obiter dictum*), a tudíž se omezí pouze na definici vnitrního ozbrojeného konfliktu.

Vnitrní ozbrojený konflikt (v českém překladu kvalifikační směrnice „*vnitrostátní ozbrojený konflikt*“) je pojmem vycházejícím z mezinárodního humanitárního práva a tomu musí odpovídat i jeho obsah [explicitní odkaz na Ženevské úmluvy z roku 1949 obsahují i přípravné práce na kvalifikační směrnici (srov. dokument ze dne 23. 10. 2002, č. 13354/02, Asile 2002/55)]. Společný čl. 3 Ženevských úmluv z roku 1949 (publ. pod č. 65/1954 Sb.) tyto konflikty označuje jako „*ozbrojené konflikty, které nemají mezinárodní ráz*“. Dodatkový protokol k Ženevským úmluvám z roku 1949 o ochraně obětí ozbrojených konfliktů nemajících mezinárodní charakter (publ. pod č. 168/1991 Sb.) pak používá spojení „*ozbrojený konflikt nemající mezinárodní charakter*“. Ačkoliv některé doktrinární práce tyto tři pojmy rozlišují (blíže BÍLKOVÁ, V. *Úprava vnitrostátních ozbrojených konfliktů v mezinárodním humanitárním právu*. Praha: Univerzita Karlova, 2007, s. 50–68), pro účely výkladu § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu je Nejvyšší správní soud považuje za synonyma.

Společný čl. 3 Ženevských úmluv z roku 1949 ani ostatní prameny mezinárodního humanitárního práva ovšem bližší definici „*vnitrostátního ozbrojeného konfliktu*“ neobsahují. Společný čl. 3 Ženevských úmluv z roku 1949 hovoří toliko o „*ozbrojeném konfliktu, který nemá mezinárodní ráz a který vznikne na území některé z Vysokých smluvních stran*“. Řada autorů se domnívá, že absence detailnější definice byla úmyslná; lze tedy konstatovat jistou podobnost s (úmyslnou) absencí definice „*pronásledování*“ v Ženevské úmluvě o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (publ. pod

č. 208/1993 Sb.) V obou případech tak dochází k pnutí mezi právní jistotou a flexibilitou výkladu dotčených pojmů. V obou případech byl rovněž úkol definovat přesnější kritéria dotčeného pojmu delegován na soudní orgány. V případě definice „*vnitrostátního ozbrojeného konfliktu*“ však existuje bohatá judikatura mezinárodních soudních orgánů, ze které lze vycházet (na rozdíl od výkladu pojmu „*pronásledování*“ v definici uprchlíka, ke kterému se vzhledem k absenci patřičného rozhodovacího mechanismu *mezinárodní* soudní orgány vyjadřují spíše sporadicky; tato situace se alespoň v Evropské unii nepochybně změní v důsledku činnosti Soudního dvora Evropských společenství). Tato judikatura je o to významnější, že samotná kvalifikační směrnice i důvodová zpráva k ní (*explanatory memorandum*) poskytují k výkladu pojmu „*vnitrostátní ozbrojený konflikt*“ minimum indicií. Některé pojmy mezinárodního humanitárního práva byly dále rozvedeny v Dodatkovém protokolu k Ženevským úmluvám z roku 1949 o ochraně obětí mezinárodních ozbrojených konfliktů (dále jen „*Protokol I z roku 1977*“) a v Dodatkovém protokolu k Ženevským úmluvám z roku 1949 o ochraně obětí ozbrojených konfliktů nemajících mezinárodní charakter (dále jen „*Protokol II z roku 1977*“) (oba Protokoly publ. pod č. 168/1991 Sb.). Nejvyšší správní soud rovněž nemůže přehlédnout výjimečnou roli, kterou na poli mezinárodního humanitárního práva hraje Mezinárodní výbor Červeného kříže.

Lze tedy shrnout, že Nejvyšší správní soud při definování pojmu „*vnitřní ozbrojený konflikt*“ vycházel primárně ze společného čl. 3 Ženevských úmluv z roku 1949 s přihlédnutím k Protokolu I z roku 1977, Protokolu II z roku 1977, judikatuře mezinárodních soudních orgánů a ke stanoviskům Mezinárodního výboru Červeného kříže.

Jak bylo uvedeno již výše, společný čl. 3 Ženevských úmluv z roku 1949 definuje „*vnitřní ozbrojený konflikt*“ jako „*ozbrojený konflikt, který nemá mezinárodní ráz*“. Tato formulace obsahuje dva výrazy, které jsou pro vymezení vnitřního ozbrojeného konflik-

tu zásadní. Prvním z nich je termín „*ozbrojený konflikt*“, který odlišuje „*vnitřní ozbrojený konflikt*“ od vnitřních nepokojů a napětí, tj. vymezuje *dolní* hranici vnitřního ozbrojeného konfliktu. Druhým z nich je spojení „*konflikt, který nemá mezinárodní ráz*“, který odlišuje „*vnitřní ozbrojený konflikt*“ od mezinárodního ozbrojeného konfliktu, tj. vymezuje *horní* hranici vnitřního ozbrojeného konfliktu.

Pokud jde o dolní hranici vnitřního ozbrojeného konfliktu, jisté vodítko poskytuje čl. 1 odst. 2 Protokolu II z roku 1977, který obsahuje negativní vymezení dolní hranice: „*Tento Protokol nebude aplikován v případech vnitřních nepokojů a napětí, jako jsou vzpoury, izolované a sporadické násilné činy a ostatní činy podobné povahy, které se nepovažují za ozbrojené konflikty*“ [obdobně i čl. 8 odst. 2 písm. d) Římského statutu Mezinárodního trestního soudu (v ČR dosud neratifikován)]. Toto negativní vymezení dolní hranice vnitřního ozbrojeného konfliktu se aplikuje i na společný čl. 3 Ženevských úmluv z roku 1949 (ICRC: *How is the Term „Armed Conflict“ Defined in International Humanitarian Law?* Opinion Paper, March 2008, s. 3). Dolní hranici vnitřního ozbrojeného konfliktu rozvedl dále Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii ve věci *Tadić*, ve které definoval ozbrojený konflikt obecně jako „*uchýlení se k ozbrojené síle mezi státy či déletrvajícím ozbrojeným násilím mezi vládní autoritou a organizovanými ozbrojenými skupinami či mezi takovými skupinami uvnitř jednoho státu*“ [*Prosecutor v. Duško Tadić*, Case No. IT-94-1-AR72, *Appeals Chamber, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction* ze dne 2. 10. 1995, bod 70 (všechna rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na <http://www.icty.org/>)]. Tuto definici posléze přejal i Mezinárodní trestní tribunál pro Rwandu [*Prosecutor v. George Rutaganda*, Case No. ICTR-96-3, *Trial Chamber*, rozsudek ze dne 6. 12. 1999, bod 92 (všechna rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na <http://www.ictt.org/>)]; obdobně i čl. 8 odst. 2 písm. f) Římského statutu Mezinárodního trestního soudu].

Definice Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii ve věci *Tadić* klade důraz na dvě kritéria: dlouhodobost bojů (*protracted armed violence*) a organizovanost stran konfliktu (*organized armed groups*). Stejný názor zastává i Mezinárodní výbor Červeného kříže (ICRC: *How is the Term „Armed Conflict“ Defined in International Humanitarian Law? Opinion Paper, March 2008*, s. 3). Tato definice zahrnuje jak ozbrojené konflikty mezi vládní autoritou a organizovanými ozbrojenými skupinami (tzv. vertikální konflikty), tak ozbrojené konflikty mezi organizovanými ozbrojenými skupinami, z nichž ani jedna nereprezentuje vládu (tzv. horizontální konflikty). Poněkud restriktivnější pojetí dolní hranice vnitřního ozbrojeného konfliktu obsahuje čl. 1 odst. 1 Protokolu II z roku 1977, který tyto konflikty definuje jako „ozbrojené konflikty, ... k nimž dochází na území Vysoké smluvní strany mezi jejími ozbrojenými silami a disidentskými ozbrojenými silami nebo jinými organizovanými ozbrojenými skupinami vykonávajícími pod odpovědným velením takovou kontrolu nad částí jejího území, která jim umožňuje vést trvalé a koordinované vojenské operace a aplikovat tento Protokol“. Tato definice obsahuje 4 kritéria, která musí být splněna kumulativně: (1) odpovědné velení; (2) kontrola části území; (3) schopnost vykonávat trvalé a koordinované vojenské operace; a (4) „minimální infrastruktura“ strany konfliktu, která zaručuje aplikaci Protokolu II z roku 1977 (blíže k těmto kritériím BÍLKOVÁ, V. *Úprava vnitrostátních ozbrojených konfliktů v mezinárodním humanitárním právu*. Praha : Univerzita Karlova, 2007, s. 108 – 110). Další rozdíl oproti společnému čl. 3 Ženevských úmluv z roku 1949 spočívá v tom, že čl. 1 odst. 1 Protokolu II z roku 1977 vyžaduje, aby jednou ze stran konfliktu byla vláda, čímž jsou z rozsahu Protokolu II z roku 1977 vyloučeny tzv. horizontální konflikty.

Obě definice vnitřního ozbrojeného konfliktu, tj. definice ve společném čl. 3 Ženevských úmluv z roku 1949 a definice v čl. 1 odst. 1 Protokolu II z roku 1977, ale nejsou ve vzájemném rozporu. Návěti čl. 1 odst. 1 Pro-

tokolu II z roku 1977 totiž explicitně konstatuje: „*Tento Protokol, který rozvíjí a doplňuje společný článek 3 Ženevských úmluv z 12. srpna 1949 a nemění existující podmínky jeho aplikace ...*“ (důraz doplněn). Protokol II z roku 1977 toliko přiznal obětem určité podmnožiny vnitřních ozbrojených konfliktů zakotvených ve společném čl. 3 Ženevských úmluv z roku 1949 větší rozsah práv a nikterak nemodifikoval definici vnitřního ozbrojeného konfliktu ve společném čl. 3 Ženevských úmluv z roku 1949. K tomuto závěru dospěla i judikatura mezinárodních trestních tribunálů citovaná výše. Za těchto okolností tak Nejvyšší správní soud není povinen položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropských společenství ohledně výkladu pojmu „*vnitřní ozbrojený konflikt*“. Kdyby evropský zákonodárce hodlal omezit aplikaci čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice pouze na „*vnitřní ozbrojené konflikty*“ ve smyslu čl. 1 Protokolu II z roku 1977, nepochybně by tak učinil. Tento závěr potvrzují i přípravné práce na kvalifikační směrnici, které v žádné fázi neobsahovaly odkaz na Protokol II z roku 1977, nýbrž – právě naopak – na společný čl. 3 Ženevských úmluv z roku 1949. Ke stejnému závěru dospěly i soudy v jiných členských státech EU, včetně soudů nejvyšší instance [srov. např. rozhodnutí francouzského *Cour national du Droit d'asile (CNDA)* ve věci *Kulendarajah* (z 27. 6. 2008, č. 581505); rozhodnutí německého Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2008, BVerwG 10 C 43.07; rozhodnutí nizozemské Státní rady ze dne 20. 7. 2008 (č. 200608939/1), ze dne 3. 4. 2008 (č. 200701108) a ze dne 5. 9. 2008 (č. 200804650/1); rozhodnutí švédského Odvolacího migračního soudu (MIG) č. 2007:9 (UM 23-06); a rozhodnutí *Asylum and Immigration Tribunal* (Spojené království) ve věcech *HH & others (Mogadishu: armed conflict: risk)* Somalia CG [2008] UKIAT 00022 (ze dne 28. 1. 2008) a *KH /Article 15(c) Qualification Directive/ Iraq* CG [2008] UKIAT 00023 (ze dne 25. 3. 2008)]; výklad tohoto pojmu ostatně nepožadovala ani samotná předběžná otázka nizozemské Státní rady ve věci C-465/07 *Elgafaji*. Lze tedy uzavřít, že výklad pojmu „*vnitřní ozbrojený konflikt*“ za-



kotveného v čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice je tedy natolik jasný, že neponechává prostor pro jakoukoliv rozumnou pochybnost ve smyslu doktríny *acte clair* vytvořené Soudním dvorem Evropských společenství (viz rozsudek ze dne 6. 10. 1982 ve věci 283/81 *Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví*, [1982] ECR 3415).

Výše uvedený závěr však neznamená, že definice vnitřního ozbrojeného konfliktu v čl. 1 odst. 1 Protokolu II z roku 1977 je pro účely výkladu § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu nepoužitelná. Právě naopak. Konflikt, který splňuje 4 kritéria stanovená v čl. 1 odst. 1 Protokolu II z roku 1977, vždy spadá pod rozsah § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu, aniž by bylo třeba zkoumat komplexní kritéria dlouhodobosti bojů a organizovanosti stran konfliktu (viz níže).

U konfliktů, které nesplní kritéria uvedená v čl. 1 odst. 1 Protokolu II z roku 1977 je naopak třeba zkoumat případ od případu, zda-li dosahují intenzity vnitřního ozbrojeného konfliktu ve smyslu rozsudku Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii ve věci *Tadić*. Jak bylo uvedeno již výše, rozsudek ve věci *Tadić* vyžaduje posoudit dvě kritéria: dlouhodobost bojů (*protracted armed violence*) a organizovanost stran konfliktu (*organized armed groups*). Zjednodušeně lze konstatovat, že vnitřní ozbrojený konflikt v zemi původu existuje tehdy, pokud ozbrojený konflikt dosáhl dostatečné intenzity a strany konfliktu prokazují dostatečnou míru organizovanosti (ICRC: *How is the Term „Armed Conflict“ Defined in International Humanitarian Law?* Opinion Paper, March 2008, s. 5). V hraničních případech však tato obecná kritéria nepostačí. Pokud jde o dlouhodobost bojů (*protracted armed violence*), judikatura mezinárodních trestních soudů stanovila demonstrativní výčet faktorů, které je vhodné vzít v potaz: počet, délka trvání a intenzita individuálních střetů; druh použitých zbraní a ostatních vojenských prostředků; množství a kalibr vypálené munice; počet osob a typ jednotek podílejících se na bojových operacích; počet obětí; rozsah škod způsobených v průběhu bojů; počet civilistů

opouštějících bojové zóny; a zda-li se daným konfliktem zabývala Rada bezpečnosti (*Prosecutor v. Ramush Haradinaj, Idriz Balaj and Lahi Brahimaj*, Case No. IT-04-84-T, *Trial Chamber*, rozsudek ze dne 3. 4. 2008, bod 49; další kritéria jsou zmíněna ve věci *Prosecutor v. Ljube Boškoski and Johan Tarčulovski*, Case No. IT-04-82-T, *Trial Chamber*, rozsudek ze dne 10. 7. 2008, body 177 - 178). Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii dal rovněž najevo, že žádné z těchto kritérií není samo o sobě rozhodující (Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii hovoří o „*indicative factors*“, což lze volně přeložit jako výkladová vodítka; srov. *Prosecutor v. Ramush Haradinaj, Idriz Balaj and Lahi Brahimaj*, Case No. IT-04-84-T, *Trial Chamber*, rozsudek ze dne 3. 4. 2008, bod 49), a tudíž tato kritéria musí být posouzena jako celek. Pokud jde o organizovanost stran konfliktu (*organized armed groups*), Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii definoval následující „*výkladová vodítka*“ týkající se stran konfliktu: stupeň organizovanosti velení (*command structure*) a existence disciplinárních pravidel a mechanismů; existence ústředního velitelství; skutečnost, že strana konfliktu ovládá určité území; schopnost strany konfliktu zajistit si zbraně, ostatní vojenské prostředky, nové členy (*recruits*), a vojenský výcvik; schopnost plánovat, koordinovat a vykonávat vojenské operace, včetně přesunů jednotek a logistiky; schopnost určit jednotnou vojenskou strategii; a schopnost „*hovořit jedním hlasem*“ (*speak with one voice*) a sjednávat dohody jako příměří a mírové smlouvy (*Prosecutor v. Ramush Haradinaj, Idriz Balaj and Lahi Brahimaj*, Case No. IT-04-84-T, *Trial Chamber*, rozsudek ze dne 3. 4. 2008, bod 60; další kritéria jsou zmíněna ve věci *Prosecutor v. Ljube Boškoski and Johan Tarčulovski*, Case No. IT-04-82-T, *Trial Chamber*, rozsudek ze dne 10. 7. 2008, body 199 - 203). Žádné z těchto kritérií opět není samo o sobě rozhodující, a tudíž tato kritéria musí být rovněž posouzena ve své celistvosti.

Z výše uvedených faktorů, které je vhodné vzít v úvahu při posouzení kritérií dlouho-

dobosti bojů a organizovanosti stran konfliktu, jasně vyplývá, že se jedná o značně komplexní otázky, a to jak z hlediska skutkového, tak z hlediska právního, přičemž je nanejvýš žádoucí, aby žalovaný bedlivě sledoval rovněž judikaturu týkající se aplikace čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice v ostatních členských státech EU, a to zejména ve vztahu k jednotlivým zemím (výše zmiňované rozsudky soudů ostatních členských států EU se týkaly situace v Iráku, Somálsku, Kosovu, Burundi, Demokratické republiky Kongo a na Srí Lance). Stejně tak je vhodné hledat inspiraci v judikatuře Mezinárodního soudního dvora [srov. např. *Case Concerning Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*; *Merrits. International Court of Justice (ICJ)*. 27. 6. 1986, bod 220, kde Mezinárodní soudní dvůr označil konflikt mezi nikaragujskou vládou a jednotlivými *contras* za „konflikt nemající mezinárodní charakter“ (všechna rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na <http://www.icj-cij.org/>), Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii, Mezinárodního trestního tribunálu pro Rwandu a Mezinárodního trestního soudu [viz např. *Prosecutor v. Lubanga*, ICC-01/04-01/06-803, *the Pre-Trial Chamber I, International Criminal Court, Decision on the Confirmation of the Charges*, 29. 1. 2007 (všechna rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na <http://www.iccpi.int/>)]. Ačkoliv se rozsudky mezinárodních trestních tribunálů zřízených Radou bezpečnosti OSN (tj. vyjma Mezinárodního trestního soudu) vztahují primárně k situaci v bývalé Jugoslávii a ve Rwandě, obsahují mnohdy rozsáhlou komparativní analýzu, která je použitelná i pro řízení o mezinárodní ochraně (srov. z poslední doby např. *Prosecutor v. Ljube Bošković and Johan Tarčulovski*, Case No. IT-04-82-T, *Trial Chamber*, rozsudek ze dne 10. 7. 2008, body 180–182). Jistou váhu pak mají i rozhodnutí kvazimezinárodních trestních tribunálů jako je Zvláštní soud pro Sierra Leone [viz např. *Prosecutor v. Brima et al.*, Case No. SCSL-04-16-T, *Trial Chamber, Special Court for Sierra Leone*, rozsudek ze dne 20. 6. 2007 (všechna rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na <http://www.sc-sl.org/>)]

a vnitrostátních soudů (např. Ústavní soud Ruské federace konstatoval, že ozbrojený konflikt v Čečensku splňuje kritéria Protokolu č. II z roku 1977; viz rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace ze dne 31. 7. 1995, *Sobranie Zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii*, 1995, No. 33, Article 3424). To však na druhé straně neznamena, že rozhodnutí mezinárodních a zahraničních soudů mají být aplikována mechanicky jako závazný precedent. Tato rozhodnutí působí toliko silou své přesvědčivosti či slouží jako inspirace (blíže viz KÜHN Z.; BOBEK M.; POLČÁK R. *Judikatura a právní argumentace*. Praha : Auditorium, 2006, s. 16 – 19), a to zejména vzhledem ke skutečnosti, že tato rozhodnutí posuzují stav na specifickém místě a ke specifickému datu, a jejich závěry se tak mohou stát vzhledem k vývoji daného konfliktu lehce obsoletními.

Posledním zásadním závěrem ohledně dolní hranice vnitřního ozbrojeného konfliktu je skutečnost, že ozbrojené střety nemusí nutně probíhat na celém území dotčeného státu. Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii opakovaně konstatoval, že za vnitrostátních ozbrojených konfliktů se „mezinárodní humanitární právo ... aplikuje na celém území, jež je pod kontrolou některé z bojujících stran, bez ohledu na to, zda tam probíhají účinné boje či nikoliv“ (rozsudek Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii ve věci *Prosecutor v. Kunarac et al.*, Cases No. IT-96-23&IT-96-23/1-A, *Appeals Chamber*, rozsudek ze dne 12. 6. 2002, bod 57). Pokud tedy konflikt probíhající jen na části území dotčeného státu dosahuje intenzity vnitřního ozbrojeného konfliktu, pro účely doplňkové ochrany je ve stavu vnitřního ozbrojeného konfliktu celé území státu, které je pod kontrolou stran ozbrojeného konfliktu. Pro účely výkladu vážné újmy zakotvené v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu tedy nelze konstatovat, že vzhledem k tomu, že vnitřní ozbrojený konflikt probíhá v jiné části země původu, než ze které přichází žadatel o mezinárodní ochranu, není v jeho případě splněna podmínka existence vnitřního ozbrojeného konfliktu v jeho zemi původu, což

ovšem na druhou stranu samozřejmě bez dalšího neznamená, že každému civilistovi v této zemi hrozí vážné ohrožení života nebo tělesné integrity z důvodu svévolného (nerozlišujícího) násilí [viz bod IV. b) (iii) tohoto rozsudku].

Zbývalo by tedy posoudit horní hranici vnitřního ozbrojeného konfliktu, která odlišuje vnitřní ozbrojený konflikt od mezinárodního ozbrojeného konfliktu a představuje tudíž zároveň dolní hranici mezinárodního ozbrojeného konfliktu. Nejvyšší správní soud však nepovažuje za nutné v projednávaném případě detailně určovat hranici mezi vnitřním a mezinárodním ozbrojeným konfliktem, neboť (1) stěžovatel v kasační stížnosti existenci mezinárodního ozbrojeného konfliktu nenamítá; a (2) z povahy věci navíc plyne, že kritéria obsažená v definici vnitřního ozbrojeného konfliktu jsou mírnější než u mezinárodního ozbrojeného konfliktu, a tudíž stěžovateli postačí prokázat splnění dolní hranice vnitřního ozbrojeného konfliktu. Z hlediska doplňkové ochrany je totiž bezpředmětné, zda-li v zemi původu probíhá „pouze“ vnitřní ozbrojený konflikt nebo mezinárodní ozbrojený konflikt (tím Nejvyšší správní soud nikterak nebagatelizuje rozdíly mezi oběma pojmy, které jsou zásadní *pro účely* mezinárodního humanitárního práva). V obou případech musí totiž Česká republika při splnění dalších níže analyzovaných kritérií udělit žadateli doplňkovou ochranu (s výjimkou žadatelů, na které dopadá jedna z vylučujících klauzulí zakotvených v § 15a zákona o azylu).

Lze tedy uzavřít, že definice vnitřního ozbrojeného konfliktu v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu zahrnuje jak ozbrojené konflikty mezi vládní autoritou a organizovanými ozbrojenými skupinami (tzv. vertikální konflikty), tak ozbrojené konflikty mezi organizovanými ozbrojenými skupinami, z nichž ani jedna nereprezentuje vládu (tzv. horizontální konflikty). Na ozbrojený konflikt, který splňuje 4 kritéria stanovená v čl. 1 odst. 1 Protokolu II z roku 1977, pak lze vztáhnout § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu vždy, aniž by bylo třeba zkoumat komplexní kritéria dlouhodobosti bojů a organizovanosti stran kon-

fliktu. U ozbrojených konfliktů nesplňujících kritéria stanovená v čl. 1 odst. 1 Protokolu II z roku 1977 je nutné zkoumat, zda-li dosahují intenzity vnitřního ozbrojeného konfliktu ve smyslu rozsudku Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii ve věci *Tadić*, tj. zda-li naplňují dvě kritéria: dlouhodobost bojů a organizovanost stran konfliktu.

#### IV. b) (ii)

##### Definice civilisty

Definice vážné újmy v čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice výrazně omezuje personální rozsah tohoto typu doplňkové ochrany tím, že hovoří o „*vážném a individuálním ohrožení... civilisty*“ (důraz doplněn). I v tomto případě vychází čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice z terminologie mezinárodního humanitárního práva, které zásadně rozlišuje mezi civilisty a komatanty (CASSESE, A. *International Law*. 2. vyd., Oxford : Oxford University Press, 2005, s. 408 – 409) Tato zásada nyní tvoří dokonce součást mezinárodního obyčejového práva [HENCKAERTS, J.-M. a kol. *Customary International Humanitarian Law (Volume 1)*. ICRC, Cambridge : Cambridge University Press, 2005, s. 3 – 24]. I u tohoto definičního prvku bude tedy Nejvyšší správní soud vycházet z mezinárodního humanitárního práva.

Civilista je definován negativně v čl. 50 Protokolu I z roku 1977:

„1. *Civilní osoba je osoba, která nepatří do žádné z kategorií osob uvedených v článku 4 A), 1), 2), 3), 6) Třetí úmluvy a v článku 43 tohoto Protokolu. V případě pochybnosti, zda osoba je civilní osobou, bude taková osoba považována za osobu civilní.*

2. *Civilním obyvatelstvem jsou všechny osoby, které jsou civilními osobami.*

3. *Přítomnost jednotlivců neodpovídajících definici civilní osoby uvnitř civilního obyvatelstva nezabavuje obyvatelstvo jeho civilního charakteru.“*

Zjednodušeně lze tedy konstatovat, že civilistou je každá osoba, která není členem ozbrojených sil strany konfliktu.

