

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

10^{2010 / VIII. ročník / 26. 10. 2010}

OBSAH

2116. Řízení před soudem: kasační stížnost podaná výlučně proti výroku o nákladech řízení.	847	2123. Právo Evropské unie: nepřímý účinek směrnice Správní trestání: podmínky odpovědnosti za veřejnoprávní delikt.	895
2117. Daňové řízení: jednání za právnickou osobu.	856	2124. Právo Evropské unie: označování zboží; zákaz množstevních omezení dovozu a opatření s rovnocenným účinkem.	899
2118. Ochrana hospodářské soutěže: jednání soutěžitelů ve vzájemné shodě.	861	2125. Spotřební daně: nárok na vrácení spotřební daně.	910
2119. Správní řízení: předmět řízení; oprava zřejmých nesprávností; výslech právnické osoby; součásti správního spisu Ochrana hospodářské soutěže: materiální stránka deliktu Správní trestání: správní praxe při ukládání pokut.	872	2126. Ochrana zvířat proti týrání: řízení o nákladech na umístění týraných zvířat do náhradní péče Řízení před soudem: kompetenční vyluka.	913
2120. Volby do Poslanecké sněmovny: nerespektování vnitřních pravidel primárních voleb politické strany.	884	2127. Stavební řízení: účastenství v řízení občanského sdružení, jehož hlavním posláním je ochrana přírody.	917
2121. Místní referendum: podmínky pro oddělení části obce; občan obce.	886	2128. Svobodný přístup k informacím: informace, na něž se vztahuje povinnost zachovávat mlčenlivost; přístup ke zprávě o posouzení a hodnocení nabídek.	923
2122. Správní trestání: zánik odpovědnosti za správní delikt Rozhlasové a televizní vysílání: běh prekluzivní subjektivní lhůty Správní řízení: vydání rozhodnutí kolegiálním orgánem.	892	2129. Pobyt cizinců: zajištění za účelem předání podle mezinárodní smlouvy.	932

Řízení před soudem: kasační stížnost podaná výlučně proti výroku o nákladech řízení

k § 104 odst. 2 soudního řádu správního

Ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. se vztahuje pouze na kasační stížnost podanou výlučně proti výroku o nákladech řízení.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, čj. 7 Afs 1/2007-64)

Prejudikatura: č. 1655/2008 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 99/2007 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 187/06).

Věc: Veřejná obchodní společnost KOPPA, správce konkursní podstaty úpadce akciové společnosti TEXTILANA, proti Finančnímu úřadu v Liberci o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalovaného.

Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci rozsudkem ze dne 31. 10. 2006 zrušil ve výroku I. rozhodnutí Finančního úřadu v Liberci ze dne 4. 5. 2006 a ze dne 19. 4. 2006. Prvním z uvedených rozhodnutí byla zamítnuta reklamace žalobce proti druhému z uvedených rozhodnutí, jímž žalovaný rozhodl z úřední povinnosti o převedení poplatku na dani z přidané hodnoty ve výši 2 237 Kč na úhradu nedoplatku daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků. Ve výroku II. krajský soud uložil stěžovateli povinnost nahradit účastníkovi řízení náklady řízení ve výši 2 558 Kč k rukám advokáta Mgr. Martina Pinty.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., ve které namítal nesprávné posouzení otázky zákonnosti jeho postupu podle § 105 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, a nepřezkoumatelnost výroku o náhradě nákladů řízení. Nepřezkoumatelnost podle jeho názoru spočívá v tom, že žalobce v petitu žaloby pouze uvedl, že požaduje uhradit náklady řízení spočívající v úhradě soudního poplatku ve výši 1 000 Kč a náklady právního zastoupení, aniž by specifikoval, v jaké výši požaduje odměnu za zastupování, a přesto mu byla soudem přiznána. Stěžovatel rovněž poukázal na to, že Mgr. Martin Pinta je společníkem žalobce oprávněným za něj jednat,

tedy nikoliv jeho právním zástupcem na základě plné moci. Pokud krajský soud přesto žalobci přiznal náhradu nákladů za právní zastoupení, nesprávně posoudil právní otázku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že postup finančního orgánu podle § 64 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, představuje za trvání konkursu nepřipustné započtení a vede k neodůvodněnému zvýhodnění jednoho z věřitelů, tj. státu, zastoupeného finančními orgány; vede též k porušení čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), dle níž vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Poukázal rovněž na nálezy Ústavního soudu, který se touto problematikou opakovaně zabýval a který vždy postup spočívající ve „*skrytém započtení*“ posoudil jako protiústavní. Napadený rozsudek krajského soudu vycházející z těchto nálezů a jimi vytvořené ustálené judikatury proto označil za zcela správný a kasační stížnost za nedůvodnou.

Sedmý senát dospěl při předběžné poradě k závěru o nutnosti věc postoupit rozšířenému senátu, neboť tato klíčová otázka přípustnosti kasační stížnosti směřující proti výroku o nákladech řízení je dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu řešena rozdílně.

K otázce, zda je přípustná námitka směřující proti výroku o náhradě nákladů řízení, a zda se jí tedy může Nejvyšší správní soud zabývat, se již vyslovil druhý senát v rozsudku ze dne 12. 6. 2007, čj. 2 Afs 190/2006-228, přičemž své závěry shrnul do této právní věty: „Vylučuje-li § 104 odst. 2 s. ř. s. podání kasační stížnosti směřující proti náhradě nákladů řízení, neznamená to, že ve spojení s věcnou kasační stížností je námitka směřující proti nákladům řízení přípustná.“ V odůvodnění citovaného rozsudku pak uvedl, že „[z] § 104 odst. 2 s. ř. s. plyne, že nemůže být úspěšná kasační stížnost, již by byl důvodně napadán jen výrok o náhradě nákladů řízení. Znamená to vyloučení rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zrušujícího pouze výrok rozsudku krajského soudu o náhradě nákladů řízení. Zákon zaměřil kasační přezkum jen na stěžejní rozhodovací problémy, a pokud z něho vyloučil otázku náhrady nákladů řízení, nelze připustit možnost obcházení této vyluky podáním nedůvodné stížnosti ve věci samé, současně napadající i výrok o nákladech řízení. Jistě je jiná situace tam, kde kasační stížnost ve věci samé je úspěšná; v tom případě je zrušen jeho celý rozsudek (případně konkrétní věcný výrok a na něm závislý výrok o náhradě nákladů řízení) a pak ze zákona v dalším řízení krajský soud rozhoduje znovu i o náhradě nákladů řízení.“ Na citovaný rozsudek později výslovně odkázal čtvrtý senát v rozsudku ze dne 17. 6. 2008, čj. 4 As 33/2008-129, devátý senát v usnesení ze dne 30. 7. 2008, čj. 9 Azs 16/2008-74, a pátý senát v rozsudku ze dne 5. 8. 2008, čj. 5 Ans 8/2007-55.

Sedmý senát upozornil, že již dříve byl stejný právní názor vyjádřen Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 17. 10. 2006, čj. 2 As 54/2006-96, ve kterém je uvedeno, že „[k]asační námitku směřující proti výroku o nákladech řízení nemohl Nejvyšší správní soud přezkoumat, neboť dle ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. je taková námitka nepřípustná. V této souvislosti zdejší soud uvádí, že systém opravných prostředků v soudním řízení, aby respektoval ústavně zaručené právo na spravedlivý proces a re-

spektoval principy materiálního právního státu, musí nalézt přiměřenou rovnováhu mezi dvěma zájmy: zájmem na spravedlnosti v každém jednotlivém případě a zájmem na efektivitě působení objektivního práva. Ryze formální důraz kladený na dosažení spravedlivého výsledku řízení (ve smyslu jeho procesní bezvadnosti) ve svých důsledcích může oslabovat právní jistotu, a tedy i efektivitu práva. Jak k tomu opakovaně uvedl Ústavní soud (viz např. nálezy ze dne 13. 11. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 15/01, Sbírka nálezu a usnesení, sv. 24, str. 222 – 223; obdobně též nálezy ze dne 6. 11. 2003, sp. zn. III. ÚS 150/03, Sbírka nálezu a usnesení, sv. 31, str. 149, žádný právní řád není a nemůže být z hlediska soustavy procesních prostředků k ochraně práv, jakož i z hlediska soustavy uspořádání přezkumných instancí, budován ad infinitum. Každý právní řád přináší a nutně musí přinášet i určitý počet chyb. Účelem přezkumného, resp. přezkumných řízení může být reálně takováto pochybení aproximativně minimalizovat, a nikoliv beze zbytku odstranit. Soustava přezkumných instancí je proto výsledkem poměřování na straně jedné úsilí o dosažení panství práva, na straně druhé efektivitu rozhodování a právní jistoty. Podle ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. je kasační námitka směřující toliko do výroku o nákladech řízení nepřípustná, a za této situace tedy nemohl Nejvyšší správní soud postupovat jinak, než ji ze svého přezkumu vyloučit.“