Protikladem termínu civilista je termín kombatant, který lze vnímat v užším slova smyslu (zahrnujícím pouze osoby, které mají nárok postavení kombatanta; viz FUCHS, J. *Mezinárodní humanitární právo*. Praha : Ministerstvo obrany, 2007, s. 46 – 51) či v širším slova smyslu, zahrnujícím i vyzvědače, žoldněře a ostatní skupiny osob, které nemají nárok na postavení kombatanta či válečného zajatce (viz FUCHS, J. *Mezinárodní humanitární právo*. Praha : Ministerstvo obrany, 2007, s. 51 – 55; či BÍLKOVÁ, V. *Úprava vnitrostátních ozbrojených konfliktů v mezinárodním humanitárním právu*. Praha : Univerzita Karlova, 2007, s. 123 – 134). Neurčitost definice kombatanta však nemá z hlediska čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice žádné důsledky, neboť ten se vztahuje pouze na civilisty. I z tohoto důvodu nečiní tento prvek definice vážné újmy zakotvené v čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice (resp. v jejich národních ekvivalentech) v rozhodovací praxi členských států EU žádné větší výkladové potíže, což dokládá i absence tohoto pojmu v předběžných otázkách položených nizozemskou Státní radou Soudnímu dvoru Evropských společenství ve věci C-465/07 *Elgafaji*. V projednávané věci nevyvstala sporná otázka výkladu tohoto pojmu ve vztahu k posouzení, zda stěžovatel je civilistou, a proto není nutné předkládat předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropských společenství ve smyslu čl. 234 Smlouvy o založení Evropského společenství; taková předběžná otázka by měla smysl toliko v hraničních případech, ve kterých by odpověď Soudního dvora měla reálný dopad na výsledek dotčené věci (viz rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 28. 11. 1991 ve věci C-186/90 *Durighello v. INPS* [1991] ECR I-5773, body 8 – 9; a rozsudek téhož soudu ze dne 6. 10. 1982 ve věci 283/81 *Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví*, [1982] ECR 3415, bod 10).

Situace v České republice je však složitější v tom, že znění § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu toto omezení personálního rozsahu čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice neobsahuje. Tuto absenci nevysvětluje ani důvodová

zpráva k novele č. 165/2006 Sb., kterou byla do českého právního řádu transponována mj. i kvalifikační směrnice. Tato důvodová zpráva toliko konstatuje: „*Nově se doplňuje § 14a, který vymezuje podmínky pro udělení doplňkové ochrany, a to v případě, že cizinec nesplní důvody pro udělení azylu definované zákonem o azylu. Současně se definuje pojem vážné újmy jako rozhodující skutečnosti pro udělení doplňkové ochrany. Její vymezení přitom kopíruje definici vážné újmy tak, jak je upravena v čl. 15 kvalifikační směrnice. ... Nad rámec kvalifikační směrnice se proto doplňuje do definice vážné újmy, že za 'vážnou újmu' se bude považovat i situace, pokud by vycestování cizince nebylo možné s ohledem na závazky plynoucí z mezinárodních smluv, jmiž je Česká republika vázána*“ (důraz doplněn). Kromě vysvětlení, proč český zákonodárce užil pojmu „svévolné násilí“ [k tomu viz níže bod IV. b)(iii) rozsudku], se důvodová zpráva o transpozici čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice nikterak nezmiňuje.

Z výše uvedeného úryvku však lze dovést, že cílem zákonodárce bylo „kopírovat“ čl. 15 písm. a) až c) kvalifikační směrnice do § 14a odst. 2 písm. a) až c) zákona o azylu a nad rámec kvalifikační směrnice zakotvit pouze § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, což představuje pro Nejvyšší správní soud významné výkladové vodítko ve prospěch výkladu souladného s čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice. Co je však rozhodující, jakýkoliv jiný výklad než ten, že § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu se vztahuje pouze na civilisty, vede k absurdním výsledkům. Česká republika by totiž musela udělit doplňkovou ochranu každému kombatantovi, neboť kombatanti se z povahy věci účastní bojových akcí a nasazují svůj život, a tudíž jim hrozí „vážné ohrožení života“. Tato skutečnost, jakkoliv je válka obecně považována za velké zlo s obrovským dopadem na život jak civilistů, tak osob aktivně bojujících (tj. kombatantů), je však inherentní každému ozbrojenému konfliktu. Tím spíše tato skutečnost vytane na povrch, pokud výraz „svévolné násilí“ nahradíme spojením „nerozlišující násilí“, které více odpoví-

dá anglickému a francouzskému znění kvalifikační směrnice [k tomu viz níže bod IV. b) (iii) rozsudku], a jež explicitně vychází ze zásady rozlišování mezi civilisty a kombatanty. Na kombatanty se navíc vztahuje jak § 14a odst. 2 písm. a), b) a d) zákona o azylu (u nichž omezení na civilisty postrádá smysl), tak případně čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb.). Na základě těchto skutečností Nejvyšší správní soud konstatuje, že § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu je nutné vykládat totožně s čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice, a to tak, že se vztahuje pouze na civilisty.

#### IV. b) (iii)

##### **Definice vážného a individuálního ohrožení života nebo tělesné integrity z důvodu svévolného násilí**

Zbývá tedy definovat „*svévolné (nerozlišující) násilí*“ a „*vážné a individuální ohrožení života nebo tělesné integrity*“. Tyto dva prvky vážné újmy zakotvené v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu (resp. v čl. 15 kvalifikační směrnice) však nelze vnímat odděleně, což dokládá i rozsudek Soudního dvora Evropských společenství ve věci C-465/07 *Elgafaji*. Z tohoto důvodu i Nejvyšší správní soud posoudil oba prvky společně.

Klíčové otázky ve věci *Elgafaji* Soudní dvůr Evropských společenství definoval takto: „*zda má být čl. 15 písm. c) [kvalifikační] směrnice, ve spojení s jejím čl. 2 písm. e), vykládán v tom smyslu, že existence vážného a individuálního ohrožení života nebo nedotknutelnosti žadatele o podpůrnou [tj. doplňkovou] ochranu je podřízena podmínce, že žadatel o podpůrnou [tj. doplňkovou] ochranu předloží důkazy, že v ohrožení je konkrétně on sám z důvodu skutečností, které jsou příznačné pro jeho situaci. V případě záporné odpovědi chce uvedený soud vědět, podle jakých kritérií může být existence takového ohrožení považována za prokázanou*“ (bod 30 rozsudku; důraz doplněn).

Při hledání odpovědi na tyto otázky Soudní dvůr Evropských společenství nejprve komparativně zkoumal tři typy „*vážné újmy*“ definované v čl. 15 kvalifikační směrnice

a dospěl k závěru, že výrazy použité v čl. 15 písm. a) a b) kvalifikační směrnice se „*vztahují na situace, ve kterých je žadatel o podpůrnou [tj. doplňkovou] ochranu vystaven specificky nebezpečí újmy určitého druhu*“ (bod 32 rozsudku), zatímco újma definovaná v čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice „*se týká obecnějšího nebezpečí újmy*“ (bod 33 rozsudku; důraz doplněn). Tento závěr odůvodnil Soudní dvůr Evropských společenství následovně: „*Obecněji se totiž spíše jedná ... 'o ohrožení života nebo nedotknutelnosti' civilisty nežli o konkrétní násilí. Krom toho takové ohrožení je vlastní celkové situaci 'vnitrostátního nebo mezinárodního ozbrojeného konfliktu'. Konečně je dotčené násilí vedoucí k uvedenému ohrožení kvalifikováno jako 'svévolné', což je pojem, který předpokládá, že se takové násilí může rozšířit na osoby bez ohledu na jejich osobní situaci*“ (bod 34 rozsudku, důraz doplněn).

Z výše uvedených úvah Soudní dvůr Evropských společenství dovodil, že „*v takovém kontextu musí být pojem 'individuální' chápán tak, že zahrnuje újmy směřované proti civilistům bez ohledu na jejich totožnost, pokud míra svévolného násilí, kterou se vyznačuje probíhající ozbrojený konflikt ... dosáhne natolik vysoké úrovně, že existují závažné důvody domnívat se, že by civilista byl v případě vrácení do dotčené země nebo případně regionu vystaven – z pouhého důvodu své přítomnosti na území této země nebo regionu – reálnému nebezpečí vážného ohrožení, které je uvedeno v čl. 15 písm. c) směrnice*“ (bod 35 rozsudku, důraz doplněn). Tomuto výkladu neodporuje ani znění preambulárního bodu č. 26 kvalifikační směrnice, neboť obsahuje výraz „*zpravidla*“ (viz body 36 – 37 rozsudku, tento výraz ovšem neobsahuje česká verze směrnice – pozn. NSS).

Dále Soudní dvůr Evropských společenství zdůraznil systematický výklad čl. 15 kvalifikační směrnice: „*...dotyčná ochrana [zakotvená v čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice] je subsidiární a ... újmy definované v písmenech a) a b) tohoto článku předpokládají zřetelnou míru individualizace. Ačkoliv je jistě pravda, že kolektivní skutečnosti hrají*

pro použití čl. 15 písm. c) směrnice významnou roli v tom smyslu, že dotyčná osoba přísluší, jako ostatní osoby, do okruhu možných obětí svévolného násilí v případě vnitrostátního nebo mezinárodního ozbrojeného konfliktu, nic to nemění na skutečnosti, že toto ustanovení **musí být vykládáno systematicky**, vzhledem ke dvěma ostatním situacím obsaženým v uvedeném článku 15 směrnice, a musí tak být vykládáno v úzké souvislosti s takovou individualizací“ (bod 38 rozsudku, důraz doplněn).

V následujících dvou bodech rozsudku Soudní dvůr Evropských společenství poskytl vodítka pro výklad čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice, která je možné vzít v úvahu: (1) *čím více* je žadatel případně schopen prokázat, že je specificky dotčen z důvodu skutečností vlastních jeho osobní situaci, *tím nižší* míra svévolného (nerozlišujícího) násilí bude požadována pro to, aby mohl mít nárok na doplňkovou ochranu (bod 39 rozsudku); (2) územní rozsah situace svévolného (nerozlišujícího) násilí, jakož i skutečné místo pobytu žadatele v případě jeho vrácení do dotyčné země, jak vyplývá z čl. 8 odst. 1 kvalifikační směrnice (bod 40 první odrážka rozsudku); a (3) případnou existenci takových známek reálného nebezpečí, jaké jsou uvedeny v čl. 4 odst. 4 kvalifikační směrnice, v jejichž případě může být požadavek svévolného (nerozlišujícího) násilí pro vznik nároku na doplňkovou ochranu nižší (bod 40 druhá odrážka rozsudku).

Soudní dvůr Evropských společenství shrnul své závěry následovně: „(...) čl. 15 písm. c) směrnice ve spojení s čl. 2 písm. e) téže směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že:

– existence vážného a individuálního ohrožení života nebo nedotknutelnosti žadatele o podřídnou [tj. doplňkovou] ochranu není podřízena podmínce, že žadatel předloží důkazy, že v ohrožení je konkrétně on sám, z důvodu skutečností, které jsou příznačné pro jeho osobní situaci;

– existence takového ohrožení může být výjimečně považována za prokázanou, pokud míra svévolného násilí, kterou se vyzna-

čuje probíhající ozbrojený konflikt, ... dosáhne natolik vysoké úrovně, že existují závažné důvody domnívat se, že by civilista byl v případě vrácení do dotyčné země nebo případně regionu vystaven – z pouhého důvodu své přítomnosti na území této země nebo regionu – reálnému nebezpečí uvedeného ohrožení“ (bod 43 rozsudku).

Výše uvedenými závěry Soudního dvora Evropských společenství je Nejvyšší správní soud při výkladu § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu vázán. Nic na tom nemění ani odlišná terminologie použitá v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu, která plyne spíše z nepřesného českého znění kvalifikační směrnice a z bezradnosti zákonodárce v hledání patřičných ekvivalentů anglického znění kvalifikační směrnice, než že by vyjadřovala úmysl pozměnit rozsah § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu oproti čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice. Tuto skutečnost přiznává zákonodárce explicitně i v důvodové zprávě k novele č. 165/2006 Sb., když konstatuje: „Nově se doplňuje § 14a, který vymezuje podmínky pro udělení doplňkové ochrany, a to v případě, že cizinec nesplní důvody pro udělení azylu definované zákonem o azylu. Současně se definuje pojem vážné újmy jako rozhodující skutečnosti pro udělení doplňkové ochrany. Její vymezení přitom kopíruje definici vážné újmy tak, jak je upravena v čl. 15 kvalifikační směrnice. ... Pokud jde o pojem 'svévolné násilí' uvedený v § 14a písm. c), vychází se z pojmu 'nediskriminační násilí' tak, jak jej používá anglické znění kvalifikační směrnice. Pro tento pojem bylo poměrně složité nalézt obdobu v rámci právního řádu České republiky, proto vzhledem k existenci poměrně širokého rámce mezinárodně závazných smluv v dané oblasti se jevílo jako schůdnější využít pojem 'svévolné násilí' pro jeho schůdnější interpretaci a odlišení, že jde o běžné násilí v rámci ozbrojených konfliktů nesouvisející s rasou, národností apod. ... Nad rámec kvalifikační směrnice se proto doplňuje do definice vážné újmy, že za 'vážnou újmu' se bude považovat i situace, pokud by vycestování cizince nebylo možné s ohledem na závazky plynoucí z meziná-

rodních smluv, jimiž je Česká republika vázána“ (důraz doplněn). Z tohoto úryvku vyplývá, že cílem zákonodárce bylo „kopírovat“ čl. 15 písm. a) až c) kvalifikační směrnice do § 14a odst. 2 písm. a) až c) zákona o azylu a nad rámec kvalifikační směrnice zakotvit pouze § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, jehož výklad není předmětem tohoto řízení. V této souvislosti je však nutné podotknout, že situaci českému zákonodárci neulehčil ani překladatel kvalifikační směrnice, neboť české znění této směrnice používá rovněž zavádějící terminologii.

Jak bylo již v tomto rozsudku opakovaně konstatováno, čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice se vztahuje na situace vnitřního a mezinárodního ozbrojeného konfliktu, a tudíž výrazy v něm použité jsou inspirovány terminologií z mezinárodního humanitárního práva. Tím Nejvyšší správní soud netvrdí, že význam všech pojmů uvedených v čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice [a potažmo v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu] musí být nutně zcela totožný s jejich významem v mezinárodním humanitárním právu, nicméně považuje za vhodné z této terminologie vycházet.

Český ekvivalent pojmu „*indiscriminate violence*“ (resp. „*violence aveugle*“) tak nalezneme ve výrazu „nerozlišující násilí“ (čl. 51 odst. 4 Protokolu č. I z roku 1977). Nicméně pro účely výkladu § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu není mezi pojmy „nerozlišující násilí“ a „svévolné násilí“ rozdíl. Závěr, že český zákonodárce neměl v úmyslu použitím výrazu „svévolné násilí“ pozměnit rozsah § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu oproti čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice potvrzuje i skutečnost, že pojem „svévolné násilí“ převzal z českého znění kvalifikační směrnice a s tímto pojmem pracuje i české znění rozsudku Soudního dvora Evropských společenství ve věci C-465/07 *Elgafaji*.

Stejně tak nelze přikládat žádný význam skutečnosti, že český zákonodárce použil spojení „ohrožení života nebo lidské důstojnosti“ (české znění kvalifikační směrnice výraz „ohrožení života nebo nedotknutelnosti“) namísto patrně nevhodnějšího spojení „ohro-

žení života nebo tělesné integrity“ vyplývajícího ze společného čl. 3 písm. a) Ženevských úmluv z roku 1949, čl. 11 odst. 1 a 4 Protokolu č. I z roku 1977 a z čl. 5 odst. 2 písm. e) Protokolu č. II z roku 1977 [viz BATTJES, H.: *European Asylum Law and International Law*. Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 2006, s. 238; či JÍLEK, D. Doplnková ochrana, vážná újma a jedna normativní věta. In JÍLEK a kol. (eds.) *Společný evropský azylový systém: doplnková ochrana*. Brno : Doplněk, 2007, s. 58 – 61]. I v tomto případě tedy odlišná terminologie použitá v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu [oproti čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice] nemá na výklad tohoto ustanovení žádný vliv.

Větší význam by naopak mohlo mít vynechání výrazu „individuální“ v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu. Výraz „individuální“ se totiž nachází v českém znění čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice (ve spojení „vážné a individuální ohrožení“). I přes absenci jakéhokoliv zdůvodnění, proč byl tento výraz v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu vynechán, by mohl tento krok naznačovat úmysl zákonodárce nevyžadovat *individuální* ohrožení z důvodu svévolného (nerozlišujícího) násilí. Ani v tomto případě však Nejvyšší správní soud není toho názoru, že by tato změna § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu [oproti čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice] měla nějaký vliv na výklad § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu. Samotný Soudní dvůr Evropských společenství totiž ve věci C-465/07 *Elgafaji* význam adjektiva „individuální“ v čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice výrazně potlačil a dospěl k výše uvedenému závěru, že „existence vážného a individuálního ohrožení života nebo nedotknutelnosti žadatele o podřízenu podmínce, že žadatel předloží důkazy, že v ohrožení je konkrétně on sám, z důvodu skutečností, které jsou příznačné pro jeho osobní situaci“ (bod 43 rozsudku) a dokonce připustil, že „existence takového ohrožení může být výjimečně považována za prokázanou, pokud míra svévolného násilí, kterou se vyznačuje probíhající ozbrojený konflikt, posuzovaná příslušnými vnitro-

státními orgány rozhodujícími o žádosti o *podpůrnou* [doplňkovou] ochranu nebo soudy členského státu, kterým bylo předloženo rozhodnutí o zamítnutí takové žádosti, dosáhne natolik vysoké úrovně, že existují závažné důvody domnívat se, že by civilista byl v případě vrácení do dotyčné země nebo případně regionu vystaven – **z pouhého důvodu své přítomnosti na území této země nebo regionu – reálnému nebezpečí uvedeního ohrožení**“ (bod 43 rozsudku). Lze tedy zjednodušeně konstatovat, že český zákonodárce se svou nepřesnou transpozicí „*trefit*“ do budoucího výkladu Soudního dvora Evropských společenství. Ačkoliv tento způsob transpozice zdá se Nejvyššímu správnímu soudu poněkud nešťastným, v tomto konkrétním případě to nemá na výklad § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu [oproti čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice] opět žádný vliv.

Lze tedy konstatovat, že rozsah § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu je totožný s rozsahem čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice a Nejvyšší správní soud tudíž nemá žádný důvod, proč se odchýlit od závěrů Soudního dvora Evropských společenství ve věci C-465/07 *Elgafaji*. Tyto závěry lze ve zkratce shrnout následovně: (1) čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice vyžaduje nižší míru individualizace hrozby vážné újmy, než je tomu u čl. 15 písm. a) a b) kvalifikační směrnice (bod 43 rozsudku ve věci C-465/07 *Elgafaji*); (2) při posuzování existence vážné újmy ve smyslu čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice je vhodné vzít v úvahu faktory uvedené v bodu 39 a 40 rozsudku ve věci C-465/07 *Elgafaji*.

#### IV. b) (iv)

##### **Třístupňový test vyplývající z § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu**

Jak bylo uvedeno výše, čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice vyžaduje naplnění čtyř podmínek: (1) existenci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu; (2) existenci svévolného (nerozlišujícího) násilí a (3) existenci vážného a individuálního ohrožení života nebo tělesné integrity (4) civilisty; přičemž tyto podmínky musí být splněny kumulativně. Nejvyšší správní soud konstatoval, že

ačkoliv se české znění § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu v některých aspektech liší od znění čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice, tyto odlišnosti nemají na výklad § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu žádný vliv a rozsah § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu je tudíž totožný s rozsahem čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice.

Nejvyšší správní soud dále dospěl k závěru, že z vnitřní logiky § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu pak plyne i pořadí zkoumání výše uvedených čtyř podmínek. Jako první musí být posouzena otázka, zda-li se země původu nachází v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu. Pokud je odpověď na první otázku kladná, musí být jako druhá v pořadí zkoumána otázka, zda-li je žadatel o mezinárodní ochranu civilistou. Pokud je odpověď na druhou otázku kladná, je nutné přistoupit k posouzení otázky, zda-li žadatel o mezinárodní ochranu hrozí vystavení svévolnému (nerozlišujícímu) násilí. Pokud je odpověď na třetí otázku kladná, je nutné zkoumat, zda-li toto násilí dosahuje intenzity vážného a individuálního ohrožení života nebo tělesné integrity. Z rozsudku Soudního dvora Evropských společenství ve věci C-465/07 *Elgafaji* ale vyplývá, že poslední dvě otázky nelze řešit zcela odděleně, a proto i Nejvyšší správní soud sloučil posuzování podmínky existence svévolného (nerozlišujícího) násilí a podmínky vážného a individuálního ohrožení života nebo tělesné integrity do jednoho kritéria.

Z tohoto důvodu má test aplikovatelný na § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu pouze tři kroky, které lze přeformulovat do následujících otázek: (1) nachází se žadatelova země původu v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu?; (2) je žadatel o mezinárodní ochranu civilistou?; (3) hrozí žadatel o mezinárodní ochranu vážné a individuální ohrožení života nebo tělesné integrity z důvodu svévolného (nerozlišujícího) násilí? Pro existenci hrozby vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu musí být odpověď na všechny tři otázky kladná. Tento třístupňový test tedy bude nyní aplikován na projednávanou věc.



## IV. c)

**Aplikace testu vyplývajícího  
z § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu**

Pokud jde o první otázku, Nejvyšší správní soud konstatuje, že Irák se ke dni rozhodnutí žalovaného (tj. k 25. 7. 2007) nacházel ve stavu vnitřního ozbrojeného konfliktu. Z dostupných zpráv o zemi původu jednoznačně vyplývá, že situaci v Iráku nelze označit jako „pouhé“ vnitřní nepokoje a napětí, jako jsou vzpoury, izolované a sporadické násilné činy (viz např. UNHCR: *Doporučení UNHCR k potřebě mezinárodní ochrany žadatelů o azyl z Iráku*, Ženeva, zpráva ze dne 31. 8. 2007, dostupná na <http://www.unhcr.cz/dokumenty/doporučení-irak-070831.pdf>). Byť se jednotlivé zprávy o zemi původu (kromě výše citované zprávy UNHCR srov. např. zprávu *US State Department* ze dne 6. 3. 2007 a zprávy Rady bezpečnosti OSN o Iráku z roku 2007) v některých detailech liší, ze všech zpráv rovněž jednoznačně vyplývá, že v případě Iráku byla v roce 2007 splněna obě kritéria vyžadovaná doktrínou *Tadić*, kterou akceptoval i zdejší soud, tj. dlouhodobost bojů a organizovanost stran konfliktu [viz bod IV.b) (i) tohoto rozsudku]. Jelikož se nejedná o hraniční případ, není třeba detailně rozebírat jednotlivé faktory rozhodné pro splnění obou kritérií. Ke stejnému závěru dospěly i jiné soudy členských států Evropské unie (srov. např. rozhodnutí *Asylum and Immigration Tribunal* (Spojené království) ve věci *KH /Article 15(c) Qualification Directive/ Iraq CG [2008] UKIAT 00023* (z 25. 3. 2008), body 147 - 157). Výše uvedený závěr ostatně potvrzuje explicitně i žalovaný, který ve svém rozhodnutí uvedl, že „**i přes probíhající vnitřní ozbrojený konflikt v zemi** [tj. v Iráku] **není výše jmenovaný** [tj. stěžovatel] **jako osoba s bydlištěm v severní provincii Irácké republiky vystaven vážnému ohrožení života nebo lidské důstojnosti**“ (důraz doplněn). První kritérium testu je tedy splněno.

Pokud jde o druhou otázku, ve správním spise nic nenaznačuje, že by stěžovatel nebyl civilistou ve smyslu § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu, a opak netvrdí ani žalovaný. Stěžovatel v pohovoru tvrdil, že v době jím tvr-

zených útoků na jeho osobu pracoval v obchodě, nicméně před odchodem z Iráku prý pracoval jako policista při ochraně státních hranic s Iránem. Práce v obchodě jednoznačně představuje „civilní“ činnost. Pokud je o práci policisty při ochraně státních hranic, Nejvyšší správní soud konstatuje, že i kdyby presumoval, že tuto práci stěžovatel skutečně vykonával, nezbavovalo by ho to postavení civilisty, neboť policejní jednotky v severních provinciích hlídající státní hranice s Iránem se ozbrojeného konfliktu v Iráku aktivně neúčastní [viz HENCKAERTS, J.-M. a kol. *Customary International Humanitarian Law (Volume 1)*. ICRC, Cambridge : Cambridge University Press, 2005, s. 16 - 17]. Druhé kritérium testu je tedy rovněž splněno.

Pokud jde o třetí otázku, Nejvyšší správní soud je povinen aplikovat závěry Soudního dvora Evropských společenství ve věci C-465/07 *Elgafaji*. Jak bylo uvedeno již výše, jedním z „*leitmotivů*“ tohoto rozsudku je závěr, že čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice vyžaduje nižší míru individualizace hrozby vážné újmy nežli je tomu u čl. 15 písm. a) a b) kvalifikační směrnice. Soudní dvůr Evropských společenství totiž explicitně konstatoval, že „*existence vážného a individuálního ohrožení života nebo nedotknutelnosti žadatele o podpůrnou* [tj. doplňkovou] *ochranu není podřízena podmínce, že žadatel předloží důkazy, že v ohrožení je konkrétně on sám, z důvodu skutečností, které jsou příznačné pro jeho osobní situaci*“ (bod 43 první odrážka rozsudku ve věci C-465/07 *Elgafaji*). Nicméně rozsudek ve věci C-465/07 *Elgafaji* obsahuje ve skutečnosti dvě alternativní možnosti, kdy je dána hrozba „*vážného a individuálního ohrožení života nebo tělesné integrity z důvodu svévolného (nerozlišujícího) násilí*“, ačkoliv hranice mezi oběma alternativami není ostrá. Tyto dvě možnosti se odvíjí od intenzity ozbrojeného konfliktu. Existence takového ohrožení je dána za prvé „*pokud míra svévolného násilí, kterou se vyznačuje probíhající ozbrojený konflikt, ... dosáhne natolik vysoké úrovně, že existují závažné důvody domnívat se, že by civilista byl v případě vrácení do dotyčné*

země nebo případně regionu vystaven – z pouhého důvodu své přítomnosti na území této země nebo regionu – reálnému nebezpečí uvedeného ohrožení“ (bod 43 druhá odrážka rozsudku ve věci C-465/07 *Elgafaji*). To ale neznamená, že pokud ozbrojený konflikt nedosahuje této intenzity, žadateli pocházejícímu z této země původu bez dalšího nehrozí „*vážné a individuální ohrožení života nebo tělesné integrity z důvodu svévolného (nerozlišujícího) násilí*“. Právě naopak, Soudní dvůr Evropských společenství si byl vědom, že takové intenzity bude dosahovat ozbrojený konflikt pouze výjimečně (bod 43 druhá odrážka rozsudku ve věci C-465/07 *Elgafaji*; srov. rovněž rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. 7. 2008 ve věci *NA proti Spojenému království*, stížnost č. 25904/07, bod 115). Takový konflikt totiž vyžaduje, aby svévolné (nerozlišující) násilí probíhalo na velké části území státu (viz bod 40 první odrážka rozsudku ve věci C-465/07 *Elgafaji*) a dosahovalo velmi vysokého prahu intenzity. Nejvyšší správní soud pro zjednodušení tento typ ozbrojeného konfliktu označí jako „*totální konflikt*“; příkladem takového totálního konfliktu je například válka Izraele o nezávislost či konflikt ve Rwandě v období od dubna do července 1994 (obdobně viz rozhodnutí německého Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2008, BVerwG 10 C 43.07). Proto Soudní dvůr Evropských společenství v bodu 39 rozsudku uvedl, že „*čím více je žadatel případně schopen prokázat, že je specificky dotčen z důvodu skutečností vlastních jeho osobní situaci, tím nižší míra svévolného násilí bude požadována pro to, aby mohl mít nárok na doplňkovou ochranu*“ (důraz doplněn). Druhá možnost, kdy je dána hrozba „*vážného a individuálního ohrožení života nebo tělesné integrity z důvodu svévolného (nerozlišujícího) násilí*“, nastane tedy tehdy, kdy sice ozbrojený konflikt nelze klasifikovat jako „*totální konflikt*“, nicméně žadatel je schopen prokázat dostatečnou míru individualizace jemu hrozícího svévolného (nerozlišujícího) násilí.

Lze tedy shrnout, že v případě totálního konfliktu hrozí vážná újma ve smyslu § 14a

odst. 2 písm. c) zákona o azylu v zásadě každému žadateli přicházejícímu z této země původu či postiženého regionu, neboť pouhá přítomnost na území této země nebo regionu jej vystavuje reálnému nebezpečí ohrožení života a tělesné integrity. Z toho mj. plyne, že v takovém případě má nárok na doplňkovou ochranu i nevěrohodný žadatel o mezinárodní ochranu, nejsou-li pochybnosti alespoň o tom, že pochází z konfliktem postižené země či regionu.

V případě konfliktu nemajícího charakter totálního konfliktu musí žadatel prokázat dostatečnou míru individualizace, a to např. tím, že prokáže, (1) že již utrpěl vážnou újmu nebo byl vystaven přímým hrozbám způsobení vážné újmy ve smyslu čl. 4 odst. 4 kvalifikační směrnice (bod 40 druhá odrážka rozsudku ve věci C-465/07 *Elgafaji*); (2) že ozbrojený konflikt probíhá právě v tom regionu jeho země původu, ve kterém skutečně pobýval, a že nemůže nalézt účinnou ochranu v jiné části země (bod 40 první odrážka rozsudku ve věci C-465/07 *Elgafaji*); či (3) že jsou u něj dány jiné faktory (ať už osobní, rodinné či jiné), které zvyšují riziko, že terčem svévolného (nerozlišujícího) násilí bude právě on [srov. např. rozhodnutí německého Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2008, BVerwG 10 C 43.07; rozhodnutí švédského Odvolacího migračního soudu (MIG) č. 2007:9 (UM 23-06); a rozhodnutí *Asylum and Migration Tribunal* (Spojené království) ve věci *KH / Article 15(c) Qualification Directive/ Iraq CG [2008] UKIAT 00023* (ze dne 25. 3. 2008), bod 225; srov. rovněž rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 11. 1. 2007 ve věci *Salah Sheekh proti Nizozemí*, stížnost č. 1948/04, bod 148].

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že situaci v Iráku nelze k datu rozhodnutí žalovaného ani k datu tohoto rozsudku klasifikovat jako „*totální konflikt*“, neboť nejen, že ozbrojený konflikt v Iráku obecně nedosahuje takové intenzity, že by každý civilista z důvodu pouhé přítomnosti na území Iráku byl vystaven reálnému nebezpečí vážné újmy, ale jeho intenzita v jednotlivých iráckých provinciích navíc výrazně kolísá (což platí zejména

o severních provinciích, ze kterých stěžovatel přichází; viz níže). Tento závěr zastává i Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky [viz zpráva (UNHCR: *Doporučení UNHCR ohledně navrácení a stanovisko k potřebám mezinárodní ochrany Iráčanů mimo Irák*, Ženeva, zpráva ze dne 18. 12. 2006 aktualizovaná k dubnu 2007, dostupná na <http://www.unhcr.cz/dokumenty/irak-navrat-2007.pdf>) citovaná žalovaným v rozhodnutí] a je potvrzen jak v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, který neshledal u řady stěžovatelů z Iráku jejich navrácení v rozporu s čl. 3 Úmluvy (srov. např. *Müslim proti Turecku*, stížnost č. 53566/99, rozsudek ze dne 26. 4. 2005, bod 70; či nejnověji *F. H. proti Švédsku*, stížnost č. 32621/06, rozsudek ze dne 20. 1. 2009, bod 93), tak v judikatuře ostatních členských soudů EU [rozhodnutí německého Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2008, BVerwG 10 C 43.07; rozhodnutí švédského Odvolacího migračního soudu (MIG) č. 2007:9 (UM 23-06); a rozhodnutí *Asylum and Immigration Tribunal* (Spojené království) ve věci *KH /Article 15(c) Qualification Directive/ Iraq CG [2008] UKIAT 00023* (ze dne 25. 3. 2008), bod 223]. Nic na tom nemění ani skutečnost, že krajský soud se nevyjádřil přesně, když obecně konstatoval, že „*situace v zemi původu žalobce jistě není srovnatelná se situací v České republice, leč i při posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany cizinců je nutné [vždy] posuzovat žádost individuálně, na základě okolností relevantních pro určitého jedince a ve vztahu k hrozícímu nebezpečí pro toho určitého jedince, nikoli na základě obecné situace v zemi původu*“. V případě existence „*totálního konfliktu*“ totiž § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu takovou míru individualizace hrozby nevyžaduje. Tato nepřesnost v odůvodnění rozsudku krajského soudu nemá ale na výsledek projednávané věci žádný vliv, neboť situace v Iráku nedosahuje intenzity „*totálního konfliktu*“.

Jelikož situaci v Iráku nelze klasifikovat jako „*totální konflikt*“, stěžovatel musí v souladu s bodem 39 rozsudku ve věci *C-465/07 Elgafaji* prokázat (či alespoň věrohodně tvrdit)

dostatečnou míru individualizace jemu hrozícího svévolného (nerozlišujícího) násilí. Zbývá tedy posoudit, zda-li jsou dány u stěžovatele jiné faktory, které zvyšují riziko, že terčem svévolného (nerozlišujícího) násilí bude právě on. Stěžovatel uváděl dva specifické důvody, které by měly zvyšovat pravděpodobnost, že se stane terčem svévolného (nerozlišujícího) násilí: (1) ve správním řízení tvrdil, že se již v minulosti stal v Iráku terčem několika útoků, neboť jeho bratr pracoval v době režimu Saddáma Husajna jako osobní strážce vládního funkcionáře Izeta Duriho; a (2) v kasační stížnosti uváděl, že se vrací z Evropy a je tím dán předpoklad, že patří mezi movitější spoluobčany, a byl by proto vydírán.

Pokud jde o první tvrzení, Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje se závěrem žalovaného a krajského soudu, že informace předložené stěžovatelem v obou pohovorech ohledně útoku na jeho osobu z důvodu údajného předchozího zaměstnání jeho bratra jsou natolik rozporné, že stěžovatelova verze událostí je zcela nevěrohodná. Stěžovatel tedy nenabídl taková věrohodná tvrzení, z nichž by vyplývalo, že by již utrpěl vážnou újmu nebo byl vystaven přímým hrozbám nebo způsobení vážné újmy ve smyslu čl. 4 odst. 4 kvalifikační směrnice (viz bod 40 druhá odrážka rozsudku ve věci *C-465/07 Elgafaji*), přičemž je nutné vzít v potaz skutečnost, že výpovědi stěžovatele jsou natolik rozporné, že činí jeho příběh celkově nevěrohodným. Pokud jde o druhé tvrzení, tuto námitku stěžovatel nevznesl ani v pohovorech se žalovaným, ani v žalobě, a proto se s tímto argumentem žalovaný ani krajský soud nemohli vypořádat. Zdejší soud však konstatuje, že i tento argument je lichý. Ve výše uvedených zprávách o zemi původu není nikde zmínka, že by skutečnost, že se odmítnutý žadatel o mezinárodní ochranu vrací z Evropy, sama o sobě představovala rizikový faktor. Tento závěr podporuje i výše zmíněná judikatura Evropského soudu pro lidská práva týkající se navrácení stěžovatelů do Iráku. Lze tedy shrnout, že stěžovatel nenabídl žádný věrohodný důvod, proč by měl být považován za představitele takové skupiny, jejíž členové jsou vystaveni zvýšenému riziku vážné újmy.

Nejvyšší správní soud vzal v souladu s bodem 40 první odrážky rozsudku ve věci C-465/07 *Elgafaji* rovněž v potaz územní rozsah situace svévolného (nerozlišujícího) násilí v Iráku, jakož i skutečné místo pobytu žadatele v případě jeho vrácení do Iráku, jak vyplývá z čl. 8 odst. 1 kvalifikační směrnice. Stěžovatel pobýval před svým odchodem z Iráku v severní provincii Iráku, jež je pod kontrolou Kurdské regionální správy a jež přes drobné střety představuje relativně klidnou a zřejmě nejstabilnější oblast v Iráku (viz výše citované zprávy o zemi původu). Dále zdejší soud přihlédl ke skutečnosti, že stěžovatel dle svého tvrzení před odchodem z vlasti pracoval jako policista při ochraně státních hranic s Iránem (což mu domluvil jeho strýc), přičemž podle svých vlastních slov, uvedených v pohovoru ze dne 11. 6. 2007, ve vesnici, kde v té době pobýval, žádné problémy neměl; vadilo mu toliko, že „nemohl do města“, že „to byla malá vesnička bez žádné perspektivy“, že tam „neviděl svou budoucnost“ a že vykonávaná práce policisty „byla z nouze“. Tyto důvody stěžovatele pro odchod ze země původu nepovažuje zdejší soud za samy o sobě relevantní pro účely mezinárodní ochrany.

Na základě výše uvedených skutečností dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že žádný z potenciálních rizikových faktorů nepředstavuje pro stěžovatele zvýšené riziko, že se stane terčem svévolného (nerozlišujícího) násilí do té míry, že se naplní třetí bod testu vyplývajícího z § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu. Stěžovatel tudíž neprokázal (ani věrohodně netvrdil) dostatečnou míru individualizace jemu hrozícího svévolného (nerozlišujícího) násilí (viz bod 39 rozsudku ve věci C-465/07 *Elgafaji*).

#### IV. d)

(...)

#### V.

#### Shrnutí a náklady řízení

Nejvyšší správní soud konstatuje, že při posuzování hrozby vážné újmy zakotvené v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu je nutné aplikovat třístupňový test. Tento test lze přeformulovat do tří následujících otázek: (1) nachází se žadatelova země původu v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu?; (2) je žadatel o mezinárodní ochranu civilistou?; (3) hrozí žadateli o mezinárodní ochranu vážné a individuální ohrožení života nebo tělesné integrity z důvodu svévolného (nerozlišujícího) násilí? Pro existenci hrozby vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu musí být odpověď na všechny tři otázky kladná.

Zdejší soud posléze dospěl při aplikaci tohoto testu na projednávanou věc k následujícím závěrům. Za prvé, Irák se ke dni rozhodnutí žalovaného (tj. k 25. 7. 2007) nacházel ve stavu vnitřního ozbrojeného konfliktu. Za druhé, stěžovatel je civilistou ve smyslu § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu. Za třetí, stěžovateli nehrozí vážné a individuální ohrožení života nebo tělesné integrity z důvodu svévolného (nerozlišujícího) násilí. Situaci v Iráku totiž nelze k datu rozhodnutí žalovaného ani k datu tohoto rozsudku klasifikovat jako „*totální konflikt*“, ve kterém je z povahy věci – tj. z důvodu pouhé přítomnosti na daném území – vystaven reálnému nebezpečí vážné újmy každý civilista. Stěžovatel není ani představitelem žádné rizikové skupiny, a tudíž nebyla prokázána dostatečná míra individualizace jemu hrozícího svévolného (nerozlišujícího) násilí vyžadovaná v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu. (...)

**Politické strany: podmínky pro rozpuštění politické strany**

k § 4 a § 15 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění zákona č. 117/1994 Sb. (v textu též „zákon o politických stranách“)

k § 96 soudního řádu správního

**I. Opírá-li se návrh na rozpuštění politické strany pouze o tvrzený rozpor činnosti strany s § 4 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, neuplatní se na řízení před Nejvyšším správním soudem ochranná lhůta stanovená § 15 odst. 2 větou první téhož zákona.**

**II. Navrhovatel nese v řízení o návrhu na rozpuštění politické strany břemeno tvrzení a břemeno důkazní. Nejvyšší správní soud je přes formální neexistenci dispoziční zásady vázán rozsahem návrhu, s výjimkou např. posouzení skutečností, které vyjdou najevo až při projednávání návrhu.**

**III. Politickou stranu lze rozpustit pouze za kumulativního splnění čtyř podmínek: 1) zjištěné chování politické strany je protiprávní (§ 4 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích), 2) je přičitatelné dané politické straně, 3) představuje dostatečně bezprostřední hrozbu pro demokratický právní stát a 4) zamýšlený zásah je přiměřený sledovanému cíli, tj. nenarušuje princip proporcionality mezi omezením práva sdružovat se v politických stranách a zájmem společnosti na ochraně jiných hodnot. Těmito hodnotami jsou zejména zájem na bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti a veřejném pořádku, předcházení trestným činům nebo ochrana práv a svobod druhých.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, čj. Pst 1/2008-66)

**Prejudikatura:** rozsudky velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. 9. 1995, *Vogt proti Německu* (stížnost č. 17851/91, Řada A č. 323), ze dne 30. 1. 1998, *Sjednocená komunistická strana Turecka a další proti Turecku* (stížnost č. 19392/92, Reports 1998-I), ze dne 25. 5. 1998, *Socialistická strana a další proti Turecku* (stížnost č. 21237/93, Reports 1998-III\*), ze dne 8. 12. 1999, *Strana svobody a demokracie (ÖZDEP) proti Turecku* (stížnost č. 23885/94, ECHR 1999-VIII\*\*), ze dne 13. 2. 2003, *Refah Partisi a další proti Turecku* (stížnosti č. 41340/98, 41342/98, 41343/98 a 41344/98, ECHR 2003-II), ze dne 16. 3. 2006, *Ždanoka proti Lotyšsku* (stížnost č. 58278/00, ECHR 2006-IV), a rozsudky ze dne 9. 4. 2002, *Yazar a další proti Turecku* (stížnosti č. 22723/93, 22724/93, 22725/93, ECHR 2002-II), ze dne 3. 2. 2005, *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) a Ungureanu proti Rumunsku* (stížnost č. 46626/99, ECHR 2005-I\*\*\*), a ze dne 14. 2. 2006, *Křesťanská demokratická lidová strana proti Moldavsku* (stížnost č. 28793/02, ECHR 2006-II); nálezy Ústavního soudu č. 296/1995 Sb., č. 161/1996 Sb., č. 35/2002 Sb., č. 86/2005 Sb. a č. 3/2006 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 507/05); č. 586/2005 Sb. NSS, č. 923/2006 Sb. NSS, č. 960/2006 Sb. NSS.

**Věc:** Vláda proti Dělnické straně o návrhu na rozpuštění politické strany.

\* *Neoficiální český překlad rozsudku viz Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, č. 4/1998, s. 88.*

\*\* *Neoficiální český překlad rozsudku viz Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, č. 2/2000, s. 95.*

\*\*\* *Neoficiální český překlad rozsudku viz Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, č. 2/2005, s. 78.*

Vláda podala dne 5. 12. 2008 u Nejvyššího správního soudu návrh na rozpuštění politické strany Dělnická strana podle § 15 odst. 1 zákona o politických stranách. Návrh odůvodnila tím, že dne 20. 12. 2002 Ministerstvo vnitra zaregistrovalo politickou stranu s názvem Nová síla. Ta na základě oznámení o změně stanov, zaregistrované dne 22. 1. 2003, změnila svůj název na Dělnická strana. Při posuzování stanov této politické strany v rámci registračního řízení dospělo Ministerstvo vnitra k závěru, že stanovy jsou v souladu se zákonem o politických stranách, s Ústavou České republiky i s Listinou základních práv a svobod. V letech 2007 a 2008 vláda obdržela dva podněty upozorňující na antidemokratické a antisemitské aktivity Dělnické strany a požadující její rozpuštění. Tyto podněty nebyly adekvátně doloženy, nicméně podle poznatků Policie ČR došlo právě počátkem roku 2008 k výraznému posunu v aktivitách Dělnické strany, které ji v důsledku spolupráce s neregistrovaným Národním odporem staví do pozice blízké ultranacionalistickým uskupením. Dělnická strana podle vlády opakovaně záměrně neplnila povinnost vyplývající z § 5 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím (dále jen „shromažďovací zákon“). V tomto směru vláda specifikovala dvě porušení shromažďovacího zákona (dne 16. 8. 2008 v Hradci Králové a dne 18. 10. 2008 v Litvínově).

Dělnická strana konstatovala, že návrh nesměřuje proti stanovám a zvoleným orgánům strany, proti nimž tedy vláda nemá námitky. Návrh neobsahuje tvrzení o porušování Ústavy Dělnickou stranou, ve vztahu k porušování zákonů tvrdí pouze porušování shromažďovacího zákona. Dělnická strana popřela porušování shromažďovacího práva. Dále odmítla tvrzení vlády o spojení s nacistickými skupinami. Uvedla, že neuzavřela s žádným subjektem dohodu o spolupráci, není ve spojení s žádnou stranou nebo hnutím, nespolupracuje s žádným subjektem uvedeným v návrhu.

Nejvyšší správní soud návrh na rozpuštění Dělnické strany zamítl.

## Z odůvodnění:

(...)

### III. 2

#### Projednatelnost návrhu

[22] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že rozhodnutím prezidenta republiky ze dne 10. 2. 2009, č. 46/2009 Sb., byly vyhlášeny na dny 5. a 6. 6. 2009 volby do Evropského parlamentu. Podle § 3 odst. 2 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, se za vyhlášení voleb považuje den, kdy byla zaslána částka Sbirky zákonů, v níž bylo rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb uveřejněno. Shora citované rozhodnutí prezidenta republiky bylo publikováno v částce č. 15, rozeslané dne 13. 2. 2009. Právě tento den představuje z hlediska rozhodování Nejvyššího správního soudu den vyhlášení voleb.

[23] Tato skutečnost v obecné rovině brání pozastavení činnosti nebo rozpuštění politické strany či hnutí (§ 15 odst. 2 věta první zákona o politických stranách, srov. také usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2004, čj. Pst 6/2004-9, všechna citovaná rozhodnutí NSS jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). V souladu s § 15 odst. 2 větou druhou zákona o politických stranách se však ochranná lhůta nevztahuje na případy, kdy je činnost strany či hnutí v rozporu s § 4 zákona o politických stranách.

[24] Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře rozlišil uplatnění ochranné lhůty v návaznosti na možná porušení zákona, k nimž podle § 4 zákona o politických stranách může dojít. Konstatoval přitom, že činnost stran a hnutí je možno i v ochranné lhůtě pozastavit nebo tyto strany rozpustit tehdy, pokud se jedná o opakované (trvalé) chování politické strany, svojí podstatou a výraznou intenzitou zasahující a ohrožující svobodnou soutěž politických sil (např. projevenou snahou o usurpaci politické moci, činností směřující proti podstatným náležitostem demokratického právního státu). Ochranná lhůta se naopak uplatní tehdy, když je straně či hnutí vytýkáno porušení jiného ustanovení zákona o poli-

tických stranách a tvrzení porušení § 4 téhož zákona má pouze doplňující význam (srov. usnesení NSS ze dne 10. 4. 2007, čj. Pst 12/2007-20).

[25] Tak tomu ovšem není v posuzované věci. Naopak, návrh vlády se opírá pouze o rozpor činnosti Dělnické strany s § 4 zákona o politických stranách. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že v posuzované věci jsou naplněny podmínky § 15 odst. 2 věty druhé zákona o politických stranách a projednání a rozhodnutí věci nebrání ochranná lhůta ve smyslu první věty citovaného ustanovení. (...)

#### IV.

### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

#### IV. 1

#### Právní rámec

#### IV. 1. 1

### Ústavněprávní postavení politických stran

[37] Zdrojem veškeré státní moci, vykonávané prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní, je lid (čl. 2 odst. 1 Ústavy). Jen výjimečně ovšem lid vykonává státní moc přímo (čl. 2 odst. 2 Ústavy). Účast občanů na politickém životě společnosti, zejména na vytváření zákonodárných sborů a orgánů samosprávy, je zajištěna především prostřednictvím politických stran a hnutí (čl. 5 Ústavy, čl. 20 a 22 Listiny, § 1 odst. 1 zákona o politických stranách). Ty jsou svorníkem mezi občany a státem, aktivizujícím občany a zapojujícím je do veřejných záležitostí, nezbytným článkem zprostředkujícím občanům podíl na politické moci (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2005, čj. Pst 2/2003-69\*). V této funkci a svou rolí při tvorbě politické vůle ve státě se politické strany podílejí na formování státních orgánů.

[38] Vzniku demokratických státních orgánů musí předcházet volná soutěž na státu

nezávislých politických stran. Teprve ve výsledcích této soutěže se utvářejí politické obrysy a proporce státu (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94\*\*), příp. odlišné stanovisko soudců JUDr. Vojena Güttlera a JUDr. Františka Duchoně k nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 10/03\*\*\*), všechna citovaná rozhodnutí ÚS jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>). Ústava vychází z principu reprezentativní (zastupitelské) demokracie, politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran, respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů (čl. 5 Ústavy). Volná soutěž politických stran představuje natolik zásadní hodnotu, že její ochranně Ústava i Listina podřizují zákonnou úpravu všech politických práv a svobod (srov. náleze ÚS ze dne 15. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 3/96\*\*\*\*). Právě tyto principy představují úhelné kameny demokratického právního státu, samo nezměnitelné jádro jeho politického zřízení (čl. 9 odst. 2 Ústavy).

[39] Politické strany jsou přes svůj nepochybný veřejnoprávní význam odděleny od státu, nesmějí vykonávat funkce státních orgánů ani tyto orgány nahrazovat a nesmějí řídit státní orgány ani ukládat povinnosti osobám, které nejsou jejich členy (§ 5 odst. 1 zákona o politických stranách). Politické strany jsou *largo sensu* právníckými osobami soukromého práva [§ 3 odst. 1 zákona o politických stranách, § 18 odst. 2 písm. a) občanského zákoníku]. Členství v nich není výsledkem aktu veřejné moci, ale volného rozhodnutí jednotlivců (§ 3 odst. 2 zákona o politických stranách), strany nemají veřejnoprávní statut a požívají proto ochrany základních práv a svobod v rozsahu, v němž je lze vztáhnout na právnícké osoby. Přesto však nemůže být ústavněprávní postavení politických stran definováno jako prostý výsledek zjištění, že nemají statut státního orgánu a v důsledku to-

\*) *Publikovaný pod č. 586/2005 Sb. NSS.*

\*\*) *Publikovaný pod č. 296/1995 Sb.*

\*\*\*) *Publikovaný pod č. 86/2005 Sb.*

\*\*\*\*) *Publikovaný pod č. 161/1996 Sb.*

ho nejsou ničím jiným, než soukromoprávními spolky (srov. náleží ÚS sp. zn. Pl. ÚS 26/94).

[40] Účelem existence politických stran je totiž politická reprezentace odpovídající části veřejnosti, účast ve volbách a snaha získat jejich prostřednictvím zastoupení ve volených orgánech veřejné moci (srov. náleží ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 3/96). V povaze politických stran je, že jako jediné subjekty mohou v zastupitelské formě demokracie získat politickou moc a ovlivnit režim v zemi jako celku. Předkládáním politického programu a možností uskutečnit své návrhy, přijdou-li k moci, se politické strany liší od jakéhokoliv jiného subjektu působícího v politickém životě (srov. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 2. 2003, *Refah Partisi a další proti Turecku*, stížnosti č. 41340/98, 41342/98, 41343/98 a 41344/98, bod 87, všechna citovaná rozhodnutí ESLP jsou dostupná na [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)).

[41] V období po druhé světové válce byl právně zohledněn faktický význam politických stran, který hrály již dříve, a ve vyspělých demokraciích došlo k uznání veřejné role, již mají strany ve státě a vůči státu, aniž by současně samy byly státem, či měly státní, resp. veřejnoprávní, povahu [viz odst. 55]. Politické strany plní v souladu s Ústavou veřejné úkoly nezbytné pro život státu, založeného na reprezentativní demokracii (srov. náleží ÚS sp. zn. Pl. ÚS 26/94). Zároveň je ovšem možné říci, že s právním uznáním a dokonce ústavněprávním zakotvením politických stran a s jejich akceptovaným privilegiovaným postavením ve vztahu k jiným formám realizace sdružovacího práva, vzrostla i jejich odpovědnost a také potřeba kontroly.

[42] Úloha, existence a činnost politických stran vedou nejen ke shora vyjádřenému závěru, že samotné politické strany požívají ochrany základních práv a svobod, ale zároveň samy představují výkon základních lidských práv a svobod jednotlivců. Právo sdružovat se v politických stranách je součástí obecného sdružovacího práva, ať již vyjádřeného výslovně (čl. 20 odst. 2 Listiny), nebo v obecném sdružovacím právu implicitně obsaženého [čl. 11 odst. 1 Úmluvy o ochraně

lidských práv a základních svobod – sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb. (dále jen „Úmluva“)]. Toto právo pak bezprostředně souvisí s výkonem dalších politických práv, zejm. práva shromažďovacího (čl. 19 Listiny, příp. čl. 11 Úmluvy) a práva na svobodu projevu (čl. 17 Listiny, příp. čl. 10 Úmluvy, srov. také rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 30. 1. 1998, *Sjednocená komunistická strana Turecka a další proti Turecku*, stížnost č. 19392/92, body 42, 43).

#### IV. 1. 2

### Ústavní důvody pro rozpuštění politických stran

[43] Vzhledem ke klíčové úloze, kterou hrají politické strany pro demokratické zřízení, vyžadují tyto subjekty zvýšenou ochranu a ztíženou rozpustitelnost ve srovnání s jinými organizacemi či sdruženími. Nikoliv náhodně proto např. zákonodárce svěřil rozhodování o rozpuštění politických stran vrcholnému soudu, nikoliv správnímu orgánu (Ministerstvo vnitra), jako je tomu u ostatních sdružení ve smyslu zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů. Přezkum rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o rozpuštění, příp. pozastavení činnosti, politické strany je pak ve zvláštním druhu řízení svěřen Ústavnímu soudu [čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy].