Proti posledně citovanému rozsudku byla podána ústavní stížnost, kterou Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 5. 6. 2008, sp. zn. II. ÚS 264/07, v němž ve vztahu k § 104 odst. 2 s. ř. s. uvedl, že „rozdílný názor na interpretaci běžného práva sám o sobě nemůže založit porušení práva základního (mezi mnohými viz např. nálezy sp. zn. III. ÚS 31/97, uveřejněný ve Sbírce nálezu a usnesení Ústavního soudu, sv. 8, č. 66). To platí i pro výklad příslušných ustanovení procesních předpisů upravujících náklady řízení a jejich náhradu. Navíc Ústavní soud při posuzování problematiky nákladů řízení, tj. problematiky ve vztahu k předmětu řízení před obecnými

soudy jednoznačně podružné, postupuje na nejvyšší zdrženlivě a k zásahům do výroků o nákladech řízení se uchyluje pouze výjimečně, například když zjistí, že došlo k porušení práva na spravedlivý proces extrémním způsobem nebo že bylo zasaženo i jiné základní právo (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 259/05 ze dne 21. března 2006). Kasační stížnost je toliko mimořádným opravným prostředkem, a proto jsou jak důvody kasační stížnosti, tak i její rozsah vázány na nejzávažnější případy nezákonností. Mezi tyto případy nepatří dle vůle zákonodárce (ani dle přesvědčení Ústavního soudu) okruh uvedený právě v ustanovení § 104 odst. 2 soudního řádu správního. Formalistické argumentaci stěžovatele, podle níž jeho stížnost nesměřuje jen proti výroku o nákladech řízení, ale také proti výrokům ostatním, a proto nebylo možno § 104 odst. 2 soudního řádu správního aplikovat, nelze přisvědčit. Účelu zákona, totiž nezatežovat Nejvyšší správní soud podružným rozhodováním, by se při takovém výkladu dalo vyhnout jednoduše tím, že by kasační stížnost napadala kromě výroku o nákladech řízení i jakýkoliv výrok další. To je možné v zásadě vždy a předmětné ustanovení by takový výklad učinil prázdným. Navíc vyloučení výroku o nákladech řízení z možnosti podat proti němu mimořádný opravný prostředek (v tomto případě kasační stížnost), není v českém právním řádu ojedinělé. Rovněž dovolání upravené občanským soudním řádem nelze podávat proti výroku o nákladech řízení. Vůbec námitka stěžovatele, týkající se údajné neústavnosti části ustanovení § 104 odst. 2 soudního řádu správního, je podle přesvědčení Ústavního soudu v daném případě účelová. Úprava nepřipustnosti kasační stížnosti v § 104 soudního řádu správního je totiž zcela jednoznačná a vylučuje dvojí interpretaci. Stěžovatel tak mohl a měl vědět, že se nejedná o další opravný prostředek, a že tedy jeho kasační stížnost bude Nejvyšším správním soudem v této části odmítnuta bez meritorního projednání.“

Sedmý senát připomněl, že stejný právní názor vyjádřil Ústavní soud i v usnesení ze

dne 21. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 1/04, kterým odmítl jako zjevně neopodstatněnou ústavní stížnost v části napadající usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2003, čj. 2 Ads 57/2003-48, jímž byla podle § 104 odst. 2 s. ř. s. odmítnuta pro nepřipustnost kasační stížnost úspěšného žalobce směřující jen proti výroku o nákladech řízení. Zároveň Ústavní soud pro opožděnost odmítl tuto ústavní stížnost v části směřující proti výroku městského soudu o nákladech řízení.

Sedmý senát je toho názoru, že stížní námitka směřující proti výroku o náhradě nákladů řízení je za určitých podmínek přípustná a Nejvyšší správní soud se s ní musí vypořádat; ostatně v souladu s tímto právním názorem již také Nejvyšší správní soud opakovaně rozhodl. Poukázal na rozsudek ze dne 13. 12. 2007, čj. 3 As 34/2006-71, v němž Nejvyšší správní soud posoudil jako přípustnou část kasační stížnosti, která byla podána proti výroku o náhradě nákladů řízení s odůvodněním, že nepřipustná je pouze kasační stížnost směřující jen proti výroku o nákladech řízení. V rozsudku ze dne 29. 7. 2003, čj. 4 Ads 19/2003-48, vedle toho, že soud přezkoumal napadený rozsudek věcně, dále uvedl, že „*pochybení nebylo shledáno ani ve výroku o náhradě nákladů řízení*“. Stejně tak se stížní námitkou směřující proti výroku o náhradě nákladů řízení zabýval Nejvyšší správní soud věcně i v rozsudcích ze dne 25. 3. 2005, čj. 7 As 1/2005-68, ze dne 7. 9. 2005, čj. 3 Azs 390/2004-49, ze dne 2. 7. 2008, čj. 3 Ads 58/2008-54, a ze dne 19. 11. 2008, čj. 1 As 61/2008-98.

Sedmý senát upozornil zvláště na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2004, čj. 4 Ans 1/2004-53, v němž sice Nejvyšší správní soud odmítl kasační stížnost, protože byla podána pouze proti výroku o nákladech řízení, ale současně uvedl, že „[s]e stěžovatelem se lze ztotožnit v tom, že za stávající právní úpravy nelze ve správním soudnictví napravit soudem rozhodujícím o kasační stížnosti případná nesprávná rozhodnutí krajských soudů (Městského soudu v Praze) o nákladech řízení, pokud není současně kasační stížností napaden též

výrok o věci samé, nicméně zákonodárce v tomto ohledu přezkoumání rozhodnutí uvedených soudů vyloučil a Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá, než tuto zákonnou úpravu respektovat. Podle sedmého senátu tak čtvrtý senát připustil možnost, že se Nejvyšší správní soud bude stížní námitkou směřující proti výroku o nákladech řízení věcně zabývat, ale pouze za předpokladu, že kasační stížností bude napaden i výrok ve věci samé. S tímto právním názorem se sedmý senát ztotožnil a dodal, že při posuzování, zda je tento předpoklad splněn, tj. zda je napaden i výrok ve věci samé, nelze vycházet pouze z toho, že kasační stížnost obsahuje i námitky směřující proti výroku ve věci samé, ale je třeba nejprve zhodnotit přípustnost takových stížních námitek. Pouze v případě, že obsahuje alespoň jednu přípustnou stížní námitku proti výroku krajského soudu ve věci samé, je přípustná i námitka proti výroku o nákladech řízení. Je-li však kasační stížnost odmítnuta proto, že žádnou přípustnou stížní námitku proti výroku ve věci samé neobsahuje, je aplikace § 104 odst. 2 s. ř. s. zcela opodstatněná.

Tomuto právnímu názoru svědčí podle názoru sedmého senátu i jazykový výklad § 104 odst. 2 s. ř. s., podle kterého je kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, nepřipustná. Citované ustanovení přezkum výroku o nákladech řízení nevylučuje absolutně, ale pouze v případě, že kasační stížnost směřuje „jen“ proti tomuto výroku. Druhý senát ve výše citovaných rozhodnutích však slovo „jen“ zcela opomíjí přesto, že hraje při interpretaci citovaného ustanovení klíčovou roli. Věcný přezkum stížní námitky proti výroku o nákladech řízení by byl vyloučen pouze v případě, že by slovo „jen“ nebylo v citovaném ustanovení vůbec obsaženo. Účelem citovaného ustanovení podle názoru sedmého senátu není bezvýjimečně vyloučit přezkum výroku o nákladech řízení, ale umožnit jej v případě, že Nejvyšší správní soud věcně přezkoumává výrok ve věci samé. Citované ustanovení je tak aplikovatelné pouze na kasační stížnosti podané výlučně proti výroku o nákladech řízení nebo na ty, které

sice obsahují i stížní body směřující proti meritornímu výroku, ale tyto jsou nepřipustné, např. podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

K argumentaci Ústavního soudu v usnesení ze dne 5. 6. 2008, sp. zn. II. ÚS 264/07, sedmý senát pouze odkázal na výše uvedené důvody, které jej vedly k nesouhlasu s právním názorem druhého senátu, a zdůraznil, že přinejmenším ve vztahu k otázce přezkumu výroku o nákladech řízení nesdílí přesvědčení Ústavního soudu o zcela jednoznačné úpravě nepřipustnosti kasační stížnosti a nemožnosti dvojího výkladu § 104 s. ř. s., což ostatně nejlépe dokumentuje existence rozdílné judikatury Nejvyššího správního soudu.

K případnému poukazu na závaznost právního názoru vysloveného Ústavním soudem uvedl, že v daném případě Ústavní soud svůj právní názor ke sporné otázce vyjádřil v usnesení, jímž ústavní stížnost odmítl pro zjevnou neopodstatněnost. Tato forma rozhodnutí nemá podle samotného Ústavního soudu „*tutéž relevanci jako nálezy*“ (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, č. 142/2007 Sb. ÚS, bod 38).

Sedmý senát s ohledem na jím zaujatý právní názor navrhl i procesní vyústění, tedy zodpovězení související otázky týkající se výroku rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Zdůraznil, že problematická situace nastává tehdy, kdy kasační stížnost ve věci samé je nedůvodná, ale stěžovatel důvodně napadl výrok o nákladech řízení. Pro tento případ navrhl sedmý senát řešení: zrušit pouze výrok rozhodnutí krajského soudu o nákladech řízení a ve věci samé kasační stížnost zamítnout. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti by v takovém případě měl rozhodovat Nejvyšší správní soud, neboť řízení ve věci samé je jeho rozhodnutím ukončeno, a v tomto rozsahu tedy Nejvyšší správní soud nevrací věc krajskému soudu k dalšímu řízení (viz § 110 odst. 2 věta první s. ř. s.). Krajský soud by následně usnesením rozhodl pouze o nákladech řízení před krajským soudem s tím, že by byl vázán názorem Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost proti tomuto usnesení o nákladech řízení by byla nepřipustná podle § 104 odst. 2 s. ř. s.

Pravomoc rozšířeného senátu rozhodnout i o této otázce je podle názoru sedmého senátu dána, neboť druhý senát v již citovaném rozsudku ze dne 12. 6. 2007, čj. 2 Afs 190/2006-228, vyslovil závěr, že „nemůže být úspěšná kasační stížnost, již by byl důvodně napadán jen výrok o náhradě nákladů řízení. Znamená to vyloučení rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zrušujícího pouze výrok rozsudku krajského soudu o náhradě nákladů řízení.“ Rovněž s tímto právním názorem sedmý senát nesouhlasil a v této souvislosti opětovně poukázal na rozsudek ze dne 13. 12. 2007, čj. 3 As 34/2006-71, jímž třetí senát odmítl kasační stížnost proti výroku ve věci samé, zrušil pouze výrok o nákladech řízení a věc vrátil v tomto rozsahu krajskému soudu k dalšímu řízení. Jakkoli se s takovým postupem sedmý senát neztotožňuje v případě, že kasační stížnost ve věci samé byla odmítnuta (viz výše uvedená argumentace k podmínkám přípustnosti stížních námitek proti výroku o nákladech řízení), principiálně s dělitelností výroků, pokud je kasační stížnost nedůvodná ve věci samé a důvodná pouze ve vztahu k výroku o nákladech řízení, souhlasí. Základní podmínka pro zrušení rozhodnutí krajského soudu, tj. důvodnost kasační stížnosti (viz § 110 odst. 1 s. ř. s.), pak bude splněna právě pouze ve vztahu k výroku o nákladech řízení. Uvedeným způsobem ostatně již v minulosti postupoval třetí senát, který rozsudkem ze dne 2. 7. 2008, čj. 3 Ads 58/2008-54, zamítl kasační stížnost směřující proti výroku městského soudu o zastavení řízení a zároveň zrušil výrok o náhradě nákladů řízení a v tomto rozsahu věc městskému soudu vrátil k dalšímu řízení.

Podle sedmého senátu je druhou variantou možného výroku rozsudku Nejvyššího správního soudu za situace úspěšně napadeného nezákonného výroku o nákladech řízení možnost zrušení rozhodnutí krajského soudu jako celku. Tento postup označil sedmý senát za nesprávný zejména proto, že v takovém případě neexistuje jediná důvodná stížní námitka proti výroku ve věci samé, tj. není zde důvod pro zrušení tohoto výroku. Označil takový postup za nehospodárný, neboť krajský

soud by byl nucen v novém rozhodnutí pouze zopakovat argumentaci Nejvyššího správního soudu přesto, že důvody jeho původního rozhodnutí v řízení o kasační stížnosti obstály a jinak by rozhodl pouze o nákladech řízení.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že se § 104 odst. 2 s. ř. s. vztahuje pouze na kasační stížnost podanou výlučně proti výroku o nákladech řízení.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci rozšířeným senátem

[21] Pro posuzovaný případ jsou klíčová tato ustanovení soudního řádu správního:

§ 102 (přípustnost)

„Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení soudního rozhodnutí. Kasační stížnost je přípustná proti každému takovému rozhodnutí, není-li dále stanoveno jinak.“

§ 104 (nepřípustnost)

„(1) Kasační stížnost ve věcech volebních a ve věcech místního referenda je nepřipustná.

(2) Kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, je nepřipustná.

(3) Kasační stížnost je dále nepřipustná proti rozhodnutí,

a) jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu,

b) jímž se pouze upravuje vedení řízení, nebo

c) které je podle své povahy dočasné.

(4) Kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uve-

deny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.“

[22] Z citace § 102 s. ř. s. je patrné, že základem předpokladem využití kasační stížnosti je existence rozhodnutí krajského soudu vydaného ve věci spadající do správního soudnictví a nabytí právní moci takového rozhodnutí. Nejvyšší správní soud proto v první řadě musí při přezkumu kasační stížností napadeného rozhodnutí zjišťovat, zda jde o rozhodnutí krajského soudu, které těmto předpokladům vyhovuje, tj. zda bylo vydáno ve věci správního soudnictví a zda jde o rozhodnutí, které nabylo právní moci. Splnění naposledy uvedeného požadavku předznamenává, že kasační stížnost je pokládána za opravný prostředek mimořádný, a že tedy řízení před krajským soudem ve věcech správního soudnictví je řízením jednoinstančním bez možnosti podat řádný opravný prostředek (odvolání), který je běžný v jiných procesních předpisech (např. v občanském soudním řádu). Pokud jsou výše uvedené předpoklady splněny, pak věta druhá § 102 s. ř. s. zásadně připouští kasační stížnost proti každému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu a z tohoto principu vyjímá pouze případy, kdy zákon stanoví jinak. Zákon stanoví jinak v § 104 s. ř. s. Ten sice obsahuje výčet rozhodnutí, proti kterým není stížnost přípustná (*a contrario* proti rozhodnutí, které v § 104 s. ř. s. není uvedeno, lze kasační stížnost podat), avšak tento výčet nemůže postihovat širokou škálu možných výroků soudních rozhodnutí (jejich částí) vydávaných v řízení podle části třetí hlavy první dílu prvního soudního řádu správního. Testem přípustnosti kasační stížnosti z hlediska § 104 s. ř. s. musí tudíž projít každé rozhodnutí krajského soudu napadené kasační stížností.

[23] Pomineme-li nepřípustnost kasační stížnosti ve věcech volebních a ve věcech místního referenda, v nichž důvodem zvolené právní úpravy o nepřípustnosti kasační stížnosti je specifikum řízení, především snaha zamezit průtahům a maření voleb s cílem minimalizovat délku řízení, pak testu přípust-

nosti kasační stížnosti z hledisek uvedených v § 104 odst. 2, 3 a 4 s. ř. s. podléhá každé jiné pravomocné rozhodnutí krajského soudu, a to v několika na sebe navazujících (ale i vzájemně se prolínajících) rovinách. V první rovině bude důležité zjištění, zda se kasační stížnost netýká rozhodnutí s charakteristikami uvedenými v § 104 odst. 3 s. ř. s., tedy zda nejde o rozhodnutí proti nimž kasační stížnost obecně není přípustná. Pod písmenem a) zákon stanoví, že nepřípustnou je kasační stížnost, která směřuje proti novému rozhodnutí vydanému krajským soudem po zrušení jeho původního rozhodnutí Nejvyšším správním soudem. Výjimkou jsou případy, kdy stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Ta vyplývá z § 110 odst. 3 s. ř. s. a znamená povinnost krajského soudu, jehož rozhodnutí bylo zrušeno, respektovat v novém rozhodnutí právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem v předchozím zrušovacím rozhodnutí. Nestane-li se tak a stěžovatel porušení této zákonné povinnosti soudem, jehož původní rozhodnutí bylo zrušeno, v kasační stížnosti důvodně namítne, je nutné kasační stížnost projednat a rozhodnout o ní za splnění všech ostatních podmínek řízení. Na další případy pamatuje § 104 odst. 3 s. ř. s. pod písmeny b) a c), kdy nelze kasační stížností napadnout procesní rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení [písmeno b)], nebo které je podle své povahy dočasné. V případě usnesení, jímž se toliko upravuje vedení řízení, jde v zásadě jen o rozhodnutí, u nichž zabránění možnosti podat proti nim kasační stížnost stěžovatele v jeho právech účastníka řízení nikterak nezkracuje. Jde vesměs o rozhodnutí méně významná, která nezavazují ani soud, protože je může změnit. Rozhodnutí, které je podle své povahy dočasné [písmeno c)], jímž je např. rozhodnutí o přiznání odkladného účinku žaloby (§ 73 s. ř. s.), přezkumu Nejvyššího správního soudu nepodléhá, neboť kasační stížnost proti nim je z povahy věci nepřípustná. Z hlediska problému řešeného v tomto rozhodnutí rozšířeného senátu je nutno uvést, že nejde o případy pro posouzení věci podstatné, neboť oba typy rozhodnutí

s ohledem na svůj procesní význam jen pro určitě stadium řízení (pro svou dočasnost) výrok o náhradě nákladů řízení zpravidla neobsahuje, a s řešenou problematikou se tak míjejí.