[44] Ústava klade na politické strany dva základní požadavky: respekt k základním demokratickým principům a odmítání násilí k prosazování svých zájmů (čl. 5 Ústavy). Politická strana může usilovat o změnu právního i ústavního pořádku, pokud jsou (resp. mají být) použité prostředky nenásilné, zákonné a demokratické a cílená změna je sama o sobě slučitelná se základními principy demokratického právního státu.

[45] Zároveň ovšem nelze vyloučit možnost demokratického politického systému zasažnout, kdyby absolutní uplatnění jeho pravidel mohlo vést k sebedestrukci. Jinými slovy, přes význam volné soutěže politických stran lze připustit diskvalifikaci některého z hráčů, směřuje-li v rozporu s pravidly k vyřazení ostatních soutěžících subjektů nebo



v konečném výsledku k popření soutěže jako takové. Demokratický právní stát má právo a povinnost aktivně bránit své demokratické zřízení. Prosazování konceptu demokracie schopné se bránit je legitimním cílem zákonodárství každého demokratického státu a naplňování této myšlenky dovoluje v přiměřených mezích omezit práva garantovaná ústavním pořádkem i Úmluvou [srov. nález Ústavního soudu ČSFR ze dne 26. 11. 1992, Pl. ÚS 1/92, Sb. n. u. ÚS ČSFR, s. 56 a násl., nález ÚS ze dne 5. 12. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/01\*); a rozsudky ESLP ze dne 16. 3. 2006 (velký senát), *Ždanoka proti Lotyšsku*, stížnost č. 58278/00, bod 100; a ze dne 26. 9. 1995, *Vogt proti Německu*, stížnost č. 17851/91, bod 59].

[46] Politická strana, která vyzývá k násilí nebo jejíž politický projekt nerespektuje pravidla demokracie, usiluje o jejich zničení nebo směřuje k porušování uznávaných práv a svobod, proto nepožívá ochrany před sankcemi, které jí za to hrozí [srov. nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 26/94; nebo rozsudky ESLP ze dne 9. 4. 2002, *Yazar a další proti Turecku*, stížnosti č. 22723/93, 22724/93, 22725/93, bod 49; *Refah Partisi a další proti Turecku*, bod 98; ze dne 3. 2. 2005, *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) a Ungureanu proti Rumunsku*, stížnost č. 46626/99, bod 46; nebo ze dne 25. 5. 1998, *Socialistická strana a další proti Turecku*, stížnost č. 21237/93, body 46, 47].

[47] V souladu s tím Listina připouští omezení sdružovacího práva (včetně práva na sdružování v politických stranách) na případy stanovené zákonem, jestliže je to v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých (čl. 20 odst. 3 Listiny). Podobně Úmluva umožňuje uvalit na výkon shromažďovacího a sdružovacího práva omezení, jsou-li stanovena zákonem a jsou v demokratické společnosti nezbytná v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných (čl. 11 odst. 2 Úmluvy).

[48] Nepřípustné je také zneužití práva. Nikdo, ani politická strana, kdo svou činností reálně ohrožuje nebo porušuje základní práva a svobody jiných, se nemůže v odpovídajícím rozsahu účinně dovolávat ochrany svých vlastních základních práv a svobod. Výkladovým vodítkem je v tomto směru čl. 17 Úmluvy, podle něž nic v Úmluvě nemůže být vykládáno tak, jako by dávalo státu, skupině nebo jednotlivci jakékoliv právo vyvíjet činnost nebo dopouštět se činů zaměřených na zničení kteréhokoliv práva a svobody přiznané Úmluvou nebo na omezování těchto práv a svobod ve větším rozsahu, než to Úmluva stanoví (srov. např. rozhodnutí ESLP o nepřijatelnosti ze dne 20. 2. 2007, *Pavel Ivanov proti Rusku*, stížnost č. 35222/04).

[49] Vzhledem k zásadní roli, kterou politické strany hrají v řádně fungující demokracii, a s ohledem na jejich mimořádný a nezastupitelný význam v zastupitelské formě vlády, musí stát nakládat velmi obezřetně s pravomocí zasahovat do jejich činnosti. Výjimky umožňující zásah státu do svobody sdružovací musí být vykládány restriktivně. Pouze přesvědčivé a závažné důvody proto mohou ospravedlnit omezení svobody sdružování v politických stranách. Smluvní strany Úmluvy, včetně České republiky, navíc mají omezenou míru posuzovací volnosti, zda byla naplněna podmínka nezbytnosti ve smyslu čl. 11 odst. 2 Úmluvy, a rozhodování jejich orgánů podléhá dohledu Evropského soudu pro lidská práva [srov. rozsudky ESLP ze dne 13. 4. 2006, *Tsonev proti Bulharsku*, stížnost č. 45963/99, bod 51; ze dne 8. 12. 1999 (velký senát), *Strana svobody a demokracie (ÖZDEP) proti Turecku*, stížnost č. 23885/94, bod 44; nebo ze dne 7. 12. 2006, *Linkov proti České republice*, stížnost č. 10504/03, bod 35].

[50] Pojem nezbytnosti ve smyslu čl. 11 odst. 2 Úmluvy (a ostatně i ve smyslu čl. 20 odst. 3 Listiny) vyžaduje splnění dvou podmínek – zásah do odpovídajícího základního práva (zde svobody sdružování v politických stranách) musí být nevyhnutelný pro ochranu demokratické společnosti a přiměřený

\* Publicovaný pod č. 35/2002 Sb.

sledovaným legitimním cílům, resp. odpovídat zásadě proporcionality [srov. rozsudek ESLP *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) a Ungureanu proti Rumunsku*, bod 47; a (velký senát) *Refah Partisi a další proti Turecku*, body 133, 134].

[51] Potřeba ochrany demokratické společnosti je opět podmíněna splněním několika podmínek. Především je třeba zabývat se tím, zda jsou vytýkané jednání a projevy přiřítelné dané politické straně. Dále je třeba zkoumat, zda jednání a projevy, které jsou přiřítelné politické straně, tvoří celek dostatečně jasně vypovídající o cílech, o které daná strana usiluje, a zda je tento obraz v rozporu se základními principy demokratické společnosti. Konečně je pak třeba zabývat se také tím, zda existují přesvědčivé důkazy o dostatečně bezprostředním riziku ohrožení demokracie [srov. např. rozsudek ESLP (velký senát) *Refah Partisi a další proti Turecku*, bod 104].

[52] Zásadně je vždy nutné zabývat se tím, zda je zkoumané jednání přiřítelné politické straně, nebo zda se jedná pouze o excesy některých jejích příznivců či členů. V tomto směru mohou mít relevanci i takové skutečnosti, zda dané jednání odpovídá proklamovaným cílům a záměrům strany, jakkoliv v tomto ohledu nelze vycházet pouze z jejích stanov a programu. Ty musí být vždy porovnávány s jednáním a názory, které zastávají její představitelé a které strana i jinak šíří. Nelze vyloučit, že politický program strany skrývá cíle a úmysly, které se od těch proklamovaných liší, a zkušenost ukazuje, že politické strany, jejichž cíle odporovaly základním principům demokracie, neodhalily tyto cíle dříve, než se chopily moci. Přiřítelnost jednání politické straně Evropský soud pro lidská práva dovodil ve vztahu k jednání jejich vůdců (předsedy, místopředsedů) vždy, ve vztahu k projevům poslanců a lokálních politiků potud, pokud se od nich strana oficiálně nedistancovala [srov. rozsudek ESLP (velký senát) *Refah Partisi a další proti Turecku*, bod 115].

[53] Neslučitelnost ústavního či politického systému, o který politická strana usiluje,

se základními principy demokratické společnosti je nutno posuzovat případ od případu. V úvahu připadají např. kritéria respektování (či nerespektování) základních principů právního a ústavního pořádku státu, odkaz (či jeho absence) na zásady demokracie, politickou pluralitu a volnou účast na politickém životě, jednání či projevy, které by mohly být vykládány jako výzvy k násilí, povstání, či jiné formě odmítnutí demokratických principů, přihlášení se k (či distancování se od) ideologii subjektů, na které strana ve své politice navazuje a které hrály v dějinách a v politické zkušenosti daného státu určitou roli. Zároveň je však nutné zdůraznit, že nelze postihnout politickou stranu jen pro její kritiku právního a ústavního pořádku státu (při respektu k jejich základním zásadám) [srov. rozsudek ESLP *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) a Ungureanu proti Rumunsku*, body 54, 55] nebo protože se v jejích stanovách objeví výraz „*revoluční*“ (srov. rozsudek ESLP *Tsonev proti Bulharsku*, bod 59). Ostatně, v tomto kontextu lze doplnit, že pojem revoluce představuje zásadní, podstatnou změnu určitého systému, zhusta, nikoliv však ze své podstaty a vždy, násilnou. Jedná se tedy o typický případ situace, kdy užití tohoto termínu nabádá k pozornosti a podrobnému zkoumání dalších projevů přiřítelných politické straně, ale kdy užití tohoto pojmu samo o sobě, bez zasazení do širších souvislostí, nevylučuje respektování základních demokratických principů stranou, která jej užívá.

[54] Zásah proti politické straně je podmíněn existencí bezprostředního rizika ohrožení demokracie. Stát pochopitelně může zabránit realizaci politického projektu, neslučitelného s Úmluvou, dříve, než bude uveden v život konkrétními akty, které mohou ohrozit občanský smír a demokratický režim v zemi, tato možnost je však podmíněna reálným potenciálem politické strany realizovat změnu [srov. rozsudek ESLP (velký senát) *Refah Partisi a další proti Turecku*, body 102, 103, 107 – 110 a 132] – musí tedy existovat skutečné a bezprostřední nebezpečí ohrožení demokracie. Přístup ke stejné straně se tak může lišit v návaznosti na její vlastní politické

postavení a potenciál realizovat zamýšlené společenské změny, ale také podle objektivních vnějších podmínek, kterými mohou být např. stabilita demokracie v tom kterém státě nebo změna mezinárodních podmínek.

[55] Jako historický příklad lze v tomto směru užít situaci první československé republiky. Ta formálně nepřiznávala politickým stranám status právnických osob a považovala je za *non subjekty*, byť praxe současně připouštěla, že některé veřejnoprávní předpisy přiznávaly politickým stranám jistá práva a povinnosti (srov. Bohuslav A 6884/1927). V roce 1933 v souvislosti s uchopením moci v Německu Adolfem Hitlerem a stranou NSDAP přestala být vnímána činnost zejména německých nacionálně orientovaných stran (např. DNSAP) na československém území jako tolerovatelná a Národní shromáždění schválilo zákon č. 201/1933 Sb., o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran. Důvodová zpráva k tomuto zákonu zdůraznila skutečnost, že se dosavadní liberální praxe ve vztahu k politickým stranám dostala mj. v důsledku mezinárodní situace do rozporu s požadavky ochrany demokracie a že nezbytnou podmínkou fungování politických stran je jejich oddanost ideálům demokracie. V důsledku trvající potřeby ochrany demokracie byla účinnost tohoto zákona opakovaně prodlužována (viz zákony č. 132/1936 Sb. a č. 317/1936 Sb.). Současnejší příklad lze nalézt v situaci turecké strany Refah Partisi, u níž byla bezprostřednost hrozby pro demokratický systém shledána v okamžiku, kdy získala v parlamentu postavení umožňující jí realizovat jí prosazovaný společenský model [srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (velký senát) *Refah Partisi a další proti Turecku*, body 107 - 110].

[56] Při hodnocení bezprostřednosti rizika ohrožení demokracie je nutné zabývat se i aktuálností hrozby. Rozpuštění strany není jen reakcí na její chování v minulosti, ale je především do budoucna namířeným aktem bránící se demokracie proti reálně existujícímu nebezpečí. Pro hodnocení činnosti politické strany, spojené se snahou získat úplný obraz o jejích aktivitách, může být relevantní

i jednání této strany v minulosti. Podle konkrétních okolností tak může být např. důležité, zda a jakým způsobem se strana distancovala od svých dřívějších činů, jak se změnila její členská základna a zejména vedení, zda došlo k zásadnímu programovému posunu apod.

[57] V souladu se zásadou proporcionality musí být zásah do práva sdružovat se v politických stranách přiměřený sledovaným legitimním cílům. Rozpuštění politické strany je třeba považovat za jednu z nejpřísnějších sankcí, resp. zásahů, které politické straně hrozí, krajní řešení, které je třeba vyhradit nejzávažnějším případům. Typicky v situaci, kdy bude politické straně vytýkáno neplnění určitých povinností, vynutitelných různými sankcemi např. v rámci správního trestání, nebude v případě neplnění těchto povinností na místě bez dalšího rozpouštění dané strany, resp. nebude na místě zejména v situaci, kdy by se stát o vynucení povinností mírnějšími prostředky vůbec nepokusil. V případě návrhu na rozpouštění politické strany bude vždy třeba zkoumat, zda existovaly mírnější prostředky, jichž mohlo být proti dané straně použito, a zda rozpouštění svým právním významem odpovídá důvodu, pro který je navrhováno, resp. zda je ekvivalentní hodnotě či cíli, které mají být chráněny. V zásadě je nutné přijmout tezi, že nikoliv každé banální porušení práva nebo ohrožení právem chráněných hodnot může vést k zásahu do práva na sdružování v politických stranách, ale že se musí jednat o intenzivní porušení či ohrožení těchto hodnot. Pouze zájem na ochraně ohrožených práv, která jsou svojí hodnotou srovnatelná s právem sdružovat se v politických stranách, může vyvážit zásah do tohoto práva (srov. nálezh ÚS sp. zn. Pl. ÚS 26/94).

[58] Lze proto shrnout, že politické strany mají v reprezentativní demokracii svůj nezastupitelný význam, proto požívají zvýšené ochrany. Zásah do práva sdružovat se v politických stranách je možný pouze na základě zákona v zájmu bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých. Zároveň se musí jednat o zásah, který je v demokratické společnosti nezbytný.

## IV. 1. 3

**Hmotněprávní zákonný rámec**

[59] Ustanovení § 4 zákona o politických stranách specifikuje podmínky vzniku a činnosti politických stran a hnutí v tom smyslu, že vyvíjet činnost nemohou takové, které a) porušují ústavu a zákony nebo jejichž cílem je odstranění demokratických základů státu, b) nemají demokratické stanovy nebo nemají demokraticky ustavené orgány, c) směřují k uchopení a držení moci zamezujícím druhým stranám a hnutím ucházet se ústavními prostředky o moc nebo které směřují k potlačení rovnoprávnosti občanů, d) jejichž program nebo činnost ohrožují mravnost, veřejný pořádek nebo práva a svobodu občanů. Ve všech uvedených důvodech je možno spatřovat také vztah k ústavnímu požadavku, aby politické strany respektovaly základní demokratické principy. Každý z uvedených důvodů vyjadřuje specifickým způsobem i určitý, nikoliv bezvýznamný, stupeň ohrožení podstatných náležitostí demokratického právního státu, chráněných čl. 9 Ústavy (nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 26/94). Lze proto uzavřít, že činnost politické strany či hnutí, naplňující některé z ustanovení § 4 zákona o politických stranách, je činností protiprávní.

[60] Není pochyb o tom, že § 4 zákona o politických stranách představuje zákonný základ, vyžadovaný pro zásah do práva sdružovat se v politických stranách Listinou (čl. 20 odst. 3) a Úmluvou (čl. 11 odst. 2). Jeho ustanovení je pak vždy třeba interpretovat ve světle dalších podmínek pro tento zásah, které vyplývají z Listiny a Úmluvy, resp. judikatury Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva, a jimiž se Nejvyšší správní soud shora zabýval. Zásah tedy může být ospravedlněn pouze takovým jednáním, které je rizikem pro bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost či pořádek, vede k páchání trestné činnosti nebo k ohrožení práv a svobod druhých, a je tedy ve smyslu § 4 zákona o politických stranách protiprávní. Dále bude vždy nutné zabývat se tím, zda je návrh na rozpuštění politické strany, opírající se o § 4 zákona o politických stranách, proporcionalní ve vztahu k porušenému či ohroženému právu

nebo zájmu. K rozpuštění politické strany nepostačuje každé porušení zákona, mravnosti či veřejného pořádku, ale pouze takové, které se svým významem vyrovná (byť legálnímu) omezení práva na sdružování v politických stranách.

[61] Bude-li možné efektivně korigovat jednání politické strany jiným zákonným způsobem, nevedoucím k její likvidaci, bude zpravidla namíste zvolit méně omezující prostředek a rozpuštění vyhradit pouze nejzávažnějším případům. Nelze totiž odhlédnout od toho, že k porušování zákonů v podobě páchaných přestupků, jiných správních deliktů či trestných činů dochází zpravidla jednáním konkrétních fyzických osob, ať už členů nebo případně sympatizantů předmětné politické strany, jež také za ně nesou individuální odpovědnost. Aniž by případný postih jednotlivců byl nutnou podmínkou pro zásah vůči politické straně, je nutno hodnotit, zda nemůže být dostatečným opatřením (zejména bude-li směřovat např. vůči čelným představitelům strany), vedoucím k tomu, aby strana ve svém chování ustala a změnila jej. S tím pak tedy souvisí nutnost zkoumat nejen to, zda je protiprávní jednání resp. jednání ohrožující mravnost, veřejný pořádek nebo práva jiných, přičitatelné konkrétní politické straně, ale také zda zároveň představují trvající a bezprostřední riziko pro demokracii ve smyslu shora nastíněného testu.

## IV. 1. 4

**Procesněprávní rámec**

[62] Pravomoc rozhodovat o rozpuštění politické strany je vyhrazena soudu. Ustanovení § 15 odst. 1 zákona o politických stranách zakládá příslušnost Nejvyššího správního soudu rozhodovat o rozpuštění strany a hnutí, pozastavení činnosti strany a hnutí a o znovuoobnovení jejich činnosti. Nejvyšší správní soud rozhoduje o návrhu na rozpuštění politické strany nebo politického hnutí, pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu pátého soudního řádu správního.

[63] Na straně navrhovatele stojí typicky vláda (příp. prezident republiky – srov. § 15

odst. 1 zákona o politických stranách), tedy orgán kreovaný na základě vůle občanů, vyjádřené ve volbách, právě prostřednictvím politických stran, tj. dalších účastníků volné soutěže politických stran a hnutí. Vláda je tak nejen (v užším slova smyslu) ústavním orgánem, ale (v širším slova smyslu) také aktivním hráčem politického systému, spojeným s některými politickými stranami jako účastníky soutěže politických stran. Jakkoliv se podobná situace jeví málo pravděpodobná, nelze být i jen teoreticky vyloučit zneužití již tohoto procesního nástroje (návrhu na rozpuštění politické strany) s cílem narušit svobodnou soutěž politických stran, a tím i politický systém jako takový – např. podle § 20a odst. 2 písm. c) zákona o politických stranách platí, že samotným podáním příslušného návrhu soudu se pozastavuje výplata příspěvku na činnost (k relevanci těchto úvah srov. náleží Ústavního soudu ze dne 4. 1. 2006, sp. zn. II. ÚS 507/05\*), rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 147/2005-107\*\*), a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2006, čj. Vol 36/2006-22\*\*\*), čj. Vol 40/2006-38 a Vol 60/2006-53).

[64] Nelze také přehlédnout, že vláda vedle svého výsadního postavení z hlediska aktivní legitimity disponuje celým exekutivním aparátem státu, zjištěními a informacemi policie, tajných služeb, a také odborným zázemím státní správy. Její postavení je zcela nesouměřitelné s postavením účastníků v jiných typech řízení před (správními) soudy. S ústavní i politickou odpovědností vlády proto souvisí, aby konkrétní poznatky o porušování zákona politickou stranou či hnutím, resp. o jiné činnosti relevantní z hlediska § 4 zákona o politických stranách, namířené typicky vůči politickým protivníkům, sdělila soudu dostatečně věrohodně a přesvědčivě s předložením konkrétních důkazů prokazujících její tvrzení.

[65] Je zřejmé, že činnost politické strany může být v rozporu s Ústavou a zákony, resp. dávat důvody k rozpuštění strany, v mnoha

různých aspektech. Soud v tomto typu řízení ovšem nehraje a nemůže hrát roli „*inkvizičního tribunálu*“, který by sám o své vůli vyhledával informace o politické straně, vyšetřoval a zkoumal její činnost ze všech teoreticky možných důvodů umožňujících její rozpuštění, nad rámec návrhu zkoumal její program, cíle a ideologii, dohledával názory, které hlásá, posuzoval symboliku, které užívá, a nahradil či doplnil kvality návrhu vlády. Tím by se zpronevěřil své roli nezávislého třetího, byť i jen nepřímo by mohl ovlivnit soutěž politických stran, a *de facto* by se posunul ve své činnosti do pravomocí náležejících v dělbě mocí moci výkonné. Ve svém důsledku by takový přístup mohl vést k porušení Listinou garantovaného práva na spravedlivý proces (zejm. čl. 36 odst. 1 Listiny).

[66] Soud je totiž zásadně a především nezávislým arbitrem posuzujícím důvodnost návrhu na rozpuštění politické strany. Jakkoliv proto v tomto typu řízení formálně neplatí dispoziční zásada a není *a priori* vyloučeno, aby se soud některými skutečnostmi zabýval nezávisle na obsahu návrhu, může být takový postup jen zcela výjimečný. Vláda bez jakýchkoliv pochybností nese břemeno tvrzení a břemeno důkazní. V souladu se zásadou *vigilantibus iura* musí předložit soudu konkrétní skutkové poznatky o činnosti politické strany neslučitelné s § 4 zákona o politických stranách a svá tvrzení podložit věrohodnými a přesvědčivými konkrétními důkazy. Soud pak bude rozsahem návrhu vázán, přičemž výjimku z této vázanosti představuje např. posouzení skutečností, které vyjdou najevo při projednávání návrhu.

#### IV. 1. 5

##### Shrnutí

[67] Na tomto místě argumentace lze tedy dílčím způsobem uzavřít, že politické strany mají v zastupitelské formě demokracie svůj nezastupitelný význam, proto požívají zvýšené ochrany. Zásah do práva sdružovat se v politických stranách je možný pouze na

\*) Publikovaný pod č. 3/2006 Sb. ÚS.

\*\*) Publikovaný pod č. 923/2006 Sb. NSS.

\*\*\*) Publikované pod č. 960/2006 Sb. NSS.

základě zákona, v zájmu bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých. Vždy se musí jednat o zásah, který je nezbytný v demokratické společnosti.

[68] Důvod k rozpuštění politické strany tedy vyplývá z kumulativního splnění několika podmínek: 1) zjištěné chování politické strany je protiprávní, 2) je této straně přičitatelné, 3) představuje dostatečně bezprostřední hrozbu pro demokratický právní stát a 4) zamýšlený zásah je přiměřený sledovanému cíli, tzn. není narušena proporcionalita mezi omezením práva sdružovat se v politických stranách a zájmem společnosti na ochraně jiných hodnot.

[69] Vláda nese v řízení o návrhu na rozpuštění politické strany břemeno tvrzení a břemeno důkazní. Její povinností spojenou s aktivní legitimací je, aby konkrétní poznatky o činnosti politické strany neslučitelné s § 4 zákona o politických stranách dostatečně věrohodně a přesvědčivě s návrhem konkrétních důkazů prokazujících její tvrzení předložila soudu. Ten je přes formální neexistenci dispoziční zásady v daném typu řízení rozsahem návrhu vázán, přičemž výjimku z této vázanosti představuje např. posouzení skutečností, které vyjdou najevo až při projednávání návrhu.

#### IV. 2

### Aplikace právního rámce na skutková zjištění

#### IV. 2. 1

### Tvrzená spolupráce Dělnické strany s Národním odporem

[70] Vláda tvrdila, že počátkem roku 2008 došlo k posunu v aktivitách Dělnické strany, které ji v důsledku spolupráce Národním odporem, hrajícím dominantní roli na české neonacistické scéně, staví do pozice blízké ultranacionalistickým uskupením.

[71] U ústního jednání k tomuto tvrzení vláda dodala, že se jedná o obecně známou skutečnost, která vyplývá i z veřejně přístupných materiálů předávaných vládě policií

a týkajících se stavu extremismu v České republice. Spolupráci považuje za nepochybnou, byť není schopna předložit text písemné dohody o spolupráci a neví ani, zda nějaká podobná dohoda existuje. Zdůraznila také, že se členové Dělnické strany aktivně účastní řady akcí Národního odporu, o čemž svědčí např. záznamy policie. Ve vztahu k tomuto tvrzení však vláda nenavrhl soudu provedení žádných konkrétních důkazů; listiny nebo jiné důkazní prostředky nepředložila a odkázala pouze na důkazy přiložené k návrhu.

[72] Vláda předložila k důkazu přípis Policie Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 4. 10. 2007, týkající se aktivit uskupení Mladí národní demokraté a hnutí Národní odpor. Mladí národní demokraté mají být neregistrovaným hnutím, jehož jménem vystupují Erik S. a Patrik V., a jehož název se shoduje s názvem německého sdružení Junge Nationaldemokraten, což je mládežnická organizace německé neonacistické politické strany NPD. Ve vztahu k hnutí Národní odpor je v přípisu uvedeno, že se jedná o neregistrovanou neonacistickou organizaci vzniklou z pražské odnože české pobočky militantní neonacistické organizace *Blood and Honour*, které je součástí mezinárodního neonacistického hnutí postaveného na nadřazenosti bílé rasy a hlásícího se k ideologii nacionálního socialismu, a že jím používané symboly a kombinace barev jasně odkazují k hitlerovskému Německu. Součástí ideologie Národního odporu je otevřený antisemitismus, činnost tohoto hnutí směřuje k potlačování práv a svobod jiných osob, útočí na územní celistvost a historickou kontinuitu České republiky, veřejná shromáždění využívá k demonstraci síly, zastrašování příslušníků menšin a popírání, ospravedlňování a schvalování nacistické genocidy. Přípis zmiňuje také jména Erika S. a Patrika V. jako čelné představitelé Národního odporu.