[24] V dalším kroku pak soud zjišťuje, zda se kasační stížnost týká výroku napadeného rozhodnutí o věci samé, nebo též akcesorického výroku o nákladech řízení, event. pouze (jen) právě naposledy uvedeného výroku. Nejvyšší správní soud musí rovněž ověřit, zda kasační stížnost nesměřuje jen proti důvodům rozhodnutí soudu, což je z hlediska § 104 odst. 2 s. ř. s. rovněž nepřipustné. Projde-li kasační stížnost tímto testem přípustnosti, tj. zjistí-li se, že směřuje proti výroku rozhodnutí o věci samé (nejde o případ kasační stížnosti směřující jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí krajského soudu), pak se přezkum přípustnosti posunuje do další fáze (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[25] Nastupuje tedy konečné stadium, tj. zjišťování, zda je kasační stížnost přípustná a Nejvyšším správním soudem projednatelná z hlediska důvodů v ní uplatněných. Kasační stížnost je totiž přípustná jen tehdy, je-li podána z důvodů uvedených v § 103 s. ř. s.; *a contrario* neopírá-li se o takové důvody, tj. opírá-li se jen o důvody jiné, přípustná není. Jinak řečeno, jsou-li uplatněny v kasační stížnosti jak důvody uvedené v § 103 odst. 1 s. ř. s., tak důvody jiné, zde neuvedené, je kasační stížnost přípustná. Nutno v této souvislosti zdůraznit, že zákonodárce se snažil velmi široce koncipovat znění § 103 s. ř. s. tak, aby umožnil stěžovatelům v co nejširším rozsahu přístup do opravného řízení, čímž je velmi zúžen okruh případů, na něž toto ustanovení dopadá. Nicméně v judikatuře Nejvyššího správního soudu je možno poukázat na některé případy, např. na rozhodnutí sp. zn. 1 Azs 23/2004, podle něhož, byla-li krajským soudem odmítnuta žaloba pro neodstranění vad, které bránily jejímu meritornímu přezkoumání (§ 37 odst. 5 s. ř. s.), a jediný důvod uplatněný stěžovatelem v kasační stížnosti spočívá v žádosti o odstranění tvrdosti zákona s ohledem na skutečnosti, jež vyšly najevo po vydání rozhodnutí správního orgánu, odůvodňující podle stěžovatele udělení azylu

z humanitárních důvodů, není takový důvod podřaditelný pod žádný z důvodů vypočtených v § 103 odst. 1 s. ř. s., a Nejvyšším správním soudem proto musí být taková kasační stížnost jako nepřipustná odmítnuta (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Obdobně ve věci sp. zn. 6 Ads 113/2009, 7 Afs 106/2009 a 8 As 52/2006, č. 1655/2008 Sb. NSS.

[26] V použití příslovce *jen* (jehož synonymy jsou výrazy „pouze“, „toliko“) jak v odstavci druhém, tak i v odstavci čtvrtém § 104 s. ř. s. nelze přitom hledat žádnou přímou souvztažnost, neboť v prvním případě se vztahuje k výroku rozhodnutí, resp. jeho částem (týká se rozsahu napadení) a v druhém případě k důvodům rozhodnutí (obsahu), což jsou zcela rozdílné kategorie.

[27] Zákonná úprava v § 104 odst. 4 s. ř. s. považuje za nepřipustnou také kasační stížnost, která se opírá o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Takto opakovaně již Nejvyšší správní soud judikoval, např. ve věci sp. zn. 2 Afs 23/2003 uvedl, že: *„Kasační stížnost, v níž je namítáno pouze vadné označení příjemce dodatečného platebního výměru, přičemž tento výlučný důvod stěžovatelka neuplatnila v řízení před krajským soudem, ačkoliv tak učinit mohla, je nepřipustná podle ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud ji proto odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“*

[28] Neprojde-li kasační stížnost tímto testem přípustnosti (v naznačených rovinách), musí ji Nejvyšší správní soud podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout, jinak ji musí projednat a rozhodnout o ní.

[29] Podle § 104 odst. 2 s. ř. s. není přípustná kasační stížnost, která směřuje *jen proti výroku o nákladech řízení*. Jinými slovy, zákon nepřipouští kasační stížnost, je-li jejím jediným důvodem napadení výroku o nákladech řízení. Pokud by kasační stížnost byla podána v takto jednoznačné (čisté) podobě, musela by být pro nepřipustnost odmítnuta, byť by Nejvyšší správní soud seznal, že rozhodnutí krajského soudu o nákladech

řízení není správné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2004, čj. 4 Ans 1/2004-53, podle něhož „nelze za stávající právní úpravy ve správním soudnictví napravit soudem rozhodujícím o kasační stížnosti případné nesprávné rozhodnutí krajských soudů o nákladech řízení, pokud není současně kasační stížností napaden též výrok o věci samé“). Jinak řečeno, pokud je kasační stížností napaden též jiný výrok, je kasační stížnost zásadně přípustná. Právě situace, kdy kasační stížnost směřuje jak do výroku o věci samé, tak do výroku o nákladech řízení, působí výkladové problémy. Ty jsou způsobeny především zjištěním, že účastníci, kteří v rozhodnutí krajského soudu nejsou spokojeni pouze s výrokem o nákladech řízení, se možnosti dosáhnout kasační stížností na tento výrok domáhají podáním kasační stížnosti směřující též do výroku o věci samé.

[30] Na jedné straně zde stojí názor druhého senátu (akceptovaný některými senáty v řadě výše již připomenutých rozhodnutí), podle něhož, vylučuje-li § 104 odst. 2 s. ř. s. podání kasační stížnosti proti výroku o náhradě nákladů řízení, neznamená to, že ve spojení s věcnou kasační stížností je námitka směřující proti výroku o nákladech řízení přípustná. Naproti tomuto zde stojí názor především třetího senátu, podle něhož je stížní námitka směřující proti výroku o náhradě nákladů řízení za určitých podmínek věcně přípustná a Nejvyšší správní soud se s ní musí vypořádat, byť by kasační stížnost do výroku o věci samé nebyla důvodnou.

[31] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se k názoru třetího senátu přiklání. Nevidí totiž jakýkoliv rozpor v něm zaujatého názoru se zákonnou úpravou. Ta totiž nebrání tomu, aby k takto podané kasační stížnosti napravit Nejvyšší správní soud nesprávný výrok krajského soudu o nákladech řízení, i když kasační stížnost do výroku o věci samé nebude shledána důvodnou. Podle názoru rozšířeného senátu zákonodárce nemínil absolutně a bezvýjimečně vyloučit přezkum výroku o nákladech řízení, ale naopak umožnit jej tam, kdy Nejvyšší správní soud věcně pře-

zkoumává výrok o věci samé. Ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. je tudíž aplikovatelné pouze na kasační stížnosti podané výlučně proti výroku o nákladech řízení. Logicky vzato, bude-li nepřipustná kasační stížnost do výroku o věci samé z některého z důvodů zde uvedených, pak osud této kasační stížnosti směřující proti výroku ve věci samé bude následován i tou její částí, kterou bude napaden výrok o nákladech řízení.

[32] Rozšířený senát je rovněž jako senát sedmý toho názoru, že tomuto závěru svědčí i jazykový výklad § 104 odst. 2 s. ř. s. Citované ustanovení přezkum výroku o nákladech řízení totiž nevylučuje absolutně, ale pouze v případě, že kasační stížnost směřuje **jen** proti tomuto výroku. Druhý senát ve výše citovaném rozhodnutí slovo **jen** opomíjí, a to i přesto, že při interpretaci citovaného ustanovení jde o slovo zcela klíčové. Věcný přezkum stížní námitky proti výroku o nákladech řízení by byl vyloučen pouze v případě, že by slovo **jen** nebylo v citovaném ustanovení vůbec obsaženo.

[33] Rozšířený senát má za to, že jeho závěr není v rozporu ani s výše již citovaným názorem Ústavního soudu vyjádřeným v usnesení ze dne 5. 6. 2008, sp. zn. II. ÚS 264/07, jímž byla odmítnuta jako zjevně neopodstatněná ústavní stížnost směřující proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2006, čj. 2 As 54/2006-96. Jeho smyslem bylo mimo jiné nastavit určité limity přístupu k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, avšak neplyne z něho zákaz poskytnutí vyššího standardu soudní ochrany, jak bude ostatně rozebráno níže.

[34] Právní názor zaujatý rozšířeným senátem vychází rovněž z nutnosti dodržování zásady nezatežovat Nejvyšší správní soud podružným rozhodováním, když vylučuje z přezkumu nejen kasační stížnosti, směřující toliko proti výroku o nákladech řízení, ale i ty, které sice obsahují námitky proti výroku o věci samé, avšak ty jsou z hlediska § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustné. Je-li kasační stížností zahájeno řízení, ať již jsou uplatněné námitky proti výroku o věci samé důvodné či nikoliv, není zde žádného zákonného podkla-

du k tomu, aby nebyl přezkoumán též výrok o nákladech řízení. Možnost takového přezkumu není v rozporu ani s požadavkem nezátě-
žovat Nejvyšší správní soud rozhodováním o bagatelních věcech, když se věci samotnou již soud zabýval. Pokud je takto zjištěna jen ne-
správnost výroku o nákladech řízení, není zde
zákonného důvodu takový výrok napravit.

[35] Rozšířený senát v této souvislosti upozorňuje, že ve vztahu k otázce přezkumu výroku rozhodnutí o nákladech řízení ve vě-
cech správního soudnictví se vyslovil i Ústav-
ní soud i v jiných rozhodnutích. Zatímco však
v usnesení výše již citovaném dává najevo, že
samotný spor o náhradě nákladů řízení nedo-
sahuje zpravidla takové intenzity, aby se jimi
nejvyšší soudy či Ústavní soud musely zabý-
vat, tak ve svých dalších rozhodnutích sou-
časně připouští, že rozhodování o nákladech
řízení je integrální součástí soudního řízení
jako celku, a proto i na tuto část řízení dopa-
dají zásady spravedlivého procesu. Např. ná-
lezem ze dne 19. 6. 2007, sp. zn. II. ÚS 187/06,
č. 99/2007 Sb. ÚS, zrušil Ústavní soud rozsud-
dek Městského soudu v Praze ze dne 22. 11.
2005, čj. 6 Ca 48/2004-84, jen ve výroku, jímž
bylo žalovanému Celnímu ředitelství Praha
uloženo zaplatit stěžovateli na náhradu ná-
kladů řízení částku (pouze) 2 000 Kč, a to
k ústavní stížnosti žalobkyně (stěžovatelky)
směřující toliko do nákladů řízení. Ústavní
soud v odůvodnění potvrdil, že ve své rozho-
dovací praxi konstatoval dříve, že při posuzo-
vání problematiky nákladů řízení postupuje
nanejvýš zdrženlivě, nicméně ve svých roz-
hodnutích současně připouští, že „rozho-
dování o nákladech řízení je integrální součá-
stí soudního řízení jako celku, a proto i na
tuto část řízení dopadají postuláty spravedli-
vého procesu. Z hlediska kritérií spravedlivé-
ho procesu může otázka náhrady nákladů
řízení nabytí ústavněprávní dimenze např.
tehdy, pokud by v procesu interpretace
a aplikace příslušných ustanovení obecně
závazného předpisu ze strany obecného sou-
du byl obsažen prvek libovůle, svévole nebo
extrémní rozpor s principy spravedlnosti. Ta-
ková pochybení byla zjištěna i v nyní pro-
jednávané věci.“

[36] Ve věci projednávané Ústavním sou-
dem zrušil Městský soud v Praze rozhodnutí
žalovaného celního ředitelství a věc mu vrátil
k dalšímu řízení. Výrok o nákladech, jímž při-
znal žalobkyni toliko náhradu ve výši soudní-
ho poplatku a nepřiznal jí náhradu za náklady
řízení vynaložené na zastoupení advokátem,
odůvodnil tím, že sama stěžovatelka má práv-
nické vzdělání a vykonává činnost advokáta,
a měla by tudíž být schopna hájit své zájmy
dostatečně kvalifikovaným způsobem sama.
Toto rozhodnutí napadl žalovaný kasační stí-
žností směřující do výroku o věci samé, která
byla rozsudkem Nejvyššího správního soudu
ze dne 30. 1. 2007, čj. 2 Afs 57/2006-121, za-
mítnuta. V podané ústavní stížnosti stěžova-
telka tvrdila, že napadeným výrokem rozsud-
ku městského soudu bylo zasaženo do jejích
práv garantovaných čl. 3, čl. 36 odst. 1, čl. 37
odst. 2 a 3 Listiny a byl porušen i § 35 odst. 2
a § 57 odst. 2 s. ř. s. Bylo jí upřeno domáhat se
stanoveným postupem svého práva a napade-
ný výrok taktéž diskriminuje v řízení ty účast-
níky, kteří mají právnické vzdělání a vykoná-
vají činnost advokacie. Ústavní soud tomuto
názoru stěžovatelky přisvědčil a v odůvodně-
ní svého nálezu uvedl, že „[ú]stavně garanto-
vané právo na právní pomoc zahrnuje (zá-
sadně vyjma řízení, pro něž je předepsáno
obligatorní zastoupení) právo účastníka
zvolit si, zda se nechá zastoupit a případně
též kým. Důvody tohoto kroku nelze spatřo-
vat jen v nedostatku příslušného právního
vzdělání, jak by se podávalo z napadeného
rozhodnutí, ale např. i ve vyšší míře objektiv-
ity zástupce, jeho konkrétní specializace na
daný případ apod. Účastník si musí být vě-
dom toho, že v případě neúspěchu ponese
náklady řízení, a to případně i náklady
právního zastoupení protistrany. Na druhou
stranu mu však příslušné procesní předpisy
(zde § 60 odst. 1 s. ř. s.) garantují, že jeho ná-
klady řízení budou v případě úspěchu na-
hrazeny. Obecný soud svou interpretaci od-
vítel od slova „důvodně“ vynaložené náklady.
Ústavní soud se však domnívá, že se svou in-
terpretací ocitl mimo meze ústavnosti. Po-
jem „důvodný“ v aplikovaném ustanovení
nutno chápat jako určitou pojistku před hra-
zením nákladů nesouvisejících s řízením,

před nadbytečnými či nadměrnými náklady. Vzhledem k ústavně zaručenému právu na právní pomoc nelze prostřednictvím uvedeného termínu „důvodný“ vymezovat kategorii osob, která by tak z hlediska právního zastoupení měla odlišné postavení, a tak ji de facto její právo upírat a z hlediska ostatních ji diskriminovat.“ Ústavní soud dovodil, že městský soud porušil právo stěžovatelky na spravedlivý proces a nepřímě zasáhl do jejího práva na právní pomoc. Výrok městského soudu, jímž stěžovatelce nepřiznal náhradu nákladů řízení v požadovaném rozsahu označil za nezákonný a protiústavní. Z uvedeného je patrné, že Ústavní soud připouští přezkum rozhodnutí obecných soudů o nákladech řízení a že i jeho současný náhled na omezování přístupu účastníků řízení k Nejvyššímu správnímu soudu v oblasti přezkumu nákladů řízení nad zákonnou výlukou danou § 104 odst. 2 s. ř. s. jde nad limit stanovený v jeho usnesení ze dne 5. 6. 2008, sp. zn. II. ÚS 264/07.

[37] Protože se rozšířený senát ztotožnil s právním názorem předkládajícího senátu

ve vztahu v otázce základní, musel ještě zodpovědět i související otázku, týkající se výroku rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pro procesní situaci, kdy kasační stížnost ve věci samé je nedůvodná, ale důvodná je do výroku o nákladech řízení. V takovém případě je podle jeho názoru nutné zrušit pouze výrok krajského soudu o nákladech řízení a ve věci samé kasační stížnost zamítnout. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti v takovém případě rozhoduje Nejvyšší správní soud, neboť řízení ve věci samé je jeho rozhodnutím ukončeno, a v tomto rozsahu tedy Nejvyšší správní soud věc krajskému soudu nevrací k dalšímu řízení (viz § 110 odst. 2 věta první s. ř. s. *a contrario*). Krajský soud by následně usnesením rozhodl pouze o nákladech řízení před ním, přičemž by byl vázán názorem Nejvyššího správního soudu. Rozšířený senát též souhlasí se sedmým senátem v tom, že kasační stížnost proti tomuto usnesení krajského soudu o nákladech řízení by byla nepřipustná podle § 104 odst. 2 s. ř. s. (směřovala by totiž jen proti výroku o nákladech řízení).

2117

Daňové řízení: jednání za právnickou osobu

k § 9 odst. 2 a § 10 odst. 3 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu jen „daňový řád“)

Prokurista není oprávněn jednat za právnickou osobu před správcem daně podle § 9 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. V daňovém řízení může být prokurista toliko smluvním zástupcem právnické osoby, a to na základě plné moci jemu udělené podle § 10 odst. 3 tohoto zákona. V zákonném vymezení prokury zmocnění zastupovat daňový subjekt podle § 10 odst. 3 uvedeného zákona samo o sobě obsaženo není, neboť placení daní není právním úkonem týkajícím se provozu podniku, nýbrž právním úkonem vztahujícím se k podnikateli.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, čj. 1 Afs 32/2010-86)

Prejudikatura: č. 48/2005 Sb. NS.