[73] Vláda uvedla, že tento důkaz byl předložen, protože z informací poskytnutých jí policií vyplývá, že Mladí národní demokraté jsou určitou základnou pro další postup v činnosti v Dělnické straně. Žádné takové informace či sdělení policie však vláda soudu nepředložila. Nad rámec přípisu Policie Ma-

gistrátu hlavního města Prahy vláda netvrdila žádné skutečnosti a nepředložila žádné důkazy, které by se týkaly existence a činnosti hnutí Národní odpor, osob, které s tímto hnutím mohou být spojovány, nebo shromáždění či jiných akcí přičitatelných tomuto hnutí. Vláda tímto důkazem nijak neprokázala spolupráci Dělnické strany s Národním odporem, ve vztahu k jehož aktivitám má ostatně předložený důkaz také jen velmi povrchní a obecnou vypovídací hodnotu. Z důkazu nijak nevyplývá, že by se aktivit Národního odporu účastnili členové Dělnické strany, ani že by se osoby jmenované v souvislosti s Národním odporem jakkoliv účastnily aktivit Dělnické strany. Rovněž je nutné zdůraznit, že tento důkaz se týká období předcházejícího tvrzené radikalizaci Dělnické strany a její spolupráce s Národním odporem, k nimž mělo dojít teprve počátkem roku 2008.

[74] Mezi důkazy, které vláda předložila a Nejvyšší správní soud provedl, byla pozvánka na shromáždění v Litvínově na den 18. 10. 2008 s připojeným videozáznamem. Na něm jsou zachyceny dvě skupiny osob, částečně obklopené a částečně vzájemně oddělené příslušníky Policie ČR. Jedna ze skupin na druhou hrubě verbálně útočí, z nahrávky ovšem nevyplývá, že by osoby z útočící skupiny byly členové Dělnické strany nebo příslušníci ultranacionalistického či neonacistického uskupení – spíše naopak. Pozvánka s videozáznamem byla umístěna na webových stránkách <http://www.odpor.org/?page=clanky&kat=&clanek=876>, svolává k účasti na „*protestním shromáždění*“ dne 18. 10. 2008 v Litvínově, a byť nespecifikuje, kdo je organizátorem shromáždění, je pod ní uvedeno „*Hnutí Národního odporu jasně říká NE teroru na původních obyvatelích Českých zemí a plně podpoří tento Veřejný protest ...*“

[75] K tomuto důkazu je třeba především uvést, že vláda netvrdila souvislost mezi aktivitami Národního odporu a webovými stránkami <http://www.odpor.org>, ani nenavrhl k prokázání takové souvislosti žádné důkazy. Spojení těchto webových stránek s Národním odporem lze dovodit pouze ze zmínky o podpoře shromáždění. K prokázání, že se

jedná o stránky spravované Národním odporem, resp. osobami, které s ním mohou být spojovány, však tento důkaz sám o sobě nestačí. Podobně nestačí bez dalšího ani k prokázání skutečnosti, že by Národní odpor organizoval předmětné shromáždění. Vláda přitom netvrdila ani nenavrhl žádné další důkazy, z nichž by bylo možné dovodit podíl Národního odporu na organizaci shromáždění v Litvínově – byť i jen v minimální míře, např. že se osoby aktivní v rámci Národního odporu zúčastnily předmětného shromáždění.

[76] Dále vláda předložila dopis starosty města Litvínova Ministerstvu vnitra ze dne 10. 11. 2008, podle něhož se dne 18. 10. 2008 bez předchozího ohlášení šel na náměstí Míru v Litvínově příznivci Národního odporu a Dělnické strany. Z dopisu nijak nevyplývá, jak byl učiněn závěr o příslušnosti účastníků shromáždění k Národnímu odporu, proto nemůže bez dalšího prokázat tvrzení v něm obsažené.

[77] Vláda s výjimkou tří citovaných listin nepředložila žádné důkazy, které by se týkaly zprostředkovaně týkaly Národního odporu, resp. vztahu Národního odporu a Dělnické strany. Tvrdila-li vláda, že se akce Dělnické strany a Národního odporu prolínají a členové Dělnické strany vystupují na řadě akcí Národního odporu, nenabídla k tomuto (navíc obecnému) tvrzení vůbec žádné důkazy. Zmínila-li vláda existenci záznamů a podkladů od policie a podnětů a návrhů od jiných subjektů, je třeba konstatovat, že se o ně se soudem nepodělila. Přestože vláda tvrdila, že se jedná o skutečnosti obecně známé, případně, že jsou některé dokumenty veřejně přístupné, nemůže se tímto tvrzením vyhnout důkaznímu břemenu. Jinými slovy, soud nerozhoduje na základě skutečností údajně známých z médií a na základě blíže nespecifikovaných informací, které mají být dostupné na internetu, ale na základě skutkového stavu, který byl v řízení kontradiktorním způsobem procesně relevantně prokázán, tj. vyplývá ze soudu předložených a řádně provedených důkazů.

[78] Vládě lze jistě přisvědčit, že je obtížné, ne-li nemožné, získat nějaký důkaz o spolupráci Dělnické strany s Národním odporem.

rem v podobě konkrétně formulované dohody či smlouvy. Tuto spolupráci lze ovšem nepochybně prokázat řadou jiných způsobů, např. tím, kdyby osoby, účastníci se prokazatelně aktivit Národního odporu, byly zároveň aktivními členy Dělnické strany nebo dokonce jejími kandidáty ve volbách, příp. kdyby se naopak členové Dělnické strany ve větší míře účastnili aktivit Národního odporu, došlo by ke vzájemnému využívání různých komunikačních prostředků (webové stránky, stranicový tisk apod.) atd. Žádné takové skutečnosti ovšem vláda netvrdila, resp. neprokázala.

[79] Vláda své tvrzení o spolupráci Dělnické strany s Národním odporem neprokázala, není tedy možné posoudit ani to, zda by taková spolupráce mohla být důvodem k rozpuštění Dělnické strany. Jen velmi obecně lze v tomto směru nastínit, že byla-li by taková spolupráce prokázána a byla-li by prokázána charakteristika Národního odporu vyplývající z přípisu Policie Magistrátu hlavního města Prahy, mohlo by se podle konkrétních okolností jednat např. o důvod k rozpuštění podle § 4 písm. a) zákona o politických stranách (v případě prokázání porušování ústavy a zákonů Dělnickou stranou, příp. v návaznosti na radikální neonacistickou ideologii s prokázáním cílem odstranit demokratické základy státu), nebo podle § 4 písm. d) zákona o politických stranách (tj. ohrožovalo-li by toto spojení a jeho projevy mravnost či veřejný pořádek, nebo vedlo-li by k ohrožení práv a svobod občanů). I v takovém případě by ovšem při posouzení konkrétních skutkových okolností vyplývajících z návrhu a prokázání v soudním řízení musely být splněny podmínky shora nastíněného testu, ospravedlnujícího zásah do práva na sdružování v politických stranách [viz odst. 67, 68]. V případě ohrožení práv a svobod občanů garantovaných Úmluvou by mohla přicházet v úvahu i aplikace výjimky podle čl. 17 Úmluvy. S ohledem na zjevné neunesení břemene tvrzení i břemene důkazního vládou je ovšem v nyní posuzované věci jakákoliv úvaha na toto téma čistě akademická.

#### IV. 2. 2

##### **Tvrzená snaha uchopit moc nedemokratickými prostředky**

[80] Dále vláda poukázala na radikalizaci aktivit Dělnické strany, která se podle ní snaží uchopit moc nedemokratickými prostředky.

[81] Toto tvrzení vláda prokazovala tiskovým prohlášením Dělnické strany ze dne 17. 10. 2008, podle něhož „... *Dělnická strana vyhláší nulovou toleranci k polistopadovému politickému systému, po jehož odstranění již delší dobu voláme. V praxi to znamená rozpuštění stávajících parlamentních stran a prošetření všech jejich zločinů po roce 1989. Tento revoluční zvrát si ovšem vyžádá celonárodní účast, a právě k ní naše strana bude v následujících dnech a týdnech obyvatelstvo země mobilizovat*“.

[82] V návaznosti na toto prohlášení vláda poukázala u ústního jednání také na vyjádření předsedy Dělnické strany, který v souvislosti se zmiňovanou změnou systému konstatoval zájem na změně Ústavy, resp. uvedl, že nikoliv vše, co je v Ústavě, je „*správné a zákonné*“.

[83] Nad rámec odkazu na tiskové prohlášení Dělnické strany vláda nenavrhl žádný důkaz.

[84] Dělnická strana ve vyjádření k návrhu uvedla, že vyhlášení nulové tolerance je v rámci české politiky běžným jevem. K námitce vlády, že je rozdíl mezi vyhlášením nulové tolerance politické straně a politickému systému, předseda Dělnické strany u ústního jednání zdůraznil, že Dělnická strana usiluje o změnu systému cestou demokratických voleb. Uvedl, že zakotvenost polistopadového politického systému v ústavě neznamená jeho správnost a připustil i usilování o změnu ústavy, byť i zde zdůraznil demokratický charakter kroků, které by k tomuto cíli vedly. Hovořila-li Dělnická strana o rozpuštění stávajících politických stran, u ústního jednání její předseda upřesnil, že tím má na mysli rozpuštění zákonnou cestou na základě návrhu podaného u soudu a opřeného o tvrzená porušení zákona těmito stranami.



[85] O přesvědčivosti vyjádření Dělnické strany při interpretaci předmětného tiskového prohlášení lze mít jistě pochybnosti. Zmínka o revolučním zvratu však nemusí bez dalšího znamenat převzetí moci násilnou cestou. Politický systém je pak neurčitý pojem, jehož interpretace se může lišit a přes možné pochybnosti o věrohodnosti vyjádření Dělnické strany nelze mít bez dalšího za prokázané, že by tiskové prohlášení hovořilo o odstranění podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy). Právě ty jsou přitom chráněnou hodnotou, oním nezměnitelným tvrdým jádrem Ústavy, pokus o jehož odstranění by mohl být důvodem k zákroku proti politické straně. Nikoliv každá změna Ústavy představuje porušení těchto podstatných náležitostí a nikoliv každá zmínka o změně Ústavy musí nutně vést k rozpuštění politické strany. Nejvyšší správní soud shora citoval judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, z níž vyplývá, že politickou stranu nelze postihnout jen pro její kritiku právního a ústavního pořádku státu (při respektu k základním zásadám demokratického právního státu) nebo pro použití výrazu revoluční. V souladu s touto judikaturou je třeba uzavřít, že ani tento důkaz předložený vládou k rozpuštění Dělnické strany nestačí.

[86] Jiná situace by mohla nastat, kdyby vláda přesvědčivě prokázala, že obsah tiskového prohlášení Dělnické strany odpovídá jejímu cíli a dalším případným konkrétním aktivitám ve snaze odstranit demokratické základy státu [§ 4 písm. a) zákon o politických stranách], směřování k omezení volné soutěže politických stran [§ 4 písm. c) zákona o politických stranách] nebo k ohrožení základních práv a svobod občanů [§ 4 písm. d) zákona o politických stranách]. Zasadila-li by vláda tiskové prohlášení Dělnické strany do kontextu informací vyplývajících např. ze stranického tisku Dělnické strany, z projevu jejích představitelů, nebo z jiných informačních zdrojů či činností přičitatelných Dělnické straně, a z této mozaiky by vyplynuly nedemokratické cíle Dělnické strany, mohl by důvod k jejímu rozpuštění být dán. I zde by ovšem musely být splněny podmínky shora

nastíněného testu, ospravedlňujícího zásah do práva na sdružování v politických stranách.

#### IV. 2. 3

#### Tvrzené porušení shromažďovacího zákona – Hradec Králové

[87] Vláda vytkla Dělnické straně opakované porušení povinnosti oznámit předem příslušnému úřadu konání shromáždění, tedy porušení povinností stanovených § 5 shromažďovacího zákona.

[88] Porušení shromažďovacího zákona v souvislosti se shromážděním dne 16. 8. 2008 v Hradci Králové vláda prokazovala sdělením Magistrátu města Hradce Králové Ministerstvu vnitra ze dne 6. 11. 2008. Podle něj přijelo daného dne do Hradce Králové cca 300 stoupenců Dělnické strany, kteří se sjeli na původně plánovanou soukromou oslavu do letního kina, která však byla vypovězena. Účastníci se vydali organizovaným pochodem na Ulrichovo náměstí v centru Hradce Králové, kde zaznělo několik nezávadných projevů, a po sdělení pracovnice magistrátu města, že se jedná o neohlášenou akci, bylo shromáždění v klidu ukončeno s tím, že organizátorovi bude uložena pokuta za neoznámení akce.

[89] Dělnická strana ve vyjádření k návrhu uvedla, že Magistrát města Hradce Králové zakázal shromáždění nezákonně a po oznámení na místě samém se několik desítek osob volně prošlo městem.

[90] Z jediného důkazu, který vláda soudu předložila, nicméně nevyplývá, zda účastníkům bylo před příjezdem do Hradce Králové vůbec známo, že plánovaná akce v letním kině byla vypovězena, a zda se v případě předmětného shromáždění jednalo o shromáždění neohlášené (§ 5 shromažďovacího zákona), nebo o shromáždění spontánní (§ 15 shromažďovacího zákona), a ostatně z něj nevyplývá ani to, zda se jednalo o shromáždění sloužící účelu uvedenému v § 1 odst. 2 shromažďovacího zákona. Za této důkazní nouze nelze učinit ani závěr, že u Dělnické strany došlo k protiprávnímu jednání, resp. porušení shromažďovacího zákona. Vyplývá-li v tomto kontextu ze sdělení Magistrátu města Hradce

Králové, že organizátorovi shromáždění bude uložena pokuta, vláda netvrdila (a tím méně prokázala), že by v souvislosti s konáním předmětného shromáždění byl kdokoliv skutečně postižen za přestupek (§ 14 shromažďovacího zákona).

[91] Vláda nenavrhl ve vztahu k tomuto shromáždění žádné další důkazy a ani v tomto případě tedy své důkazní břemeno neunesla. Opět pouze teoreticky proto soud doplňuje, že ani v případě prokázané protiprávnosti shromáždění by důvod k rozpuštění Dělnické strany nebyl dán. Překážkou jejího postihu by byla zejména existence principu proporcionality, kdy by ani shledané porušení shromažďovacího zákona, příp. podřaditelné § 4 písm. a) zákona o politických stranách, nepředstavovalo skutečnost svým významem vyvažující omezení práva na sdružování v politických stranách. V této argumentaci lze odkázat na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, který ve velmi podobné situaci konstatoval, že pochybení spočívající v porušení předpisů upravujících výkon shromažďovacího práva, které je postižitelné pokutou v rámci správního trestání, může být jen velmi obtížně považováno za relevantní a dostatečný důvod pro pozastavení činnosti politické strany (rozsudek ze dne 14. 2. 2006, *Křesťanská demokratická lidová strana proti Moldavsku*, stížnost č. 28793/02, body 71 - 73, 76). S odkazem na tuto judikaturu lze dodat, že, není-li takové pochybení dostatečné pro pozastavení činnosti, tím spíše nemůže odůvodnit podstatně přísnější zásah spočívající v rozpuštění politické strany.

#### IV. 2. 4

#### **Tvrzené porušení shromažďovacího zákona – Litvínov**

[92] Porušení shromažďovacího zákona vláda vytkla Dělnické straně i ve vztahu ke shromáždění v Litvínově dne 18. 10. 2008.

[93] Tvrzené porušení shromažďovacího zákona v souvislosti se shromážděním konaným dne 18. 10. 2008 vláda prokazovala dopisem starosty města Litvínova Ministerstvu vnitra ze dne 10. 11. 2008, podle něhož byly organizátory a účastníky členové, případně

sympatizanti, Dělnické strany. To podle něj vyplývá ze skutečnosti, že nejméně dva z řečníků vyslovili podporu této straně a dále z písemné zprávy Policie ČR a obrazového a zvukového záznamu Městské policie Litvínov. Tuto písemnou zprávu ani obrazové či zvukové záznamy však vláda Nejvyššímu správnímu soudu nepředložila, jejich provedení k důkazu pak nenavrhl.

[94] Podle dopisu se jednalo o nepovolenou akci. Soud v této souvislosti připomíná, že výkon shromažďovacího práva zásadně nepodléhá předchozímu povolení. Svolavatel shromáždění má oznamovací povinnost (§ 5 shromažďovacího zákona), její nesplnění však nevede bez dalšího k možnosti rozpustit takové shromáždění, ale pouze k odpovědnosti jeho svolavatele za přestupek (§ 12 odst. 3 shromažďovacího zákona).

[95] Z návrhu vyplývá, že řečníky měli být Jiří Š., Pavel A. a Jiří T. Vláda u ústního jednání uvedla, že jí není známo spojení těchto osob s Dělnickou stranou. Toto spojení nicméně vláda dovozuje z toho, že Jiří Š. účastníky shromáždění pozdravil mj. jménem Dělnické strany a jejího předsedy s tím, že s ním právě telefonicky hovořil, Pavel A. přivítal aktivisty Dělnické strany a Jiří T. uvedl, že je rád, že vidí tolik účastníků, nejen Dělnickou stranu. Předseda Dělnické strany u ústního jednání nepotvrdil telefonický rozhovor s Jiřím Š. a uvedl, že Jiří Š. a Pavel A. jsou členy Dělnické strany, není mu však známo, zda jimi byli v době konání předmětného shromáždění; jméno Jiřího T. nezná a není mu známo, zda je členem Dělnické strany. V tomto kontextu dodal, že všechny členy nezná, ani nemůže znát.

[96] V této souvislosti je třeba dodat, že vláda své tvrzení o projevech jmenovaných osob nijak neprokázala, ani k prokázání svého tvrzení nenavrhl žádné důkazy.

[97] Ve zprávě svého tiskového odboru ze dne 15. 10. 2008 Dělnická strana hovoří o plánovaném shromáždění jako o akci svých sympatizantů a vyzývá k účasti na ní, ve zprávě tiskového odboru ze dne 18. 10. 2008 je shromáždění označeno jako demonstrace ne-

spokojených občanů. Z obsahu prohlášení vyplývá, že se mělo jednat o shromáždění ve smyslu § 1 odst. 2 shromažďovacího zákona.

[98] Předseda Dělnické strany u ústního jednání nejprve uvedl, že Dělnická strana předemtné shromáždění neorganizovala, později však k témuž shromáždění a pozvánce na webových stránkách <http://www.odpor.org> konstatoval, že Dělnická strana nemůže být odpovědná za to, že se pozvánka na její akci objevila na internetu. Tento rozpor ve vyjádřeních jejího předsedy zpochybňuje tvrzení Dělnické strany, kterým svou účast na organizaci shromáždění popřela.

[99] Politická strana nepochybně nemůže být činěna odpovědnou za excesy jednotlivců, kteří vystoupí jejím jménem. V posuzované věci z provedených důkazů nevyplývá, že by se jednalo o takový exces – Dělnická strana naopak označila shromáždění za akci svých sympatizantů, aktivně vyzývala k účasti na něm, v jeho průběhu ani později se od něj nijak nedistancovala a pouze ve vyjádření k návrhu popřela, že by byla organizátorkou. Toto popření bylo navíc zpochybněno shora zmíněným rozporným a nevěrohodným vyjádřením jejího předsedy u ústního jednání.

[100] Přes spojení, které je možné na základě provedených důkazů mezi Dělnickou stranou a shromážděním dovodit, ovšem nečinnost vlády co do jejího důkazního břemene ponechává skutková zjištění značně kusá. V zásadě tedy lze mít za prokázané pouze tolik, že se daného dne konalo v Litvínově shromáždění, které nebylo v rozporu s § 5 shromažďovacího zákona oznámeno, a že nejméně dva z řečníků vyjádřili podporu Dělnické straně. Ta shromáždění zjevně podpořila, vyzývala k účasti na něm, a ústy svého předsedy jej označila za svou akci, byť jinak účast na organizaci shromáždění popírá. Po rozpuštění shromáždění došlo k policejnímu zákroku proti některým účastníkům shromáždění.

[101] Vláda nepředložila žádné důkazy, ze kterých by vyplývaly podrobnosti k průběhu shromáždění, k předneseným projevům, které by prokazovaly její tvrzení o obsahu vystoupení tří jmenovaných řečníků, nutnost

zákroku Policie a tvrzení o cíleném narušení veřejného pořádku. Ani ve vztahu k tomuto shromáždění a tvrzenému protiprávnímu jednání Dělnické strany tak vláda své důkazní břemeno, přes prokázání podpory Dělnické strany konání shromáždění, neunesla. Ostatně, ani unesení důkazního břemene by k vyhovění návrhu nepostačovalo, protože s odkazem k argumentaci v části IV. 2. 3 tohoto rozsudku lze připomenout, že ojedinělé porušení shromažďovacího zákona jako důvod pro rozpuštění politické strany neobstojí.

#### IV. 2. 5

##### Ochranné sbory Dělnické strany

[102] V průběhu ústního jednání byla v souvislosti se shromážděním v Litvínově zmíněna činnost Ochranných sborů Dělnické strany. Soud položil předsedovi Dělnické strany několik otázek týkajících se činnosti těchto sborů. Ten zdůraznil, že se jedná o neozbrojené skupiny dobrovolníků, kteří nepoužívají násilí, donucovací prostředky ani bojová umění. Dále dodal, že přes zveřejněné znění kodexu Ochranných sborů zatím neproběhl jejich výcvik ani územní členění. Sbory jsou podřízeny předsedovi strany. Jejich úlohou je pomáhat při organizaci stranických akcí, zabezpečovat ochranu stranických funkcionářů a zajímat se o dění v problematických lokalitách. Posledně uvedená činnost prý znamená diskusi s občany o jejich problémech a o problémech lokality, medializaci problému, která vytváří tlak na místní sbory, aby se začaly situací zabývat. V současné době je členy Ochranných sborů cca 20 – 30 osob, k účasti na konkrétní akci jsou vybírány tak, že projeví zájem účastnit se např. monitoringu v den, kdy je plánován, mají v ten den zájem působit veřejně a zajímat se o veřejné dění.

[103] Z těchto odpovědí bez dalšího nevyplývalo, že by existence a činnost sborů byly nezákonné, v rozporu např. s § 5 odst. 2 zákona o politických stranách, podle něž strany a hnutí nesmějí být ozbrojeny a nesmějí zřizovat ozbrojené složky. Za situace, kdy vláda k existenci a činnosti Ochranných sborů Dělnické strany žádné výhrady nevznesla, soud proto v souladu se svou vázaností

návrhem nezjišťoval další skutečnosti týkající se činnosti těchto sborů ani neprováděl v tomto směru žádné další dokazování.

#### IV. 3

##### Závěr

[104] Politické strany mají v zastupitelské formě demokracie svůj nezastupitelný význam, proto požívají zvýšené ochrany proti zásahům státu do své činnosti. Návrh vlády vychází z předpokladu, že pro rozpuštění politické strany „není rozhodné, jakou míru porušení představuje nezákonné jednání strany a hnutí“. Takový právní názor je však s ohledem na shora uvedenou argumentaci neudržitelný.

[105] Zásah do práva sdružovat se v politických stranách je možný pouze na základě zákona, v zájmu bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých. Vždy se musí jednat o zásah, který je v demokratické společnosti nezbytný.

[106] Důvod k rozpuštění politické strany tedy vyplývá z kumulativního splnění několika podmínek: 1) zjištěné chování politické strany je protiprávní, 2) je této straně přičitatelné, 3) představuje dostatečně bezprostřední hrozbu pro demokratický právní stát a 4) zamýšlený zásah je přiměřený sledovanému cíli, tzn. není narušena proporcionalita mezi omezením práva sdružovat se v politických stranách a zájmem společnosti na ochraně jiných hodnot.

[107] Ustanovení § 4 zákona o politických stranách představuje zákonný základ, vyžadovaný pro zásah do práva sdružovat se v politických stranách. Je do jisté míry negativním vyjádřením toho, jaké politické strany

mohou v daném právním prostoru působit, jinak řečeno, za jakých podmínek mohou být registrovány, působit v politické soutěži a z jakých důvodů může vůči nim být zákonným způsobem zakročeno. Toto ustanovení je vždy třeba interpretovat ve světle shora definovaných podmínek.

[108] Vláda nese v řízení o návrhu na rozpuštění politické strany břemeno tvrzení a břemeno důkazní. Její povinností spojenou s aktivní legitimací je, aby konkrétní poznatky o činnosti politické strany neslučitelné s § 4 zákona o politických stranách dostatečně věrohodně a přesvědčivě s návrhem konkrétních důkazů prokazujících její tvrzení předložila soudu. Ten je přes formální neexistenci dispoziční zásady v daném typu řízení rozsahem návrhu vázán, přičemž výjimku z této vázanosti představuje např. posouzení skutečností, které vyjdou najevo až při projednávání návrhu. Nejvyšší správní soud rozhoduje podle skutkového stavu, který tu je v době rozhodnutí soudu (§ 96 s. ř. s.). Z toho plyne, že zamítavé rozhodnutí o návrhu na rozpuštění politické strany nevyklučuje podání jiného návrhu na rozpuštění stejné politické strany v budoucnu.

[109] Vláda v nyní posuzované věci neprokázala svá tvrzení o spolupráci Dělnické strany s hnutím Národní odpor (a ostatně ani skutečnost, že se jedná o extremistické neonacistické hnutí), o radikalizaci aktivit Dělnické strany směřujících k uchopení moci nedemokratickou cestou, ani o porušení shromažďovacího zákona v souvislosti se shromážděním v Hradci Králové dne 16. 8. 2008. V případě shromáždění v Litvínově dne 18. 10. 2008 vláda prokázala podporu Dělnické strany této akci, nikoliv však již porušení shromažďovacího zákona touto stranou. (...)

**Správní trestání: zásada *ne bis in idem***

k čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod  
k § 75 odst. 1 a § 109 odst. 3 soudního řádu správního

**Zásada *ne bis in idem* obsažená v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod v oblasti správního trestání se prosazuje jako zásada vůdčí ve vztahu k zásadě dispozitivní (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) i k zásadě přezkumu správních rozhodnutí podle skutkového a právního stavu existujícího v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Správní soud je proto oprávněn aplikovat čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod i za situace, kdy stěžovatel tuto námitku v řízení neuplatnil.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, čj. 6 As 44/2008-142)

**Prejudikatura:** č. 1255/2007 Sb. NSS, č. 1684/2008 Sb. NSS a č. 1767/2009 Sb. NSS.

**Věc:** Společnost s ručením omezeným FTV Prima proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (dále též „Rada“) rozhodnutím z 7. 12. 2005 uznala žalobkyni vinnou spácháním deliktu podle § 60 odst. 3 písm. d) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a změně dalších zákonů (dále jen „zákon o vysílání“) a uložila jí pokutu ve výši 1 000 000 Kč. Skutkem, který byl základem pro naplnění skutkové podstaty deliktu – zařazení do vysílání pořadu, který by mohl ohrozit psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých, bylo vysílání pořadu ze série reality show *VyVolení* dne 10. 10. 2005 od 19.50 hod.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu k Městskému soudu v Praze, který rozsudkem z 9. 1. 2007 napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil Radě k dalšímu řízení. Rozsudek městského soudu Rada napadla kasační stížností. Nejvyšší správní soud 14. 5. 2008 (čj. 6 As 43/2007-90) napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Dnem právní moci rozsudku Nejvyššího správního soudu (26. 6. 2008) tak „obžítvo“ napadené správní rozhodnutí a věc se dostala znovu do stadia projednání žaloby. O žalobě rozhodl městský soud (podruhé) dne 25. 8. 2008, přičemž žalobu zamítl. Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně kasační stížnost. Věc u Nejvyššího správního soudu napadla pod sp. zn. 6 As 44/2008.