Věc: Společnost s ručením omezeným Nedcon Bohemia proti Finančnímu ředitelství v Hradci Králové o daň z příjmů právnických osob, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 21. 12. 2007 podala žalobkyně dodatečně přiznání k dani z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2003. Důvo-

dem jeho podání bylo vyúčtování licenčních poplatků mateřskou společností za minulá období. Žalobkyně si uplatněním dodateč-

ných nákladů na licenční poplatky snížila daňový základ o 8 436 120 Kč a požádala Finanční úřad v Pardubicích („správce daně“) o vrácení přeplatku na dani ve výši 2 615 160 Kč. Uvedené dodatečné daňové přiznání za žalobkyni podali prokuristé Roman Bleha a Kamila Hánělová. Oba prokuristé oprávnění jednat společně za žalobkyni udělili dne 7. 2. 2008 plnou moc Ing. Zdeňku Urbanovi, daňovému poradci, pro veškeré úkony před správcem daně podle daňového řádu bez omezení ke všem zdaňovacím obdobím do 31. 12. 2003 včetně.

Finanční úřad v Pardubicích rozhodnutím ze dne 22. 2. 2008 řízení ve věci podaného dodatečného daňového přiznání zastavil, neboť ke dni 31. 12. 2007 uplynula lhůta pro vyměření daně podle § 47 daňového řádu. Proti uvedenému rozhodnutí správce daně bylo dne 18. 3. 2008 podáno odvolání Ing. Zdeňkem Urbanem, daňovým poradcem. Správce daně podané odvolání spolu s předkládací zprávou ze dne 15. 4. 2008 předložil žalovanému, ten však přípisem ze dne 21. 4. 2008 správci daně předkládací zprávu vrátil s poznámkou, že plná moc ze dne 7. 2. 2008 neopravňuje Ing. Zdeňka Urbana k podání odvolání za žalobkyni. Žalovaný dále konstatoval, že „z dikce příslušných ustanovení obchodního zákoníku (§ 133 a násl.) je zřejmé, že prokurista není zástupcem daňového subjektu ve smyslu ustanovení § 10 odst. 3 daňového řádu. [...] Prokurista nemůže zmocňovat další osoby k jednání se správcem daní“. Výzvou ze dne 7. 5. 2008 správce daně informoval žalobkyni o právním názoru žalovaného a vyzval ji k doplnění zákonných náležitostí odvolání o osoby příslušné k jeho podání.

Dne 23. 5. 2008 obdržel správce daně vyjádření ze dne 20. 5. 2008 podepsané Leenderem Porterem de Jongem, jednatelem žalobkyně, který vyjádřil souhlas s kroky učiněnými Ing. Zdeňkem Urbanem v daňovém řízení a pro právní jistotu současně přiložil jím podepsanou plnou moc pro uvedeného daňového poradce ze dne 15. 5. 2008. Správce daně z výpisu z obchodního rejstříku zjistil, že od 10. 4. 2008 došlo u daňového subjektu ke změně v osobách jednatelů a že funkce jed-

natele pana de Jonga skončila 10. 4. 2008; tato změna byla do obchodního rejstříku promítnuta 13. 5. 2008. Správce daně tak uzavřel, že podané vyjádření a plná moc doručené dne 23. 5. 2008 jsou neplatné, neboť ke dni podpisu těchto písemností již pan de Jong nebyl jednatelem žalobkyně. Odvolání ani přes výzvu ze dne 7. 5. 2008 nebylo doplněno o osoby příslušné k jeho podání, proto správce daně v souladu s § 49 odst. 2 písm. c) daňového řádu rozhodnutím ze dne 13. 6. 2008 odvolání zamítl.

Rozhodnutím ze dne 11. 8. 2008 žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání vydané správcem daně dne 13. 6. 2008.

Výše uvedené rozhodnutí napadla žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, který rozsudkem ze dne 18. 12. 2009 podané žalobě vyhověl a zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 8. 2008 i rozhodnutí správce daně ze dne 13. 6. 2008 a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Uvedl, že zastoupení podnikatele „*může mít dvojí podobu, tj. na základě udělené prokury jako „zvláštní plné moci“ a na základě „obecné“ plné moci podle příslušných ustanovení občanského zákoníku, pak u právnické osoby je bezesporu k udělení takové „obecné“ plné moci oprávněn statutární orgán, přičemž stejné oprávnění je nutno přiznat i prokuristovi*“. Krajský soud uzavřel, že prokurista je oprávněn zvolit si pro daňové řízení zástupce podle § 10 odst. 3 daňového řádu. Řízení o odvolání žalobkyně podané prostřednictvím daňového poradce na základě plné moci ze dne 7. 2. 2008 tedy nemělo být zastaveno, nýbrž věcně projednáno.

Žalovaný („stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž uvedl, že prokurista není zástupcem daňového subjektu ve smyslu § 10 odst. 3 daňového řádu, a nemůže proto zmocňovat další osoby k jednání se správcem daně. Z dikce § 133 a násl. obchodního zákoníku vyplývá, že prokurista není statutárním orgánem společnosti, proto nemůže zmocňovat další osoby k jednání se správcem daně. Odůvodnění krajského soudu ohledně možnosti prokuristy udělovat

plnou moc je podle stěžovatele nedostatečné; taková plná moc by byla mimořádným úkonem, se kterým obchodní zákoník nepočítá.

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

Z odůvodnění:

Ustanovení § 14 obchodního zákoníku, jež nedostalo změn od 1. 1. 2005 do současnosti, stanoví, že prokurou zmocňuje podnikatel prokuristu ke všem právním úkonům, k nimž dochází při provozu podniku, i když se k nim jinak vyžaduje zvláštní plná moc. Prokuru lze udělit jen fyzické osobě (odstavec 1). V prokure není zahrnuto oprávnění zcizovat nemovitosti a zatěžovat je, ledaže je toto oprávnění výslovně v udělení prokury uvedeno (odstavec 2). Omezení prokury vnitřními pokyny nemá právní následky vůči třetím osobám (odstavec 3). Více osobám lze prokuru udělit tak, že jsou k zastupování a podepisování oprávněny každá samostatně, nebo tak, že je přitom třeba souhlasného projevu vůle všech prokuristů nebo alespoň dvou z nich (odstavec 4). Prokurista podepisuje tím způsobem, že k firmě podnikatele, za kterého jedná, připojí dodatek označující prokuru a svůj podpis (odstavec 5). Udělení prokury je účinné od zápisu do obchodního rejstříku. Byla-li prokura udělena více osobám, musí návrh obsahovat i určení, zda každý prokurista může jednat samostatně, popřípadě kolik prokuristů musí jednat společně (odstavec 6). Prokura nezaniká smrtí podnikatele, pokud podnikatel nestanovil, že má trvat pouze za jeho života. Po smrti podnikatele však může prokurista činit jen úkony v rámci obvyklého hospodaření, a je povinen podat neprodleně návrh na zápis tohoto omezení prokury soudu (§ 27 odst. 1). Úkony přesahující rámec obvyklého hospodaření může prokurista činit jen se souhlasem dědiců a se svolením soudu (odstavec 7).

Odborná literatura charakterizuje prokuru jako „speciální, široce koncipovanou plnou moc, kterou může udělit pouze podnikatel zapsaný v obchodním rejstříku. Prokura je zastoupením smluvním, typickým pro ob-

chodní vztahy. [...] Pro prokuru je charakteristické, že její rozsah je stanoven samotným zákonem. [...] Ze zákonné dikce plyne, že mimo okruh prokuristovy dispozice se budou nacházet především právní úkony týkající se oblastí nesouvisejících vůbec s podnikáním, jako je např. nakládání s osobním majetkem podnikatele, stejně jako právní úkony jdoucí mimo provoz podniku. Mezi takové můžeme zahrnout třeba prodej podniku nebo ustavení dalšího prokuristy“ (srov. Eliáš, K.; Bejček, J.; Hajn, P.; Ježek, J. a kol. *Kurs obchodního práva. Obecná část. Soutěžní právo*. 5. vyd. C. H. Beck : Praha, 2007, s. 104). Prokura jako tzv. obchodní plná moc zmocňuje prokuristu ke všem právním úkonům, k nimž dochází při provozu podniku. Mezi autory odborné literatury pak panuje shoda v tom, že při interpretaci pojmu „provoz podniku“ bude nezbytné vycházet z judikatury a z okolností konkrétního případu (srov. Štenglová, I.; Plíva, S.; Tomsa, M. a kol. *Obchodní zákoník. Komentář*. 12. vyd. C. H. Beck : Praha, 2009, s. 47, nebo obdobně Pelikánová, I. *Komentář k obchodnímu zákoníku*. 1. díl. 4. vyd. ASPI Publishing : Praha, 2004, s. 190).