Rozhodnutí žalované ze 7. 12. 2005 tak bylo v důsledku zrušujícího výroku městského soudu zrušeno v období od 12. 2. 2007 (právní moc rozhodnutí městského soudu ze dne 9. 1. 2007) do 26. 6. 2008 (právní moc rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2008, čj. 6 As 43/2007-90).

Rada však 14. 3. 2007 vydala další rozhodnutí (druhé v pořadí). V otázce viny a trestu rozhodla identicky, jako již učinila v rozhodnutí ze 7. 12. 2005. Proti tomuto (druhému) rozhodnutí Rady podala žalobkyně žalobu, kterou městský soud 11. 1. 2008 zamítl jako nedůvodnou. Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti tomuto rozsudku kasační stížnost, která u Nejvyššího správního soudu napadla pod sp. zn. 6 As 21/2008.

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze 4. 3. 2009 spojil věci sp. zn. 6 As 44/2008 a 6 As 21/2008 ke společnému řízení, rozsudek Městského soudu v Praze z 11. 1. 2008 zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení a kasační stížnost proti rozsudku městského soudu z 25. 8. 2008 zamítl.

**Z odůvodnění:**

Nejvyšší správní soud je v posuzované věci postaven před dilema, jak naložit v řízení o kasačních stížnostech stěžovatelky s přezkumem shora označených rozsudků městského soudu, které se zaobírají dvěma roz-

hodnutími Rady vydanými postupně v jediném správním řízení, přičemž předmětem řízení bylo uložení sankce za správní delikt, jenž skutkově spočíval v odvysílání pořadu reality show VyVolení dne 10. 10. 2005 v 19.50 hod. (...)

Tyto procesní důsledky (totiž existence dvou vykonatelných správních rozhodnutí, kterými se vyslovuje vina a ukládá trest za správní delikt těžce osobě, přičemž se jedná o totožný skutek) plynou z koncepce přezkumu správních aktů jako aktů pravomocných a dále z institutu kasační stížnosti jako opravného prostředku proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů. Přitom odkladný účinek kasační stížnosti je institutem užíváním v důsledku poměrně rigidní právní úpravy v s. ř. s. výjimečně (na tom v zásadě nic nemění ani skutečnost, že žaloba podaná proti rozhodnutí Rady má *ex lege* odkladný účinek - srov. § 61 odst. 6 zákona o vysílání). Konsekvencemi, které z těchto premis plynou, se již zabýval Nejvyšší správní soud v rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 31. 5. 2007, čj. 2 Ans 3/2006-49\*), v němž především uvedl, že *„zruší-li krajský soud rozhodnutí správního orgánu, je povinností správního orgánu pokračovat v řízení a řídit se přitom závazným právním názorem vyjádřeným v pravomocném soudním rozhodnutí, bez ohledu na to, zda je ve věci podána kasační stížnost“*. Rozšířený senát také v citovaném rozhodnutí uvedl, že *„[pokud Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu, jímž bylo správní rozhodnutí zrušeno] ... věc se dostane do stadia nového posuzování žaloby krajským soudem, který vázán právním názorem kasačního soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.) může rozhodnout o zákonnosti správního rozhodnutí opačně, načež původní (zrušené) správní rozhodnutí 'obživne', aniž by důsledkem nového rozhodnutí krajského soudu bylo současné zrušení v mezidobí případně vydaného dalšího správního rozhodnutí. Vedle sebe tu tak mohou být dvě odlišná či dokonce opačná správní rozhodnutí o těžce věci. Při odhlédnutí od situace, že*

*i nové rozhodnutí krajského soudu může být napadeno kasační stížností, stejně tak jako nové správní rozhodnutí další žalobou, následně rozsudek krajského soudu také kasační stížností, jde jistě o výsledek nežádoucí a procesními instituty příslušných správních procesních předpisů obtížně řešitelný ... Zamezit důsledkům zrušujícího rozhodnutí krajského soudu po dobu kasačního řízení lze podle soudního řádu správního pouze cestou přiznání odkladného účinku. Předpokladem však je podání návrhu na jeho přiznání stěžovatelem, a to návrhu odůvodněného negativními důsledky výkonu rozhodnutí krajského soudu, které Nejvyšší správní soud v každém konkrétním případě uváží ve vztahu k zákonným podmínkám.“*

V projednávané věci nastaly všechny důsledky, pro které rozšířený senát zdejšího soudu užil výraz „nežádoucí“, jen s tím rozdílem, že existují dvě identická rozhodnutí o témže skutku (skutek je ve výroku popsán jen nepatrně rozdílně) téhož účastníka řízení. V řízení o kasační stížnosti (sp. zn. 6 As 43/2007) Rada jako stěžovatelka nepožádala o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, takže v pojetí závěrů shora citovaného rozsudku rozšířeného senátu byla povinna ve věci, v níž stále probíhalo řízení, rozhodnout - což také učinila. V souvislostech, v nichž bude dále Nejvyšší správní soud věc posuzovat, nelze odhlédnout od právní úpravy řízení před Radou (§ 66 zákona o vysílání), podle níž se v řízení před Radou postupuje podle správního řádu (č. 500/2004 Sb.), s výjimkou ustanovení o odvolacím řízení, řízení o rozkladu, o přezkumném řízení a o obnově řízení a novém rozhodnutí - důsledkem je, že kromě soudu neexistuje orgán a procesní postup, kterým by mohlo být rozhodnutí Rady zrušeno.

Nejvyšší správní soud nejprve předesílá, že i pro oblast správního trestání platí zásada *ne bis in idem* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, čj. A 6/2003-1), zde v rovíně jejího procesního pojetí: *„Nikdo nesmí být stíhán (potrestán)*

\* Publikováno pod č. 1255/2007 Sb. NSS.

pro tentýž skutek (delikt) opakovaně, ledaže předchozí rozhodnutí bylo pravomocně zrušeno.“ Tento princip je vyjádřen v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, jakož i v čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.). Předpokladem uplatnění tohoto ústavního principu je totožnost skutku a totožnost pachatele správního deliktu; Nejvyšší správní soud nepovažuje v této věci za rozhodující, že v judikatuře Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva existuje „napětí“ mezi dvěma možnostmi aplikace zásady *ne bis in idem* (totiž, že nikdo nesmí být stíhán opětovně pro týž skutek nebo že nikdo nesmí být stíhán opětovně pro týž delikt) – k tomu srov. analýzu v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, čj. 5 Afs 9/2008-328\*). Oba předpoklady jsou v projednávané věci naplněny (jde o tutéž osobu – žalobkyni nyní v postavení stěžovatelky, i tentýž skutek – odvysílání pořadu ze série Vyvolení dne 10. 10. 2005 v 19.50 hodin).

Nejvyšší správní soud nepochybuje, že je povinen ve své rozhodovací činnosti princip *ne bis in idem* prosadit jako princip ústavní, a jako součást ústavně konformního přístupu k této procesně vychýlené situaci, byť se tak může stát jen za cenu, že přizpůsobí výklad některých procesních institutů soudního řádu správního této situaci. Jde především o možnost aplikace zásady *ne bis in idem* postupem *ex officio* – § 109 odst. 3 s. ř. s. předvidá, že soud není v řízení o kasační stížnosti vázán důvody kasační stížnosti jen v případě zmatečnosti řízení před krajským soudem nebo při shledání vady řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné či správní akt je nicotný [námitka ve vztahu k popření principu *ne bis in idem* nebyla v žádném ze dvou řízení vedených před Nejvyšším správním soudem vznesena, třebaže v řízení sp. zn. 6 As 44/2008 byla kasační stížnost podávána 11. 9. 2008 a městský soud zamítl žalobu dne 11. 1. 2008,

takže stěžovatelka si musela být vědoma, že od 28. 8. 2008 existují dvě vykonatelná rozhodnutí, kterými se jí za tentýž skutek (delikt) ukládá pokuta dvakrát jeden milion Kč]. Druhou otázkou pak je, nakolik je možno poominout úpravu v § 75 odst. 1 s. ř. s., podle níž soud při přezkoumání vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. To vše při vědomí procesní úpravy obsažené v zákoně o vysílání (shora citované), podle níž Rada v zásadě nemá žádnou možnost své rozhodnutí zrušit v důsledku vyloučení aplikace všech typů řádných i mimořádných opravných prostředků v řízení před žalovanou.

Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že musí k nastalé procesní situaci přihlídnout *ex officio* a prosadit vůdčí princip *ne bis in idem* platný i pro obor správního trestání, hledat tedy takové řešení, které by bylo ústavně konformní a nezasahující ústavně zaručené právo stěžovatelky nebýt dvakrát postižena za tentýž skutek (delikt). Touto optikou proto nahlíží rovněž na aplikaci § 75 odst. 1 s. ř. s. [ostatně obdobně již Nejvyšší správní soud vůči posledně zmíněné zásadě postupoval ve věci sp. zn. 2 As 9/2008 (rozsudek ze dne 13. 6. 2008, čj. 2 As 9/2008-77\*\*), kde se jednalo rovněž o správní trestání]. Druhé rozhodnutí žalované Rady ze dne 14. 3. 2007 proto podle názoru Nejvyššího správního soudu nemůže obstát v konkurenci s prvním rozhodnutím ze dne 7. 12. 2005 „obživlým“ posléze 26. 6. 2008 (v důsledku pravomocně zrušeného rozsudku městského soudu rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2008, čj. 6 As 43/2007-90).

Nejvyšší správní soud proto přikročil nejdříve ke spojení obou věcí ke společnému projednání, neboť jen tak je možno postihnout vzájemné právní a skutkové souvislosti (§ 39 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Dále Nejvyšší správní soud vyhověl kasační stížnosti podané stěžovatelkou dne 20. 2. 2008 proti rozsudku městského soudu ze dne 11. 1. 2008, byť na základě odlišné argu-

\* ) Publikovaný pod č. 1767/2009 Sb. NSS.

\*\* ) Publikovaný pod č. 1684/2008 Sb. NSS.

mentace, než kterou předestřela stěžovatelka (tuto argumentaci pak Nejvyšší správní soud ani nerekapituluje, neboť takový postup by postrádal procesní *ratio*). Činí tak *ex officio* s přesvědčením, že soud nemůže vědomě vyvolat protiústavní důsledky celého řízení. Jak již vyložil zdejší soud – jeho druhý senát – ve shora cit. věci sp. zn. 2 As 9/2008, přístup k aplikaci § 109 odst. 3 s. ř. s. (zásada dispozitivnosti v řízení o kasační stížnosti) nemůže představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručených principů: *Jestliže ... soud dospěl k přesvědčení, že nemůže vydat rozhodnutí, které by obstálo v testu ústavnosti za přímého použití jednoduchého práva, a zároveň k vyčtenému cíli nedospěje postupem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR ani ústavně konformním výkladem zákona, je na místě aplikovat přímo normu ústavní.*“ V posuzované věci neshledal Nejvyšší správní soud možným aplikovat § 109 odst. 3 s. ř. s., ale současně z důvodů, které přehledně podal v citovaném rozsudku druhý senát zdejšího soudu a s nimiž šestý senát zcela souhlasí, nepovažoval ani za možné předkládat Ústavnímu soudu návrh na jeho derogaci. Jestliže pak

procesní situaci, která vznikla v posuzované věci, nelze podřadit pod žádnou z výjimek předvídaných § 109 odst. 3 ve větě za středníkem, pak Nejvyšší správní soud přistoupil k přímé aplikaci čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod („*Nikdo nemůže být trestně stíhán za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby. Tato zásada nevylučuje uplatnění mimořádných opravných prostředků.*“).

S ohledem na shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu ze dne 11. 1. 2008 a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze tedy vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu v dalším řízení stíhá povinnost nalézt takový způsob řešení, který bude souladný s ústavní normou (zde čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod); je zřejmé, že takovým řešením bude zrušení rozhodnutí žalované Rady z 14. 3. 2007 bez dalšího. V tomto řízení rozhodne městský soud též o nákladech řízení o této kasační stížnosti z 20. 2. 2008 (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

## 1843

### Správní trestání: přestupek proti občanskému soužití; svoboda projevu

k čl. 17 Listiny základních práv a svobod  
k § 49 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

**Přestupkem může být pouze čin protiprávní (nedovolený), proto projevem učiněným v mezích čl. 17 Listiny základních práv a svobod není možno naplnit znaky skutkové podstaty přestupku podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, byť by byl takový projev objektivně ironický či sarkastický a konkrétní osoba by se jím cítila být uražena či zesměšněna, neboť ironie, sarkasmus, vtip a výsměch patří ke svobodě projevu stejně jako právo svobodně se projevovat patří k demokratickému právnímu státu.**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 20. 1. 2009, čj. 52 Ca 53/2008-38)

**Prejudikatura:** srov. nálezy Ústavního soudu č. 156/1997 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 357/96), č. 57/2005 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 367/03), č. 71/2005 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 146/04), č. 70/1999 Sb., č. 184/2005 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 394/04) a usnesení Ústavního soudu č. 4/2005 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 11/04).

**Věc:** Petr S. proti Magistrátu města Pardubice, za účasti Ing. Zuzany Zlesákové, o uložení pokuty.



Rozhodnutím Úřadu městského obvodu V statutárního města Pardubice ze dne 26. 5. 2008, ve spojení s rozhodnutím Magistrátu města Pardubice (žalovaný) ze dne 15. 9. 2008 byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. a) zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, kterého se měl dopustit tím, že „v přesně nezjištěném období měsíce června 2007 na svou parcelu u cyklostezky v ulici Tábořská umístil dřevěnou tabuli s nápisem *‘Vítejte ve Zlosákově’*, která na místě visela do přesně nezjištěného dne měsíce března 2008, čímž vydal v posměch Ing. Zuzanu Zlesákovou, starostku MO Pardubice VI.“ Za tento přestupek mu byla uložena pokuta ve výši 500 Kč.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, v níž namítá zánik odpovědnosti za přestupek, i to, že nápis „*Vítejte ve Zlosákově*“ není „způsobilý vydat kohokoli v posměch, neboť se netýká žádné konkrétní osoby“. Dále namítal, že se žalovaný řádně nvyvořádal s tím, zda se jedná o správní delikt trvající či nikoliv, že nedostatečným způsobem zjistil skutkový stav věci, když nebylo nade vší pochybnost prokázáno, že tabulku s nápisem „*Vítejte ve Zlosákově*“ umístil na pozemkovou parcelu on a neurčitý popis místa spáchání přestupku ve výroku rozhodnutí správního orgánu vréhoho stupně. V doplnění žaloby žalobce poukázal i na to, že se žalovaný nvyvořádal se skutečností, že navrhovatelka je osobou činnou ve veřejném životě, přičemž tato skutečnost je dle žalobce z hlediska posuzování daného jednání významná, i s ohledem na judikaturu k ochraně osobnosti.

Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, napadené rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí Úřadu městského obvodu VI statutárního města Pardubice zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

## Z odůvodnění:

### I.

(...) Svoboda projevu představuje jeden z nejdůležitějších základů demokratické společnosti a jednu z hlavních podmínek pokroku a rozvoje každého jednotlivce. *Jako taková se svoboda projevu vztahuje nejen na „informace“ nebo „myšlenky“ příznivě přijímané či považované za neškodné či bezvýznamné, ale i na ty, které zraňují, šokují nebo znepokojují: tak tomu chtějí pluralita, tolerance a duch otevřenosti, bez nichž není demokratické společnosti* [srov. např. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) ve věci *Fuentes Bobo proti Španělsku*, r. 2000\*]. Je základním principem soudobé euroatlantické společnosti, že i nadnesené a přehánějící názory, a to dokonce i názory někoho urážející, jsou-li proneseny ve veřejné či politické debatě, jsou názory ústavně chráněnými [srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu BVerfGE 61, 1 nebo BVerfGE 90, 1 či rozhodnutí Nejvyššího soudu USA *New York Times Co. v. Sullivan* 376 U. S. 254 (1964)]. *Ústavní soud má opakovaně za to, že každý názor, stanovisko nebo kritika je, vzhledem k významu svobody projevu podle čl. 17 odst. 1 Listiny, zásadně přípustným* (srov. např. rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. II. ÚS 357/96\*\*), Ústavní soud České republiky: Sběrka nálezů a usnesení, sv. 9, str. 355, srov. též rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 367/03\*\*\*) a ve věci sp. zn. IV. ÚS 146/04\*\*\*\*).

Je samozřejmostí, že práva zakotvená v čl. 17 odst. 1 Listiny a čl. 10 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) nejsou bezbřehá. Z čl. 17 odst. 4 Listiny plyne, že svobodu projevu a právo vykládat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bez-

\*) *Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 2. 2000, Fuentes Bobo proti Španělsku, stížnost č. 39293/98 (nepublikováno).*

\*\*) *Publikované pod č. 156/1997 Sb. ÚS.*

\*\*\*) *Publikované pod č. 57/2005 Sb. ÚS.*

\*\*\*\*) *Publikované pod č. 71/2005 Sb. ÚS.*

pečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Z článku 10 odst. 2 Úmluvy plyne, že omezení těchto svobod lze připustit, pokud tak stanoví zákon a je-li to nezbytné v demokratické společnosti – mimo důvody shora uvedené – v zájmu územní celistvosti, předcházení nepokojů a zločinnosti, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.

Z citovaných článků Listiny a Úmluvy je zřejmé, že omezení uvedeného základního práva je vázáno na následující podmínky:

a) musí je stanovit zákon, tento zákon sleduje legitimní cíl a

b) musí jít jen o takové omezení, které je v demokratické společnosti nezbytné. Tato omezení mají povahu výjimky ze základního práva na svobodu projevu a práva na informace, a proto je třeba je vykládat – podle obecných zásad – restriktivně (srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 526/98\*), nález sp. zn. I. ÚS 367/03, nález sp. zn. I. ÚS 394/04\*\*).

## II.

Jak již bylo uvedeno shora, žalobce se měl dopustit přestupku proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích tím, že „v přesně nezjištěném období měsíce června 2007 na svou parcelu u cyklostezky v ul. Táborská umístil dřevěnou tabuli s nápisem *‘Vítejte ve Zlosákově’*, která na místě visela do přesně nezjištěného dne měsíce března 2008, čímž vydal v posměch Ing. Zuzanu Zlesákovou, starostku MO Pardubice VI“.

Z úředního záznamu ze dne 8. 10. 2007 soud zjistil, že paní Ing. Zuzana Zlesáková, oznámila, že žalobce umístil na svou parcelu v Pardubicích Svitkově u cyklostezky (ulice Táborská) tabuli s nápisem „*Vítejte ve Zlosákově*“. Dále uvedla, že „*tento nápis je úmyslně namířen proti její osobě a poškozuje ji a celou její rodinu u spoluobčanů a toto se oznamovatelky vzhledem k její funkci velmi dotýká*“.

Z úředního záznamu o podaném vysvětlení soud dále zjistil, že Ing. Zuzana Zlesáková dne 8. 10. 2007 policejnímu orgánu uvedla, že nápis je „*zcela nepochybně*“ namířen proti její osobě, když žalobce jí „*delší dobu neoprávněně osočuje, neboť je přesvědčen, že ona může za zamítnutí jeho žádosti o umístění stavby na uvedené parcele*“.

Předně je nutno uvést, že ať již tabuli s nápisem „*Vítejte ve Zlosákově*“ umístil na pozemek žalobce kdokoliv, bylo jeho úmyslem tímto veřejně projevit svůj názor. Není přitom rozhodné, zda chtěl nápisem „*Vítejte ve Zlosákově*“ jeho autor vyjádřit, že místo, kde byla tabule s nápisem umístěna, je místem, kde jsou páčány špatné činy či žijí zlí lidé (zlo = Zlosákov), nebo byl text skutečně „*slovní hříčkou zesměšňující příjmení Zlesáková*“, jak v odůvodnění svého rozhodnutí spekuluje žalovaný. Podstatné je totiž pouze to, že rozhodně nelze říci, že by se (objektivně) jednalo o text (= *Vítejte ve Zlosákově*) vulgární (hrubý, sprostý) či hrubě urážlivý. Jinými slovy: nejedná se o sdělení, které by nebylo možno v demokratické společnosti již akceptovat (tolerovat) a vyžadovalo by přímý zásah ze strany orgánů veřejné moci. Dle přesvědčení tohoto soudu se jedná o svobodný projev autora nápisu učiněný zcela v mezích čl. 17 Listiny, tedy o projev nepřekračující ústavní limity svobody projevu. Proto jednání popsané ve výroku žalovaného rozhodnutí (bez ohledu na to, zda se ho žalobce dopustil či nikoliv) ani logicky nemohlo – jak namítal žalobce – naplnit skutkovou podstatu přestupku dle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, neboť přestupkem, jak obecně známo, může být pouze jednání protiprávní (nedovolené).

Na tomto místě je třeba poznamenat, že pokud by byl čl. 17 Listiny nerespektující výklad § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích zaujatý správním orgánem prvního stupně a žalovaným správný, bylo by možno za přestupek dle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích bez dalšího postihnout všech

\*) Publikovaný pod č. 70/1999 Sb.

\*\*) Publikovaný pod č. 184/2005 Sb. ÚS.

ny satiriky a karikaturisty, neboť satira (= literární druh využívající ke kritice různých jevů a osob ironii, sarkasmus, vtip a výsměch) i karikatura (= zkratkovité zesměšňující nebo satiricky odsuzující výtvarné nebo literární zobrazení některých rysů osobnosti) jsou založeny na zesměšňování. Absurdní důsledky takovéto interpretace snad není nutno podrobněji rozebírat.

Zdejší soud na tomto místě znovu opakuje, že svoboda projevu je jednou z nejstarších ústavně garantovaných svobod. Již francouzské Prohlášení lidských a občanských práv z roku 1789 v čl. X uvádí, že „*nikdo nesmí být pronásledován za své názory ...*“ a v čl. XI potom, že „*svobodné sdělování myšlenek je jedním z nejcennějších práv člověka*“ (srov. např. Klíma, K. a kol. *Encyklopedie ústavního práva*. Praha : ASPI, a. s., 2007, s. 633 a násl.). Svoboda projevu se vztahuje nejen na informace nebo myšlenky příznivě přijímané či považované za neškodné či bezvýznamné, ale i na ty, které zraňují, šokují nebo znepokojují: tak tomu chtějí pluralita, tolerance a duch otevřenosti, bez nichž není demokratické společnosti. Je proto povinností tohoto soudu poskytnout svobodě projevu v souladu s čl. 4 Ústavy ochranu.

Ze všech výše uvedených důvodů soud podle § 78 odst. 1 a odst. 3 s. ř. s. zrušil pro nezákonnost jak rozhodnutí žalovaného, tak rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Soud se již nezabýval dalšími žalobními body, když takový postup by postrádal s ohledem na argumentaci shora představenou smysl. (...)

### III.

Pro úplnost soud dodává, že trestní právo či správní právo trestní a trestněprávní či správnětrestní kvalifikaci určitého jednání, které má soukromoprávní základ (§ 11 a násl. zák. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník), jako trestného činu či správního deliktu, je třeba považovat za *ultima ratio*, tedy za krajní právní prostředek. V zásadě nemůže sloužit jako prostředek nahrazující ochranu práv a právních zájmů jednotlivce v oblasti soukromo-

právních vztahů, kde závisí především na individuální aktivitě jednotlivce, aby střežil svá práva, jimž má soudní moc poskytovat ochranu. *Je nepřijatelné, aby tuto ochranu aktivně přebíraly orgány činné v trestním řízení či jiné orgány veřejné moci, jejichž úkolem je ochrana převážně celospolečenských hodnot, nikoliv přímo konkrétních subjektivních práv jednotlivce, jež svou povahou spočívají v soukromoprávní sféře* (srov. např. rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 789/06, 27. 9. 2007). Proto pokud je osoba zúčastněná na řízení (Ing. Zuzana Zlesáková) skutečně přesvědčena, že jednáním popsaným ve výroku žalovaného rozhodnutí bylo zasaženo do jejích práv, je na místě, aby se domáhala ochrany u soudu civilního.

Práva na ochranu osobnosti se totiž samozřejmě mohou domáhat i politici a ostatní veřejně činné osoby (osoba zúčastněná na řízení je osobou veřejně činnou – je starostkou městského obvodu statutárního města a členkou Občanské demokratické strany). Je však třeba uvést, že měřítko posouzení skutkových tvrzení a hodnotících soudů jsou v jejich případech mnohem měkčí ve prospěch původců těchto výroků. Je to dáno skutečností, že osoba vstoupivší na veřejnou scénu musí počítat s tím, že jakožto osoba veřejně známá bude pod drobnohledem veřejnosti, která se zajímá o její jak profesní, tak i soukromý život a současně jej hodnotí, zvláště jednání se o osobu, která spravuje veřejné záležitosti. Tato filosofie Ústavního soudu se nese v duchu názorové linie ESLP, který uvedl, že hranice přijatelné kritiky jsou adekvátně širší u politiků než u soukromé osoby (viz např. rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. IV. ÚS 146/04).

Např. v nálezu ve věci sp. zn. I. ÚS 367/03 Ústavní soud uvedl, že lze obecně konstatovat, že osoby veřejně činné, tedy politici, veřejní činitelé, mediální hvězdy aj., musí akceptovat větší míru veřejné kritiky než jiní občané. Důvod tohoto principu je dvojnásobný. Jednak se tím podporuje veřejná diskuze o veřejných věcech a svobodné utváření názorů. Co největší bohatost diskuze o věcech veřejných by měla být státní mocí regulována jen v míře

nezbytně nutné (srov. čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Současně tím stát akceptuje, že jeho mocenský zásah do svobody projevu, za účelem ochrany dobrého jména jiných občanů, by měl přijít subsidiárně, tedy pouze tehdy, pokud nelze škodu napravit jinak. Škodu lze napravit jinak než zásahem státu, např. užitím přípustných možností k oponování kontroverzních a zavádějících názorů. Tak lze často minimalizovat škodlivý následek sporných výroků mnohem efektivněji, než cestou soudního řízení (viz rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 367/03) (To, že mocenský zásah do svobody projevu má přijít pouze subsidiárně v situaci, kdy nelze škodu napravit jinak než zásahem státu, zopakoval Ústavní soud i ve věci sp. zn. IV. ÚS 23/05. Uvedl, že obranou by mohlo být např. užití přípustných možností k oponování kontroverzních názorů.).