K obsahu prokury se vyjádřil Nejvyšší soud např. v rozsudku ze dne 25. 11. 2009, sp. zn. 23 Cdo 2713/2009, dostupném na www.nsoud.cz, v němž uvedl, že „[p]odle teorie je prokura obchodněprávní plná moc. Propůjčuje prokuristovi zákonem upravenou schopnost zastupovat podnikatele, není však zákonným zmocněním. Neexistuje proto ‚povolání prokurista‘ či prokura jako předmět určená funkce ve vnitřní struktuře společnosti. Zákonná úprava prokury slouží především požadavku právní jistoty v obchodněprávním styku, kdy musí mít třetí osoby jistotu o tom, zda jednají s osobou, která je oprávněna podnikatele navenek zastupovat.“ V citovaném rozsudku se Nejvyšší soud vyjádřil rovněž k odlišnému postavení prokuristy a statutárního orgánu. Konstatoval, že rozdíl mezi statutárním orgánem a prokuristou „nespočívá jen ve skutečnosti, že prokurista je zástupcem podnikatele a statutární orgány jednají jako podnikatel

sám, podstatné je to, že postavení statutárního orgánu v kapitálových obchodních společnostech mají její vnitřní výkonné orgány (představenstvo, jednatele), které vykonávají řídicí působnost upravenou zákonem, společenskou smlouvou či stanovami. Těžiště této působnosti leží ve vnitřní sféře společnosti, kde uvedeným orgánům náleží každodenní rozhodovací a řídicí činnost, která může být někdy spojena i s nutností jednat navenek. Taková působnost u prokuristy zcela chybí, protože účelem prokury je ustanovení zástupce společnosti způsobilého zavazovat společnost navenek ve věcech provozu jejího podniku.“

Institut prokury je používán především v obchodních vztazích. Prokurista jako smluvní zástupce podnikatele je za podnikatele oprávněn uzavírat právní úkony týkající se provozu podniku, tj. převážně zastupovat podnikatele v obchodních závazkových vztazích a ve vztazích na tyto úkony navazujících. Činnost prokuristy tak spočívá zejména v jednání s obchodními partnery, dodavateli či odběrateli, v uzavírání obchodních smluv apod. Prokurista má současně procesní oprávnění jednat za společnost v občanském soudním řízení podle § 21 o. s. ř., což souvisí především s jeho oprávněním vymáhat u soudu plnění z uzavřených obchodněprávních smluv apod. Prokuristovi ovšem nenáleží manažerské rozhodování o vnitřních otázkách chodu společnosti, určování budoucího zaměření podniku, či jeho řízení. Tato pravomoc náleží statutárnímu orgánu, který je pověřen obchodním vedením společnosti. Z výše uvedeného vyplývá, že podstatou prokury je především zaručení právní jistoty třetích osob v tom smyslu, že jednání prokuristy v obchodněprávních, resp. civilněprávních závazkových vztazích, je způsobilé společnost zavazovat, a že prokurista je osobou pověřenou jednat za společnost navenek v otázkách týkajících se provozu podniku.

V oblasti veřejného práva je nutné na osobu prokuristy nahlížet jiným úhlem pohledu. Prokurista je osobou, jež má za úkol zabezpečit „provoz podniku“, není ovšem osobou oprávněnou či povinnou plnit závazky a po-

vinnosti, jež pro společnost vyplývají z norm veřejného práva. V tomto ohledu vycházel Nejvyšší správní soud z právního názoru vysloveného Nejvyšším soudem v usnesení ze dne 17. 2. 2004, sp. zn. 11 Tdo 972/2003, č. 48/2005 Sbírky rozhodnutí a stanovisek, dostupného na www.nsoud.cz, že „[z]e zákonného vymezení prokury nelze dovodit oprávnění či dokonce povinnost prokuristy jednat za podnikatele i v jiných případech než v těch, jež se týkají vlastního provozu podniku. Je třeba rozlišovat právní úkony týkající se provozu podniku od právních úkonů vztahujících se k podnikateli (např. k povinnostem podnikatele jako plátce povinných plateb, resp. k jeho povinnostem daňového subjektu). Existují úkony týkající se provozu podniku, k nimž je prokurista na základě udělené prokury oprávněn v neomezeném rozsahu a bez dalšího zmocnění, ale také úkony, které činí samotný podnikatel (například jako daňový subjekt) vůči státu nebo jiným ze zákona oprávněným subjektům v rámci plnění svých zákonných povinností podnikatele. [...] Povinnost k odvedení příslušných povinných plateb za poplatníka se vztahuje na plátce jako na podnikatele (zaměstnavatele), a není tak úkonem týkajícím se provozu podniku, k němuž je na základě prokury oprávněn prokurista“ (citovaný právní závěr byl následně potvrzen judikaturou Nejvyššího soudu, např. v usneseních ze dne 19. 6. 2006, sp. zn. 5 Tdo 815/2006, a ze dne 16. 4. 2008, sp. zn. 8 Tdo 29/2008, dostupných na www.nsoud.cz). Z uvedeného judikátu Nejvyššího soudu je patrné, že zákonné postavení prokuristy nezakládá bez dalšího oprávnění či dokonce povinnost prokuristy jednat za podnikatele v oblasti úkonů, jež činí samotný podnikatel jako daňový subjekt vůči státu. Plnění daňové povinnosti vůči státu tedy nespadá do obsahu pojmu „provoz podniku“ vymezeného v § 14 obchodního zákoníku.

Jednání daňových subjektů v daňovém řízení je upraveno v § 9 až § 11 daňového řádu. Podle § 9 odst. 2 daňového řádu jedná za právnickou osobu statutární orgán nebo ten, kdo prokáže, že je oprávněn za ni jednat.

Z třetího odstavce § 10 daňového řádu se podává, že daňový subjekt, jeho zákonný zástupce nebo ustanovený zástupce se může dát zastupovat zástupcem, jehož si zvolí. V téže věci může mít současně jen jednoho zástupce. Zástupce jedná v rozsahu plné moci udělené písemně nebo ústně do protokolu. Není-li rozsah zmocnění vymezen nebo není-li vymezen přesně, je tato plná moc pro daňové řízení neomezená.

V daňovém řízení se rozlišuje jednání za společnost na základě § 9 odst. 2 daňového řádu a zastupování společnosti na základě plné moci, jež upravuje § 10 odst. 3 téhož zákona. Ustanovení § 9 odst. 2 daňového řádu stanoví, které subjekty jsou oprávněny jednat za právnickou osobu v daňovém řízení. Citované ustanovení rozlišuje jednak jednání osobní (statutárním orgánem) a jednak zákonné zastoupení právnické osoby. Pouze tyto subjekty (spolu se zástupcem ustanoveným správcem daně podle § 10 odst. 2 daňového řádu) jsou oprávněny udělit plnou moc dalšímu subjektu pro zastupování právnické osoby v daňovém řízení v souladu s § 10 odst. 3 daňového řádu.

Podle § 9 odst. 2 daňového řádu za právnickou osobu jedná statutární orgán nebo osoba oprávněná za právnickou osobu jednat ze zákona. Pro určení osob oprávněných jednat za právnickou osobu se použije obecná úprava obsažená v § 20 občanského zákoníku. V posuzovaném případě je žalobkyně obchodní společností [podnikatelem ve smyslu § 2 odst. 2 písm. a) obchodního zákoníku, proto se na ni vztahuje speciální úprava týkající se jednání podnikatele obsažená v obchodním zákoníku, která má přednost před obecnou úpravou občanskoprávní. Jednání podnikatelů lze dělit na jednání osobní a na jednání v zastoupení, přičemž se rozlišuje zastoupení zákonné a smluvní. Osobní jednání podnikatele je upraveno v § 13 obchodního zákoníku, podle něhož právnická osoba jedná statutárním orgánem. Obchodní zákoník dále rozlišuje tři způsoby zákonného zastoupení, a to zastoupení vedoucím organizační složky podniku podle § 13 odst. 3 obchodního zákoníku, zastoupení osobou pověřenou

při provozování podniku určitou činností podle § 15 obchodního zákoníku a zastoupení jinou osobou jednající v provozovně podnikatele, nemohla-li třetí osoba vědět, že jednající osoba k tomu není oprávněna podle § 16 obchodního zákoníku (tzv. nezmocněný jednatel). Smluvním zastoupením je zastoupení na základě udělené plné moci nebo prokury (srov. Eliáš, K.; Bejček, J.; Hajn, P.; Ježek, J. a kol. *Kurs obchodního práva. Obecná část. Soutěžní právo*. 5. vyd. C. H. Beck : Praha, 2007, s. 98–107).