Obdobně v rozhodnutí ve věci sp. zn. III. ÚS 11/04\*) Ústavní soud uvedl, že ve vztahu k osobám veřejně známým či politicky činným Ústavní soud vychází z přesvědčení, že právo kritiky, zakotvené v čl. 17 odst. 2 Listiny a čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, které je neoddělitelnou součástí svobody projevu a práva na informa-

ce, musí respektovat rovnováhu mezi tímto právem a osobnostními právy konkrétního subjektu a nemůže překračovat určité hranice spojené s atributy demokratické společnosti. Takto vymezené mantinely ve vztahu k fyzické osobě, která jedná či vystupuje jako „veřejná osobnost“, jsou širší, než ve vztahu k osobě soukromé. Toto nazírání není důsledkem jakési „degradace“ ochrany osobnostních práv politika, ale je přirozeným důsledkem jeho rozhodnutí učinit své jednání předmětem veřejné pozornosti, čímž se samozřejmě politik vědomě vystavuje pozorné a ne vždy objektivní kontrole svého jednání a chování, a to jak ze strany svých voličů či členů stejné politické strany, tak, a to zejména, ze strany politické opozice, novinářů i všech občanů. *Nevyhnutelnou stránkou výkonu veřejné funkce je tedy nutnost větší míry tolerance k negativním postojům či hodnocením, kterým se osoba veřejně činná vystavuje přijetím této funkce, a nikoli v neposlední řadě i srozumění takové osoby se snášením důsledků vyvozených z její společenské a politické odpovědnosti.* Zda je skutečně ochotna konkrétní fyzická osoba tyto nepříjemné stránky svého postavení snášet či nikoli, záleží na jejím vlastním uvážení.

## 1844

### Ochrana osobních údajů: zpracovatel osobních údajů

k § 12 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 439/2004 Sb.

k zákonu č. 38/2004 Sb., o pojišťovacích zprostředkovatelích a samostatných likvidátorech pojistných událostí a o změně živnostenského zákona (zákon o pojišťovacích zprostředkovatelích a likvidátorech pojistných událostí)

**Pojišťovací zprostředkovatel, který nezávisle na pojišťovně určuje okruh subjektů, jenž osloví jako potenciální zájemce o uzavření pojistné smlouvy, a k tomuto účelu sám vytváří databázi osobních údajů těchto subjektů, má z hlediska zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, postavení správce osobních údajů, nikoli jejich pouhého zpracovatele (§ 12 citovaného zákona).**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2009, čj. 9 As 34/2008-68)

**Prejudikatura:** č. 664/2005 Sb. NSS

\*) Publikované pod č. 4/2005 Sb. ÚS.

**Věc:** Akciová společnost Aviva životní pojišťovna proti Úřadu pro ochranu osobních údajů, za účasti Kateřiny A., o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce spolupracoval na základě Smlouvy o výkonu zprostředkovatelské činnosti v pojišťovnictví uzavřené dne 19. 7. 2005 s Kateřinou A., která v souladu s čl. II této Smlouvy jeho jménem a na jeho účet vykonávala zprostředkovatelskou činnost jako výhradní pojišťovací agent. Pojišťovací agent oslovil dne 26. 7. 2005 prostřednictvím mobilního telefonu Jana H., který dle svého pozdějšího vyjádření přeslechl obchodní jméno společnosti a v domněnku, že se jednalo o telefonát z pojišťovny Allianz, kde má uzavřeno pojištění, poskytl volajícímu pro další komunikaci svou e-mailovou adresu. Následující den mu byla na udanou adresu doručena obecná obchodní nabídka služeb žalobce, a to formou odkazu na www stránky pojišťovny. Tato nabídka byla učiněna jménem pojišťovny (hovoří se v ní doslova o „naší firmě“), podepsán však pod ní byl výhradní pojišťovací orgán, k nabídce byl připojen jeho kontaktní telefon. Jan H. na nabídku reagoval žádostí o vymazání všech svých kontaktních údajů z databáze žalobce a současně požádal o sdělení, odkud žalobce získal číslo jeho mobilního telefonu. Výhradní pojišťovací agent na žádosti o vymazání osobních údajů vyhověl („samozřejmě vašemu přání vyhovíme a vaše údaje vymažeme z naší databáze“), ovšem požadavek na sdělení zdroje těchto údajů odmítl s odůvodněním, že „... *vzhledem k zákonu 101 o ochraně osobních údajů tyto informace neposkytujeme*“.

Jan H. se proto obrátil na správní orgán I. stupně se stížností na postup žalobce (z formulace podání je zřejmé, že osobu, která ho kontaktovala, považoval za telefonní operátorku společnosti Aviva životní pojišťovna, a. s.). Žalobce ve vyjádření ke správnímu řízení poukázal na svou spolupráci s výhradním pojišťovacím agentem, přičemž připustil, že pojišťovna dle zákona č. 38/2004 Sb. nese odpovědnost za škodu způsobenou výkonem zprostředkovatelské činnosti výhradního pojišťovacího agenta, nemůže však podle jeho názoru nést odpovědnost správněprávní ani

trestněprávní. Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 4. 1. 2006 uložil žalobci pokutu ve výši 5 000 Kč za správní delikt dle § 45 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně osobních údajů, kterého se žalobce dopustil porušením povinnosti stanovené § 12 odst. 1 citovaného zákona tím, že subjektu údajů ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů odmítl poskytnout jím požadované informace. Žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 3. 2006 rozklad žalobce zamítl.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze. Nesouhlasil s tím, že by právě na něj dopadala povinnost poskytnout subjektu údajů, tj. fyzické osobě, k níž se příslušné osobní údaje vztahují, informaci o zdroji těchto údajů. Uvedl, že vůbec není účastníkem řízení o příslušném správním deliktu, nýbrž jím je výhradní pojišťovací agent.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 12. 2. 2008 žalobu zamítl. Uvedl, že v postavení správce podle zákona o ochraně osobních údajů je žalobce, který stanoví účel, prostředky a způsob zpracování osobních údajů, zatímco výhradní pojišťovací agent jednájící jménem pojišťovny a na její účet je jen zpracovatelem těchto údajů. Důvod odpovědnosti stěžovatele má pak v daném případě původ v nedostatečné úpravě smlouvy uzavřené mezi žalobcem jakožto pojišťovacím ústavem a jeho výhradním pojišťovacím agentem, který měl v řízení o žalobě postavení osoby zúčastněné na řízení, a to právě ohledně otázky správy a zpracování osobních údajů klientů pojišťovny včetně potenciálních klientů oslovených pojišťovacím agentem nabídkou produktů pojišťovny za účelem uzavření smlouvy tohoto klienta s pojišťovnou.

Proti rozsudku žalobce (stěžovatele) brojil kasační stížností. Uvedl, že osoba samostatně výdělečně činná vykonávající činnost zprostředkovatele je ještě v okamžiku, kdy užije jí shromážděné osobní údaje třetích osob ve svůj prospěch a pokusí se zprostředkovat tře-

tí osobě uzavření pojistné smlouvy se zájemcem (pojišťovnou), z hlediska zákona o ochraně osobních údajů správce takových osobních údajů. Zprostředkovatelé: finančních služeb, mezi něž patří i výhradní pojišťovací agent dle zákona č. 38/2004 Sb. z povahy věci mohou vykonávat a vykonávají zprostředkovatelskou činnost ve vztahu k více zájemcům - např. pro pojišťovny, stavební spořitelny, penzijní fondy apod. Za účelem řádného výkonu své zprostředkovatelské činnosti si zprostředkovatelé v pozici podnikatele vytvářejí databázi třetích osob, tedy potenciálních klientů (z hlediska zákona o ochraně osobních údajů tzv. „*subjektů údajů*“), která obsahuje též jejich osobní údaje chráněné tímto zákonem. Tuto databázi zpracovávají prostředky dle svého vlastního uvážení a svou činností naplňují všechny znaky pojmu „*správce osobních údajů*“ stanovené v § 4 písm. j) zákona o ochraně osobních údajů. Zprostředkovatel rozhoduje o tom, pro jaký konkrétní účel osobní údaje shromážděné ve své databázi použije - tj. jakou finanční službu nebo jaký finanční produkt potenciálnímu klientovi doporučí, resp. nabídne. Zcela běžně může nastat situace, že zprostředkovatel v rámci výkonu své zprostředkovatelské činnosti nabídne potenciálnímu klientovi službu či produkt více zájemcům (tj. více finančních institucí) současně - např. životní pojištění, pojištění odpovědnosti z provozu motorových vozidel, stavební spoření a penzijní připojištění. Pokud by v takovém případě došlo ze strany zprostředkovatele k porušení povinnosti uložené správci osobních údajů v § 12 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů a zprostředkovatel by byl pouze v pozici zpracovatele těchto údajů, nebylo by jasné, který ze čtyř příkladmo vyjmenovaných zájemců je správcem osobních údajů, jemuž zákon za porušení takové povinnosti ukládá sankci v podobě peněžité pokuty. Proto má stěžovatel za to, že zprostředkovatel nemůže být v tomto okamžiku pouhým zpracovatelem osobních údajů, ale musí být jejich správce. Stěžovatel na podporu svého názoru odkazuje také na Stanovisko č. 1/2005 Úřadu pro ochranu osobních údajů, v němž v souvislosti s řešením otázky oznamovací povinnosti správců osob-

ních údajů je připouštěno, že pojišťovací zprostředkovatelé mohou být též takovými správci. Pojišťovna se správcem osobních údajů stává v okamžiku, kdy sama určí účel a prostředky zpracování těchto údajů, tedy v okamžiku, kdy jsou mu např. osobní údaje třetích osob zpřístupněny doručením návrhu potenciálního klienta na uzavření smlouvy.

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

### Z odůvodnění:

(...) K právní úpravě týkající se oblasti ochrany osobních údajů je možno úvodem konstatovat, že zpracování osobních údajů vychází ze zásady, podle níž právo disponovat s osobními údaji náleží fyzické osobě, k níž se tyto informace vztahují (subjektu údajů), a nikoli tomu, kdo je jejich držitelem. Je proto logické, že základním právním titulem pro zpracování osobních údajů je z principu věci souhlas subjektu údajů. Požadavek souhlasu však není zákonem stanoven jako absolutní. Zpracování osobních údajů však nesmí být v rozporu s právem subjektu údajů na ochranu jeho soukromého nebo osobního života. Nepopíratelnou skutečností zároveň je, že jedním z nejohroženějších lidských práv v podmínkách současné tzv. „*informační společnosti*“ je právě právo na soukromí, ačkoli v souladu s čl. 10 odst. 2 Listiny má „*každý právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života*“. Tuto skutečnost je nutno brát v souvislosti s řešenou problematikou v úvahu.

Zákon o ochraně osobních údajů v § 4 písm. a) stanoví, že osobním údajem se rozumí „*jakákoliv informace týkající se určeného nebo určitého subjektu údajů*“, přičemž „*subjekt údajů se považuje za určený nebo určitelný, jestliže lze subjekt údajů přímo či nepřímo identifikovat zejména na základě čísla, kódu nebo jednoho či více prvků, specifických pro jeho fyzickou, fyziologickou, psychickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu*“. Plná identita fyzické osoby v současných podmínkách technologicky vyspělé společnosti, tj. za vysokého

stupně rozvoje elektronických a jiných médií, která jsou většinou populace snadno dostupná, ve své podstatě neznamená nic jiného, než možnost tuto osobu určitým způsobem kontaktovat, aniž by bylo nutno znát místo jejího aktuálního pobytu. Proto se výklad pojmu „osobní údaje“ nemůže omezit striktně jen na znalost např. rodného čísla, adresy či pracoviště subjektu údajů. Z tohoto pohledu je za osobní údaj třeba považovat i číslo mobilního telefonu určité osoby, jakkoli může být takové číslo používáno příslušnou osobou jen dočasně, a zároveň nijak nespécifikuje jeho fyzickou, psychickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu (viz shora). Prostřednictvím tohoto čísla je však možno daný subjekt v určitém časovém úseku přímo kontaktovat (což se ostatně stalo i v posuzovaném případě), a tento subjekt je tak dosažitelný a jistým způsobem určitelný, a to případně i bez znalosti jeho jména a dalších údajů, které již vazbu na jeho fyziologickou, psychickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu mají. Požadavek Jana H., který v posuzovaném případě byl konkrétním subjektem údajů, na sdělení informace o zdroji svého telefonního čísla od osoby, jež ho kontaktovala, je tak podle názoru Nejvyššího správního soudu oprávněný. Skutečnost, že mu požadovaná informace sdělena nebyla, není předmětem sporu. Otázkou tedy zůstává, kdo byl povinen subjektu údajů požadovanou informaci poskytnout a na koho tudíž padá sankční odpovědnost podle zákona o ochraně osobních údajů, tj. zda-li to byl pojišťovací agent, který subjekt údajů přímo oslovil, či společnost, jejímž jménem tak učinil, tzn. stěžovatel. Podle § 12 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů povinnost umožnit subjektu údajů přístup k informacím, které se ho týkají, dopadá na správce osobních údajů („Požadá-li subjekt údajů o informaci o zpracování svých osobních údajů, je mu správce povinen tuto informaci bez zbytečného odkladu předat.“). Otázka, kdo je správcem osobních údajů oznamovatele správního deliktu, Jana H., je tak pro posouzení dané věci klíčová.

Stěžovatel je přesvědčen, že osobou, která byla povinna požadované informace sub-

jektu údajů poskytnout, byla Kateřina A. spolupracující se stěžovatelem na základě vzájemné smlouvy jako výhradní pojišťovací agent. Podle názoru stěžovatele tento agent, jako samostatný podnikatelský subjekt (a nikoli pojišťovna), ve vztahu k jím samostatně shromažďovaným a zpracovávaným údajům nese práva a povinnosti správce ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů, zatímco správní orgány v obou stupních řízení, a následně i městský soud, zastávaly názor opačný. Městský soud tento názor odůvodnil tak, že „*správce údajů je pojišťovna, neboť tato za účelem realizace nabízených produktů využívá (na základě smlouvy) služeb pojišťovacího zprostředkovatele, který i ve fázi získávání jejich klientů před předáním jejich osobních údajů pojišťovně v mezích smluvního vztahu k ní pro ni vyhledává, používá či jinak nakládá s osobními údaji i potenciálních klientů za účelem uzavření smluvního vztahu mezi tímto klientem a pojišťovnou, tedy při zprostředkování zpracovává osobní údaje*“. Z toho pak dovedl, že pojišťovací zprostředkovatel (agent) je ve vztahu k předmětným osobním údajům v postavení jiném, než je postavení správce osobních údajů, a to v postavení jejich zpracovatele, a stěžovatel jako správce měl mít s tímto zpracovatelem pro účely zprostředkovatelské činnosti prováděné jeho jménem a v jeho prospěch uzavřenu smlouvu podle § 6 citovaného zákona.

Dle § 4 písm. j) zákona o ochraně osobních údajů je správcem osobních údajů „*každý subjekt, který určuje účel a prostředky zpracování osobních údajů, provádí zpracování a odpovídá za něj. Zpracováním osobních údajů může správce zmocnit nebo pověřit zpracovatele, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak*“, zatímco zpracovatelem je dle písm. k) téhož ustanovení „*každý subjekt, který na základě zvláštního zákona nebo pověření správcem zpracovává osobní údaje podle tohoto zákona*“. Pro úplnost je možno na tomto místě doplnit, že zpracováním osobních údajů se rozumí jakákoliv operace nebo soustava operací, které správce nebo zpracovatel provádějí s osobními údaji, a to

automatizovaně nebo jinými prostředky. Zpracováním se zároveň rozumí zejména jejich shromažďování, ukládání na nosiče informací, zpřístupňování atd. Zpracováním osobních údajů ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů je proto bezpochyby již i shromažďování těchto dat v předkontrakční fázi, tj. ve fázi, kdy pojišťovací zprostředkovatel vyhledává na trhu kontakty na subjekty, které se mohou v budoucnu stát klienty pojišťovny, a tyto kontaktní údaje shromažďuje. Zde je na místě zdůraznit, že jak argumentace stěžovatele, tak i městského soudu, o níž se opírá výrok napadeného rozhodnutí, shodně poukazuje právě na účel a prostředky zpracování osobních údajů jako na podstatný znak, jímž je naplněn zákonný pojem správce, přičemž na tento účel již nahlíží stěžovatel a soud různě.

Nejvyšší správní soud sdílí úvahu, že rozhodným, lépe řečeno rozlišovacím znakem obou pojmů, tj. „*správce*“ versus „*zpracovatel osobních údajů*“, je především účel zpracování těchto údajů, potažmo pak prostředky jejich zpracování. Oba shora nastíněné názory, které stojí v kontrapozici, soud pečlivě uvážil a dospěl k závěru, že účelem zpracování osobních údajů pojišťovacím zprostředkovatelem je primárně (a především) dosažení jeho vlastního podnikatelského zájmu, resp. zisku, a to oslovením co největší množiny subjektů – potenciálních klientů pojišťovny. Přestože jsou na dosažení tohoto cíle hmotně zainteresovány oba subjekty, tj. jak zprostředkovatel, tak i pojišťovna, a přestože je pojišťovací zprostředkovatel smluvně vázán k pojišťovně jako výhradní pojišťovací agent (vázán je tedy velmi úzce vnitřními předpisy pojišťovny, která odpovídá i za škodu způsobenou jeho činností), pojišťovací zprostředkovatel vystupuje a jedná navenek vůči třetím osobám jako samostatný podnikatel. Podnikatel, předmětem jehož podnikatelské činnosti je zprostředkovatelská činnost (přičemž pro řešení této právní otázky je významná i skutečnost, že předmětů podnikání může mít každý podnikatel vícero), se nemůže na základě soukromoprávní smlouvy vyvázat ze správně-právní odpovědnosti, ledaže by se pro účely zákona o ochraně osobních údajů a z něj vy-

plývající odpovědnosti vycházelo z premisy, že agent a pojišťovna tvoří jeden funkční celek. Za takových okolností by správcem údajů byla skutečně pouze pojišťovna. Pro posledně vyslovený teoretický závěr však Nejvyšší správní soud neshledal dostatečnou oporu v zákoně o ochraně osobních údajů ani ve vazbě na zákon č. 38/2004 Sb. Pokud by byl pojišťovací zprostředkovatel v pozici pouhého zpracovatele těchto údajů, pak by nemohl sám o své vůli vybírat potenciální zájemce pro uzavření pojistné smlouvy, nemohl by určovat okruh těchto subjektů a nemohl by ani s osobními údaji těchto subjektů o své vůli samostatně nakládat. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem v tom smyslu, že ačkoli jsou data shromážděna výhradním zprostředkovatelem pojištění, není vyloučeno jejich případné použití pro jiné podnikatelské účely, s pojistnými produkty pojišťovny nesusouvějícími.

Z obecného hlediska je pro posouzení sporné otázky důležitý také časový aspekt. Správcem se pojišťovna zcela jistě stává v okamžiku, kdy je jí doručen návrh na uzavření smlouvy s potenciálním klientem a příslušná data (osobní údaje) jsou jí tudíž k dispozici. V tomto okamžiku již totiž záleží jen na ní, zda akceptuje návrh smlouvy [a stává se tak správcem *ex lege* z hlediska zákona č. 363/1999 Sb., o pojištnictví a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištnictví), ve znění pozdějších předpisů], či nikoli. Pokud by měla být pojišťovna správcem údajů se všemi důsledky (tj. i sankčními) již ve fázi, kdy její pojišťovací agent vyhledává na trhu potenciální klienty, tedy subjekty, které se vůbec jejími klienty nemusí stát, pak by mohla dostat své povinnosti podle § 12 odst. 1 zákona o ochraně o ochraně osobních údajů, tj. povinnosti poskytnout subjektu údajů na jeho žádost informaci, pouze prostřednictvím tohoto agenta, neboť dotčené údaje se v této fázi ještě vůbec nedostaly do její sféry. Není tedy vyloučena situace, že zprostředkovatelem shromážděné osobní údaje potenciálních klientů se do sféry pojišťovny nikdy nedostanou, a v takovém případě by bylo podle názoru zdejšího soudu absurdní ji bez dalšího (jen



na základě existence smlouvy o zprostředkování s pojišťovacím agentem) za neposkytnutí informací o osobních údajích, které nikdy neměla k dispozici, sankcionovat.

Městský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku zabýval jak otázkou veřejnoprávní odpovědnosti, tak i soukromoprávními vztahy mezi pojišťovnou a jejím pojišťovacím agentem, tyto otázky však pouze naznačil a blíže nerozvedl, jak na to upozorňuje ve svém podání stěžovatel. Nejvyšší správní soud proto považuje za vhodné v obecné rovině připomenout, že z dosavadní judikatury správních soudů plyne, že odpovědnosti za správní delikt v oblasti veřejného práva se zásadně nelze vyhnout poukazem na smluvní ujednání mezi účastníky soukromoprávního vztahu (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 23. 9. 1994, sp. zn. 6 A 197/93, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2004, čj. 7 A 156/2000-62\*), dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Jestliže tedy pojišťovací zprostředkovatel je správcem osobních údajů, nemůže se ve vztahu k povinnostem kladeným na správce zákonem o ochraně osobních údajů odvolávat na smluvní ujednání o mlčenlivosti stanovené Smlouvou o výkonu zprostředkovatelské činnosti mezi ním a pojišťovnou, nehledě na to, že v daném případě bylo neposkytnutí požadované informace subjektu údajů s odvoláním právě na zákon o ochraně osobních údajů dezinterpretací tohoto zákona, neboť subjekt údajů byl z hlediska tohoto zákona subjektem oprávněným, nikoli třetí osobou, před níž by měly být jeho údaje chráněny. Kromě toho v daném případě pojišťovací agent zjevně ujednání Smlouvy porušil, a to čl. V. bod 1. písm. c), podle něhož měl ve vztahu ke třetím osobám, zejména k zájemcům o pojištění a pojistníkům či pojištěným, povinnost prezentovat se vždy jako osoba samostatně výdělečně činná, nikoli jako zaměstnanec pojišťovny. Z textu stížnosti oznamovatele deliktu je však zřejmé, že subjekt údajů se mylně domníval, že byl kontaktován přímo telefonní operátorkou pojišťovny, a to i poté, co již komunikace mezi ním a agentem probíhala elektronickou poštou, nikoli prostřednictvím mobilního telefonu.

Na základě závěru, že pojišťovací zprostředkovatelé vystupují na trhu jako samostatné podnikatelské subjekty, které sledují především své vlastní cíle, přisvědčil Nejvyšší správní soud názoru stěžovatele.

Vzhledem k tomu, že neuralgickým bodem byl v dané věci výklad pojmu „*správce*“, lze ještě dodat, že z důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o ochraně osobních údajů plyne, že definice správce byla do tohoto zákona převzata ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů.

Na úrovni legislativy EU je otázka ochrany osobních údajů ve vztazích mezi pojišťovnami a nezávislými pojišťovacími agenty řešena především již shora zmíněnou směrnicí 95/46/ES (ochrana osobních údajů), která však stanoví pouze obecné zásady zpracovávání osobních údajů, a dále pak směrnicí 2002/92/ES (zprostředkovatelé pojištění), přičemž tato směrnice zase především určuje podmínky působení a volného pohybu zprostředkovatelů pojištění (makléřů a agentů) na vnitřním trhu Evropského společenství. Konkrétní zásady ochrany osobních údajů v odvětví komerčního pojištění lze najít až v Doporučení Rady ministrů členským státům Rec(2002)9 o ochraně osobních údajů shromažďovaných a zpracovávaných pro účely komerčního pojištění. Z důvodové zprávy k tomuto doporučení plyne, že: *„Makléři, nezávislí agenti, a tam, resp. tehdy, jestliže je to nutné, také experti nebo finanční instituce, by v zásadě měli být považováni za správce údajů, nikoli zpracovatele, jelikož shromažďují a zpracovávají osobní údaje i v době před uzavřením smlouvy“* (pozn.: volný překlad z anglického znění: *„Brokers, independent agents and also, where necessary, experts or financial institutions should, in principle, be considered as controllers and not as processors to the extent that they collect and process personal data, even before the conclusion of a contract.“*). Je však třeba dodat, že Doporučení Rady ministrů členským státům mají, jak je

\* Publikaovaný pod č. 664/2005 Sb. NSS.

zřejmě již z jejich samotného označení, pouze doporučující charakter a nejsou tudíž pro členské státy závazná.

S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že jednotlivé právní úpravy členských států, a v návaznosti na ně i judikatura vnitrostátních soudů, mohou v principu na předmětnou otázku, která je takto úzce specifikována, nahlížet různě, přičemž judikatura Evropského soudního dvora tuto specifickou otázku dosud neřešila (v oblasti pojišťovnictví se dostupná judikatura Soudního dvora vztahuje pouze k uplatnění svobody pohybu pojišťovacích služeb, k nesplnění transpoziciční povinnosti členskými státy a především k osvobození zprostředkovatelských služeb od daně z přidané hodnoty). Nejvyšší správní soud se po posouzení kon-

krétních okolností souzené věci přiklonil k výkladu, dle kterého je nutno na zprostředkovatele, který v postavení samostatného podnikatelského subjektu oslovuje případné potencionální klienty pojišťovny, považovat za správce osobních údajů těchto subjektů. Pro tento závěr také lépe svědčí samotný cíl zákona o ochraně osobních údajů, jímž je naplnění práva každého na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromí, a to tím, že z časového hlediska spolehlivě pokrývá všechny fáze nakládání s osobními údaji, a to kýmkoli, kdo tyto údaje shromažďuje za jakýmkoli seznatelným a definovatelným účelem, přičemž stanovení účelu a způsobu zpracování těchto údajů zůstává základním kritériem pro určení správce, jenž je za nakládání s těmito údaji také odpovědný.

## 1845

### Důchodové pojištění: posouzení stupně invalidity

k příloze V nařízení Rady (EHS) č. 1408/71, o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství  
k čl. 40 nařízení Rady (EHS) č. 574/72 ze dne 21. března 1972, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (EHS) č. 1408/71, o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství

**I. Ve vztazích mezi Českou republikou a Rakouskou republikou nebyla přílohou V nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 uznána shoda mezi právními předpisy těchto států ve věci podmínek týkajících se stupně invalidity.**

**II. K posouzení invalidity žadatele o invalidní důchod je příslušný orgán sociálního zabezpečení České republiky [čl. 40 nařízení Rady (EHS) č. 574/72].**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2009, čj. 6 Ads 10/2009-37)*

**Věc:** Helena P. proti České správě sociálního zabezpečení o plný invalidní důchod, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím č. I ze dne 9. 5. 2008 žalovaná zamítla žádost žalobkyně o plný invalidní důchod pro nesplnění podmínek ustanovení § 38 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, a s přihlédnutím k nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 a nařízení Rady (EHS) č. 574/72. V odůvodnění rozhodnutí uvedla, že podle čl. 40 odst. 4 nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 spadá posouzení zdravotního stavu pro účely plné a částečné invalidity do kompetence instituce státu, který

rozhoduje o plném nebo částečném invalidním důchodu. Žalobkyně podle posudku Okresní správy sociálního zabezpečení ve Znojme ze dne 31. 3. 2008 není plně invalidní, ale jen částečně invalidní podle § 44 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění, neboť z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu poklesla její schopnost soustavné výdělečné činnosti o 50 %, přičemž podle § 39 zákona o důchodovém pojištění je pojištěnec plně invalidní, jestliže z důvodu dlouhodobě

nepříznivého zdravotního stavu poklesla jeho schopnost soustavné výdělečné činnosti nejméně o 66 %. O nároku na částečný invalidní důchod pak bylo vydáno rozhodnutí č. II.

V žalobě proti uvedenému rozhodnutí žalobkyně namítla, že je v rozporu s názorem rakouských orgánů důchodového pojištění, jež jí přiznaly invaliditu plnou. Právní úprava zdravotní způsobilosti či poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu je přitom v rámci Evropské unie sjednocena a měla by být proto posuzována shodně všemi členskými státy. Konečně pak lékařka Okresní správy sociálního zabezpečení ve Znojmě neposoudila všechny lékařské zprávy a jí provedené posudkové zhodnocení neodpovídá závěrům odborných lékařů.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 29. 10. 2008 žalobu proti tomuto rozhodnutí žalované zamítl. Okresní správou sociálního zabezpečení byla žalobkyně dne 31. 3. 2008 posouzena jako částečně invalidní pro středně těžké bronchiální astma a s přihlédnutím k verifikované koxartroze byl stanoven pokles její schopnosti soustavné výdělečné činnosti na 50 %. Posudková komise Ministerstva práce a sociálních věcí v Brně (dále jen „posudková komise“) došla ve svém posudku ze dne 23. 9. 2008 ke stejným závěrům. Posudek posudkové komise byl vypracován na základě řádně zjištěného zdravotního stavu žalobkyně a hodnocení poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti odpovídá shromážděným odborným lékařským nálezům. Nejzávažnějším zdravotním postižením žalobkyně je astma bronchiální středně těžkého stupně, což představuje postižení podle kapitoly VIII oddílu B položky 3. písm. c) přílohy č. 2 vyhlášky č. 284/1995 Sb., kterou se provádí zákon o důchodovém pojištění. Hodnocení poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti bylo provedeno posudkovou komisí na dolní hranici rozpětí, ale s ohledem na ostatní zdravotní postižení a předchozí vykonávané výdělečné činnosti byla zvolena horní hranice rozpětí, tedy 50 %. K dalšímu navýšení nebyly shledány důvody. Zjištěný pokles schopnosti soustavné výdělečné činnosti žalobky-

ně je tedy nižší než 66 % vyžadovaných pro vznik nároku na plný invalidní důchod, a žalobkyně proto podmínky pro přiznání této dávky důchodového pojištění nesplnila.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. V ní namítla, že rakouské orgány důchodového pojištění provedly za pomoci specialistů z různých zdravotních odvětví velmi obsáhlé vyšetření. Na základě něho dospěly k závěru, že stěžovatelčino zdravotní postižení způsobuje pokles schopnosti soustavné výdělečné činnosti v míře dosahující plné invalidity. Také vyslovili absolutní zákaz výkonu jakékoliv práce. Právní úprava zdravotní způsobilosti či poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu je přitom v rámci Evropské unie sjednocena a měla by být proto posuzována shodně všemi členskými státy. Dále stěžovatelka namítla, že v jejím případě mělo být aplikováno ustanovení § 6 odst. 4 vyhlášky č. 284/1995 Sb. Tímto tvrzením, které bylo uplatněno v řízení o žalobě, se krajský soud nezabýval, ačkoliv měl k tomu dostatek podkladů. Navíc podle aktualizované lékařské zprávy byla při ortopedickém vyšetření indikována koxartroza oboustranná, která podle rakouských orgánů důchodového pojištění překonala již III. stupeň a je ve IV. stupni, tedy nejvyšším.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### **Z odůvodnění:**

(...) Jak vyplývá z dávkového spisu, stěžovatelka podala žádost o přiznání invalidního důchodu prostřednictvím rakouského nositele pojištění na předepsaném jednotném formuláři. Ten postupoval podle ustanovení čl. 36 ve spojení s čl. 41 nařízení Rady (EHS) č. 574/72 a vyplněnou žádost stěžovatelky zaslal žalované, která o ní měla rozhodnout. Na základě toho pak žalovaná nepochybně, když postupovala podle českých právních předpisů. Stěžovatelka se mýlí, pokud má za to, že pro nárok na invalidní důchod je určující posouzení zdravotního stavu rakouskými orgány důchodového pojištění. Takovou úpravu koordinační předpisy [nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 a nařízení Rady (EHS) č. 574/72]

ve vztahu České republiky a Rakouské republiky neobsahují; podle čl. 40 nařízení Rady (EHS) č. 574/72 sice přihlíží instituce členského státu k dokladům a lékařským zprávám získaným institucí kteréhokoli státu pro účely určení stupně invalidity, avšak rozhodnutí přijaté institucí členského státu týkající se stupně invalidity žadatele je závazné pro instituce každého dalšího dotyčného státu pouze a jedině za předpokladu, že v příloze V nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 je uznána shoda mezi právními předpisy těchto států ve věci podmínek týkajících se stupně invalidity [srov. čl. 40 odst. 4 nařízení Rady (EHS) č. 1408/71]. V příloze citovaného nařízení žádná shoda podmínek týkajících se stupně invalidity mezi právními předpisy České republiky a Rakouské republiky nebyla uznána. Proto orgány sociálního zabezpečení České republiky posuzují invaliditu a její stupeň podle českých právních předpisů; to znamená, že osoba, která pracovala ve více členských státech Evropské unie nemusí mít nutně nárok na dávku v invaliditě od všech těchto států, neboť definice invalidity se v členských státech nemusí shodovat. Ostatně v rámci prostoru Evropské unie nejsou soustavy sociálního zabezpečení harmonizovány, nýbrž přijímá se pouze jako určující princip zásada koordinace. Jde-li o posouzení nároku na dávku podmíněnou nepříznivým zdravotním stavem, je pak na orgánech státu, který je příslušný k rozhodnutí o takové dávce, aby posoudily tento zdravotní stav [srov. též rozhodnutí ESD C-279/97 *C. J. M. Voeten a J. Beckers* k aplikaci čl. 40 nařízení Rady (EHS) č. 574/72].

V nyní posuzovaném případě Nejvyšší správní soud dále odkazuje na svou judikaturu, představovanou rozsudkem ze dne 28. 2. 2007, čj. 3 Ads 102/2006-60, který byl publikován pod č. 1648/2008 Sb. NSS. Podle ní žádost o přiznání invalidního důchodu, podanou na předepsaném formuláři podle nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 a nařízení Rady (EHS) č. 574/72, nerozlišujícím mezi druhy invalidních důchodů, nelze z hlediska vnitrostátních orgánů posuzovat jako žádost směřující toliko k přiznání plného nebo částečného invalidního důchodu, nýbrž jako žádost o při-

znání invalidního důchodu obecně. Je na správních orgánech, aby se podanou žádostí zabývaly a posoudily ji z hlediska splnění podmínek nároku na plný nebo částečný invalidní důchod podle § 38 a § 43 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. Pokud Česká správa sociálního zabezpečení, jako rozhodující správní orgán, takto podanou žádost zúžila a posoudila ji jen z hlediska naplnění podmínek nároku na plný invalidní důchod, je taková vada řízení důvodem pro zrušení rozhodnutí. Stěžovatelka nesplnila podmínky vzniku nároku na plný invalidní důchod, nicméně (ačkoliv je v dávkovém spise uvedeno, že žádá o přiznání plného invalidního důchodu – pozn. soudu) byla stěžovatelka přesto správně posuzována i z hlediska splnění podmínek pro vznik nároku na částečný invalidní důchod. Stejný postup stanoví § 86 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

Jak již správně uvedl krajský soud, stěžovatelčin zdravotní stav byl posouzen posudkem lékařky Okresní správy sociálního zabezpečení ve Znojmě dne 31. 3. 2008, podle kterého určující příčinu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu představuje středně těžké astma, přičemž zdravotní stav je komplikován oboustrannou koxartrozou. Dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav stěžovatelky proto odpovídal hodnocení podle kapitoly VIII oddílu B položky 3. písm. c) přílohy č. 2 vyhlášky č. 284/1995 Sb., na základě čehož byla míra poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti i s ohledem na jiná onemocnění určena ve výši 50 %.

Krajský soud v souladu s ustanovením § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, si pro posouzení zdravotního stavu stěžovatelky opatřil v žalobním řízení posudek posudkové komise ze dne 23. 9. 2008 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, čj. 5 Ads 34/2003-82, č. 526/2005 Sb. NSS). Ten se zabýval zhodnocením stěžovatelčina zdravotního stavu nikoli k okamžiku vyhotovení jejího posudku, nýbrž k okamžiku vydání žalobou napadeného rozhodnutí žalované. Jeho cílem bylo zhodnotit, jaký byl

zdravotní stav stěžovatelky, resp. zda došlo k naplnění podmínek stanovených § 39 odst. 1 písm. a) nebo b) zákona o důchodovém pojištění, tedy přezkoumat, zda u stěžovatelky k datu vydání žalobou napadeného rozhodnutí poklesla z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu její schopnost soustavné výdělečné činnosti nejméně o 66%, nebo zda byla pro zdravotní postižení schopna soustavné výdělečné činnosti jen za zcela mimořádných podmínek. Právní základ pro tento postup je obsažen v § 75. odst. 1 s. ř. s., podle něhož soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (žalované). K skutečností, které nastaly později, a to v posuzovaném případě jest nutno zdůraznit, se nepřihlíží, čemuž krajský soud plně dostal. Není proto na místě argumentace, že v současné době se zdravotní stav stěžovatelky zhoršil a jde o onemocnění již IV. stupně. Na druhou stranu nic nebrání stěžovateli podat novou žádost o přiznání plného invalidního důchodu.

Klíčovým pro posouzení plné invalidity stěžovatelky bylo určení rozhodující příčiny dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, který vyvolal pokles schopnosti soustavné výdělečné činnosti, a to k datu vydání žalobou napadeného rozhodnutí. Posudková komise zasedala v řádném složení a její posudek je řádně a srozumitelně odůvodněn, krajským soudem o něm nebyly shledány pochyby, ostatně ani Nejvyšší správní soud je neshledává. V této souvislosti je třeba jako rozhodnou zmínit tu skutečnost, že posudky Okresní správy sociálního zabezpečení ve Znojmě ze dne 31. 3. 2008 a posudkové komise ze dne 23. 9. 2008 dospěly k týmž závěrům ohledně stěžovatelčina poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti, když je v nich shodně uvedena 50 % míra poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti, přičemž i hodnocení rozhodujícího zdravotního postižení stěžovatelky bylo provedeno taktéž shodně podle kapitoly VIII oddílu B položky 3. písm. c) přílohy č. 2 vyhlášky č. 284/1995 Sb. Nejvyšší správní soud proto nemá důvod o závěrech v nich obsažených jakkoli pochybovat.

Podle § 6 odst. 3 vyhlášky č. 284/1995 Sb. pro stanovení procentní míry poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti je nutné určit zdravotní postižení, které je příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu. Je-li těchto postižení více, jednotlivé hodnoty poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti se nescítají; v tomto případě se určí, které zdravotní postižení je rozhodující příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu a procentní míra poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti se stanoví podle tohoto zdravotního postižení, a to se zřetelem k závažnosti ostatních zdravotních postižení. V posuzovaném případě se posudkové orgány zcela jednoznačně shodly na tom, že rozhodující příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu představuje astma bronchiale III. stupně. Tomu konečně odpovídá i zařazení do kapitoly VIII oddílu B položky 3. písm. c) přílohy č. 2 vyhlášky č. 284/1995 Sb., kde je dáno rozpětí míry poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti 40 % – 50 %.

Jak správně zmínil ve svém rozsudku krajský soud, posudková komise shodně se závěry okresní správy sociálního zabezpečení stanovila 50 % míru poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti na horní hranici rozpětí s ohledem na ostatní zdravotní postižení, zejména oboustrannou koxartrozu. Stěžovatelka se přitom v řízení o žalobě nezmínila o možnosti použití ustanovení § 6 odst. 4 vyhlášky č. 284/1995 Sb., takže touto otázkou se krajský soud nemusel zabývat. Obzvláště tak nebyl povinen učinit z toho důvodu, že k dalšímu navýšení poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti nebyly dány žádné objektivní důvody. Posudkové orgány při zvolení míry poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti stěžovatelky totiž vycházely z vyhláškového rozmezí, přičemž s ohledem na její ostatní zdravotní postižení určily právě horní 50 % míru poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti. Kritéria, kterých se stěžovatelka dovolává, byla již tedy aplikována při určení míry poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti v rámci samotného vyhláškového rozpětí. Nad to je třeba poznamenat, že i kdyby v případě stěžovatel-

ky došlo k navýšení míry poklesu schopnosti soustavně výdělečné činnosti o 10 %, tak ta by

stejně nedosahovala požadované 66 % hranice pro vznik nároku na plný invalidní důchod.

## 1846

### Ochrana lesa: opatření k zajištění bezpečnosti osob a majetku

k § 22 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)

**Orgán státní správy lesů či jiný příslušný orgán státní správy nemůže na základě § 22 odst. 1 věty druhé zákona č. 289/1995 Sb., lesního zákona, vydat rozhodnutí, kterým stanoví rozsah a způsob zabezpečovacího opatření na skalním masívu nacházejícího se na pozemku určeného k plnění funkcí lesa vlastníku sousední nemovitosti. Takové zabezpečovací opatření je svojí podstatou natolik rozsáhlé, intenzivní a náročné na odborné provedení, že zdaleka přesahuje možnosti vlastníka ohrožené nemovitosti. Nelze jej proto srovnávat se zabezpečovacími opatřeními, které se podle § 22 odst. 1 věty první lesního zákona provádějí k předcházení škod způsobených zejména sesuvem půdy, padáním kamenů, pádem stromů nebo jejich částí, přesahem větví a kořenů, zastíněním a lavinami z pozemků určených k plnění funkcí lesa.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 18. 1. 2006, čj. 15 Ca 85/2005-34)*

**Věc:** a) Růžena B. a b) Jaroslav B. proti Krajskému úřadu Ústeckého kraje, za účasti státního podniku Lesy České republiky, o opatření k zajištění bezpečnosti osob a majetku.

Městský úřad Děčín vydal dne 29. 9. 2003 rozhodnutí, jímž dle § 22 odst. 1 lesního zákona stanovil vůči žalobcům rozsah a způsob nelesnických opatření k zajištění bezpečnosti osob a majetku. Důvodem vydání rozhodnutí byl hroující se skalní masív nacházející se na sousedním pozemku určeném k plnění funkcí lesa, vlastněném osobou zúčastněnou na řízení. Žalobci jakožto vlastníci nemovitosti byli oprávněni k ochraně svého domu a osob v něm před pádem kamenů provést na svůj náklad na sousedním lesním pozemku podezděnění či odebrání kamenů, jež svým případným pádem ohrožují předmětnou nemovitost, přičemž práce byli povinni provádět tak, aby co nejméně rušili užívání lesního pozemku. Dále pak měli žalobci zajistit svoji nemovitost tak, aby při provádění zabezpečovacích prací nedošlo k jejímu poškození. Rovněž tak měli zajistit, aby se v den provádění zabezpečovacích prací v ohrožených nemovitostech a v jejich blízkém okolí nezdržovala žádná osoba nebo zvíře a nedošlo tak k ohrožení života nebo zdraví osob či majetkovým újmám. Konečně pak měli žalobci zaji-

stit, aby před započítím a po skončení zabezpečovacích prací byl vlastník – tj. osoba zúčastněná na řízení – o těchto skutečnostech vyzooměn.

Odvolaání žalobců proti tomuto rozhodnutí žalovaný dne 21. 2. 2005 zamítl.

Proti uvedenému rozhodnutí žalovaného brojili žalobci žalobou, ve které zejména namítali, že jim žalovaný v rozporu s § 22 odst. 1 lesního zákona uložil povinnost provést opatření na sousedním pozemku určeném k plnění funkcí lesa. Přitom tvrdil, odvolává se na údajně stanovisko Ministerstva zemědělství, že rozhodnutím pouze vyjádřil zásady, podle nichž vlastník pozemku určeného k plnění funkcí lesa neodpovídá za škody, které mohou být způsobeny událostmi dle lesního zákona. Dále pak žalobci namítli nezákonnost rozhodnutí, neboť byla zcela pomínuta rovnost subjektů vlastnického práva v jejich neprospěch. Rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně odkazují na ustanovení § 22 odst. 1 lesního zákona, které se však na daný případ nevztahuje. Opatření nelesnic-

kého charakteru jim totiž ukládá provést na vlastní náklad podezdění a odebrání kamenů, jež svým případným pádem ohrožují nemovitost, avšak toto opatření nevychází z reálné situace v dané lokalitě, která překračuje intenzitu předpokládanou v tomto zákonném ustanovení. Rozhodně nelze přirovnávat padání kamenů, přesah větví apod. s rizikovým geofaktorem, jímž je postupné hroucení skalního masivu nebo jeho části, tak jak k tomu dochází. Vyhodnocení a náprava svým rozsahem po všech stránkách vybočují z možností jednotlivce a nelze si představit, že by zákonodárce mohl mít na mysli založení zcela nepřiměřené povinnosti ohrožovaným či postiženým vlastníkům. Není tedy možné, aby nelesnickým opatřením byla na ně přenesena odpovědnost takového rozsahu a takové intenzity. V této souvislosti poukázali na rozpor s čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Konečně též žalobci namítli, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou v rozporu s ustanovením § 20 lesního zákona, které zakazuje provádět v lese terénní úpravy, narušovat půdní kryt, budovat chodníky a staveb oplocení nebo jiné objekty.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě mimo jiné uvedl, že rozhodnutí o opatřeních k zajištění bezpečnosti osob a majetku vydané podle § 22 odst. 1 lesního zákona ve své podstatě umožňuje ohroženým osobám chránit svou bezpečnost a svůj majetek před nebezpečím směřujícím ze strany ať již pozemku určeného k plnění funkcí lesa nebo lesního porostu na tomto pozemku. Rozhodnutím ve věci se dává ohrožené osobě možnost zamezit dalšímu ohrožení, ale zároveň i stanovuje způsob provedení a rozsah zabezpečovacích opatření, aby se předešlo svévoli nebo byla zaručena přiměřenost prováděných opatření. Vlastník ohrožené stavby totiž nesmí provést zabezpečovací opatření na pozemcích určených k plnění funkce lesa z vlastní iniciativy a podle vlastního uvážení. Orgán státní správy lesů tedy může rozhodnout jen o rozsahu a způsobu zabezpečovacích opatření, a nikoliv o tom, kdo opatření provede. Tím je podle lesního zákona vlastník ohrožené stavby ať již sám, nebo prostřednictvím jiného subjektu,

který za něho nezbytně nutná opatření na základě a v rozsahu stanoveném rozhodnutím orgánu státní správy provede. Dále nelze souhlasit s tím, že se ustanovení § 22 odst. 1 lesního zákona na daný případ nevztahuje. Orgán státní správy lesů podle něho rozhoduje o oprávnění vlastníků ohrožené nemovitosti provést na svůj náklad nezbytně nutná opatření před nebezpečím směřujícím ze strany pozemku určeného k plnění funkcí lesa. V případě, že bude nutné provést zabezpečovací opatření ve větším rozsahu a znamená to pro dotyčný subjekt vynaložení většího množství finančních prostředků, které jsou nad jeho možnosti, je nutné požádat o finanční pomoc stát prostřednictvím příslušného orgánu místní samosprávy. Konečně pak rozhodnutí opravňuje žalobce k zajištění bezpečnosti osob a majetku a zároveň je povolením výjimky z některých zákazů uvedených v ustanovení § 20 odst. 1 lesního zákona.

Krajský soud v Ústí nad Labem napadená rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

Vlastníci nemovitostí nebo investoři staveb a zařízení jsou povinni provést na svůj náklad nezbytně nutná opatření, kterými jsou nebo budou jejich pozemky, stavby a zařízení zabezpečeny před škodami způsobenými zejména sesuvem půdy, padáním kamenů, pádem stromů nebo jejich částí, přesahem větví a kořenů, zastíněním a lavinami z pozemků určených k plnění funkcí lesa; tato opatření jsou oprávněni provést i na pozemcích určených k plnění funkcí lesa. Rozsah a způsob zabezpečovacích opatření stanoví orgán státní správy lesů, pokud není podle zvláštních předpisů příslušný jiný orgán státní správy. Vlastník pozemků určených k plnění funkcí lesa je povinen provedení opatření strpět (§ 22 odst. 1 lesního zákona).

Z tohoto zákonného ustanovení tedy vyplývá, že vlastníci nemovitostí nebo investoři staveb mají povinnost provést opatření k zabezpečení před škodami hrozícími z pozemků určených k plnění funkcí lesa toliko na svých pozemcích, stavbách či zařízeních. Na

pozemcích určených k plnění funkcí lesa jsou pak tato opatření provádět pouze oprávnění, takže lesní zákon jim v takovém případě žádnou povinnost nestanovuje, což ostatně ani není možné, neboť žádné zákonné ustanovení nemůže nikomu uložit povinnost provést zásah na cizím pozemku. Orgán státní správy lesů či jiný orgán státní správy pak svým rozhodnutím nezakládá povinnost zabezpečovací opatření provést, nýbrž toliko stanovuje jeho rozsah a způsob, a to jak ve vztahu k ohroženým pozemkům, stavbám a zařízením, tak i ve vztahu k pozemkům určených k plnění funkcí lesa.

Tak tomu bylo i v nyní projednávané věci, v níž správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 29. 9. 2003 rozhodl, že žalobci jsou oprávněni k ochraně svého domu a osob v něm před pádem kamenů provést na svůj náklad na příslušném lesním pozemku podezdění a odebrání kamenů, jež svým případným pádem ohrožují jejich nemovitost. Žalobcům tedy nebyla tímto rozhodnutím založena žádná povinnost, nýbrž toliko oprávnění zabezpečovací opatření provést. Stanovení povinnosti žalobcům provádět práce s co nejmenším narušením užívání lesního pozemku, se zajištěním své nemovitosti před poškozením a se zabezpečením toho, aby se v ohrožených nemovitostech a v jejich blízkém okolí nezdržovala žádná osoba nebo zvíře, pak představuje toliko vymezení způsobu provedení zabezpečovacího opatření. Úvaha správních orgánů i žalobci zmíněného stanoviska Ministerstva zemědělství ohledně určení subjektu, který má povinnost zakročit proti hrozící škodě, pak byly zmíněny pouze v odůvodnění obou rozhodnutí, přičemž závazná je pouze jejich výroková část o stanovení rozsahu a způsobu zabezpečovacích prací, které se opíralo o ustanovení § 22 odst. 1 lesního zákona. Rovněž tak nelze souhlasit s tím, že oprávnění žalobců provést podezdění a odebrání kamenů stanovené v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je v rozporu s ustanovením § 20 odst. 1 písm. b) lesního zákona, podle něhož je v lesích zakázáno provádět terénní úpravy, narušovat půdní kryt, budovat chod-

níky stavět oplocení a jiné objekty. Obě zmiňovaná zákonná ustanovení jsou totiž součástí hlavy třetí lesního zákona, která upravuje obecné užívání lesů. V tomto kontextu je zapotřebí stanovení rozsahu a způsobu zabezpečovacích opatření chápat jako výjimku ze zákazu provádění určitých činností v lese, která má zajistit bezpečnost osob a majetku před škodami, jež mohou vzniknout z pozemků určených k plnění funkcí lesa. S těmito žalobními námitkami se tedy soud neztotožnil.

V ostatním však dal za pravdu žalobcům.

Z listin a fotodokumentace, které byly založeny ve správním spise a předloženy i při ústním jednání soudu, totiž vyplývá, že rozhodnutím o rozsahu a způsobu zabezpečovacích opatření se žalobcům dostalo oprávnění provést zásah na hroutícím se skalním masívu, který se nachází v bezprostřední blízkosti jejich nemovitosti, na pozemku určeného k plnění funkcí lesa. Zabezpečovací opatření na skalním masívu nacházejícího se na pozemku určeného k plnění funkcí lesa je však již svoji podstatou natolik rozsáhlé, intenzivní a náročné na odborné provedení, že zdaleka přesahuje možnosti vlastníka ohrožené nemovitosti. Nelze jej proto srovnávat se zabezpečovacími opatřeními, které se podle § 22 odst. 1 věty první lesního zákona provádějí k předcházení škod způsobenými zejména sesuvem půdy, padáním kamenů, pádem stromů nebo jejich částí, přesahem větví a kořenů, zastíněním a lavinami z pozemků určených k plnění funkcí lesa. Orgán státní správy lesů či jiný příslušný orgán státní správy tedy nemůže podle § 22 odst. 1 věty druhé lesního zákona vydat rozhodnutí, kterým stanoví rozsah a způsob zabezpečovacího opatření na skalním masívu nacházejícího se na pozemku určeného k plnění funkcí lesa vlastníku sousední nemovitosti. Lze tedy konstatovat, že v dané věci nebyly splněny zákonné podmínky pro stanovení rozsahu a způsobu zabezpečovacího opatření, takže správní orgány obou stupňů porušily ustanovení § 22 odst. 1 lesního zákona, když takové rozhodnutí vydaly.