Za žalobkyni jsou v souladu s výše uvedeným rozbořem v daňovém řízení oprávněni jednat podle § 9 odst. 2 daňového řádu statutární orgán a její zákonní zástupci. Další osoby mohou za žalobkyni jednat pouze na základě plné moci, tedy na základě zastoupení smluvního podle § 10 odst. 3 daňového řádu.

Daňový řád v § 9 odst. 2 prokuristovi výslovně nepřiznává procesní oprávnění jednat za právnickou osobu v daňovém řízení a ze samotného zákonného vymezení prokury takové oprávnění nevyplyvá, neboť prokurista je smluvním zástupcem podnikatele, nikoliv zástupcem zákonným. Prokurista tedy není oprávněn jednat za právnickou osobu před správcem daně podle § 9 odst. 2 daňového řádu. V daňovém řízení může být prokurista toliko smluvním zástupcem právnické osoby, a to na základě plné moci jemu udělené podle § 10 odst. 3 daňového řádu. V zákonném vymezení prokury zmocnění zastupovat daňový subjekt podle § 10 odst. 3 daňového řádu samo o sobě obsaženo není, neboť placení daní není právním úkonem týkajícím se provozu podniku, nýbrž právním úkonem vztahujícím se k podnikateli (srov. výše citované rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 11 Tdo 972/2003). Aby byl prokurista oprávněn zastupovat společnost v daňovém řízení, muselo by takové zmocnění být výslovně obsaženo např. v listině o udělení prokury či v samostatné plné moci. Nadto nelze pominout, že prokuru u společnosti s ručením omezeným uděluje zpravidla valná hromada, nestanoví-li společenská smlouva jinak (§ 125 odst. 2 obchodního zákoníku), nikoliv statutární orgán; oproti tomu plnou moc k zastupování v daňovém řízení může udělit pouze statutár-

ní orgán, zákonný zástupce nebo zástupce ustanovený (§ 10 odst. 3 daňového řádu).

Problematickou substitučního zastoupení, tj. přenosu plné moci zmocněncem na jinou osobu, aby jednala za zmocnitele, se daňový řád výslovně nezabývá. Je proto třeba podřídně vycházet z obecné úpravy zastoupení na základě plné moci obsažené v § 31 a násl. občanského zákoníku. Podle ní je zmocněnec oprávněn udělit plnou moc jiné osobě, aby místo něho jednala za zmocnitele ve dvou případech: 1) je-li výslovně oprávněn podle plné moci udělit plnou moc jiné osobě nebo 2) je-li zmocněncem právnická osoba (§ 33a občanského zákoníku). Stejně tak se mohou nechat zastupovat dalším zmocněncem osoby, které jsou k tomu výslovně oprávněny právním předpisem (např. advokát, daňový poradce). Pokud by prokurista byl na základě plné moci zmocněn k zastupování společnosti v daňovém řízení, mohl by zmocnit dalšího zmocněnce k zastupování společnosti jen v případě, že by k tomu byl výslovně oprávněn v listině o udělení plné moci, nebo že by byl osobou, která je na základě právního předpisu oprávněna nechat se zastupovat substitutem (např. daňovým poradcem či advokátem).

Nejvyšší správní soud uzavírá, že z důvodů shora vyjmenovaných v posuzované věci neobstojí právní názor Krajského soudu v Hradci Králové, že ze samotného vymezení prokury (§ 14 obchodního zákoníku) vyplývá oprávnění prokuristů zvolit si zástupce pro daňové řízení v souladu s § 10 odst. 3 daňového řádu. V řízení před krajským soudem bylo zcela mimo oblast zkoumání, zda existovala plná moc, jež by prokuristy zmocňovala zastupovat žalobkyni v daňovém řízení, případně, zda obsahem takové plné moci bylo výslovné oprávnění prokuristů, přenést udělenou plnou moc na dalšího zmocněnce. Pokud by uvedená plná moc neexistovala, nebyli by prokuristé oprávněni zastupovat žalobkyni v daňovém řízení podle § 10 odst. 3 daňového řádu, a nemohli by tak platně udělit plnou moc k zastupování žalobkyně v daňovém řízení dalším subjektům, konkrétně daňovému poradci Ing. Zdeňku Urbanovi. Takový postup by se přičil zásadě, že nikdo nemůže na druhého převést více práva, než sám má („*nemo ad alium transferre potest, quam ipse habet*“), uznávané již v římském právu (srov. Kincl, J.; Urfus, V.; Škrejpek, M. *Římské právo*. C. H. Beck : Praha, 1995, s. 90).

2118

Ochrana hospodářské soutěže: jednání soutěžitelů ve vzájemné shodě

k § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákona č. 340/2004 Sb.

I. Podstatou zakázaného jednání soutěžitelů ve vzájemné shodě podle § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, není vždy jen „shodný“ či „zcela totožný“ postup všech zúčastněných soutěžitelů, nýbrž postup jednoho soutěžitele založený na informaci o budoucím soutěžním chování jiného soutěžitele a uskutečněný s vědomím této informace.

II. Zakázaným jednáním soutěžitelů ve vzájemné shodě podle § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, je i takové jednání, k němuž by samostatně každý ze zúčastněných soutěžitelů měl svoje podnikatelsky racionální důvody, je-li zúčastněnými soutěžiteli uskutečňováno koordinovaně, společně a jednotně, a je-li založeno na informaci o budoucím soutěžním chování jiného soutěžitele a uskutečněno s vědomím této informace.

III. Jednání soutěžitelů ve vzájemné shodě (§ 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže) v sobě zahrnuje nejprve koordinaci odstraňující

pochybnosti o budoucím soutěžním chování, dále faktický projev takové koordinace na trhu a konečně kauzální nexus je spojující; prokázání projevu koordinace na trhu (a kauzálního nexu) lze přitom za situace, kdy je shromážděn dostatek důkazů o uskutečnění přímých kontaktů mezi soutěžiteli a o jejich přesném materiálním obsahu, založit na předpokladu, že zůstávají-li tito soutěžitelé nadále na trhu, pak při svém působení na trhu nutně vycházejí z informací, které byly v rámci kontaktů zprostředkovány.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 1. 2009, čj. 62 Ca 43/2007-216*)

Prejudikatura: č. 565/2005 Sb. NSS, č. 772/2006 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 12. 1975, *Suiker Unie a další* (spojené věci 40-48, 50, 54-56, 111, 113 a 114/73, Recueil, s. 1663).

Věc: a) Akciová společnost PHARMOS, b) společnost s ručením omezeným GEHE Pharma Praha, c) akciová společnost PHOENIX lékárenský velkoobchod, d) společnost s ručením omezeným Alliance Healthcare proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o uložení pokuty.

Žalovaný vydal dne 14. 12. 2006 v I. stupni rozhodnutí, v jehož první výrokové části deklaroval, že žalobci a) až d) tím, že v období od 30. 1. 2006 do 14. 2. 2006 si při svých osobních a písemných kontaktech navzájem zprostředkovali společný zájem koordinovaným postupem ukončit od 15. 2. 2006 dodávky plného sortimentu léčiv do Fakultní Thomayerovy nemocnice s poliklinikou v Praze, Fakultní nemocnice Na Bulovce v Praze a do Fakultní nemocnice u sv. Anny v Brně, a následně poskytovat uvedeným nemocnicím jen dodávky tzv. vitálních léčiv se zkrácenými lhůtami splatnosti, a tento koordinovaný postup od 15. 2. 2006 také realizovali, dopustili se zakázaného jednání ve vzájemné shodě. Tím porušili § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, a to jednotliví účastníci řízení v období: žalobce a) od 15. 2. 2006 do 20. 2. 2006 včetně a od 1. 3. 2006 do 12. 3. 2003 včetně, resp. do 12. 3. 2006 včetně ve znění opravného rozhodnutí ze dne 28. 12. 2006, žalobci b) a c) od 15. 2. 2006 do 29. 3. 2006 včetně, žalobce d) od 15. 2. 2006 do 13. 3. 2006 včetně. Uvedeným jednáním ve vzájemné shodě žalobci narušili hospodářskou soutěž na relevantním trhu velkoobchodní distribuce léčiv do lékáren. Za toto jednání byla žalobcům uložena pokuta v souhrnné výši

113 064 000 Kč; žalobci a) ve výši 18 638 000 Kč, žalobci b) ve výši 16 831 000 Kč, žalobci c) ve výši 53 736 000 Kč a žalobci d) ve výši 23 859 000 Kč.

Žalovaný dospěl k závěru, že žalobci naplnili skutkovou podstatu jednání ve vzájemné shodě ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže jak z hlediska vzájemných kontaktů a obsahu komunikace při nich, tak i následnou realizaci jejich předchozího navzájem sladěného chování. Byla prokázána souvislost mezi předchozí vzájemnou komunikací žalobců a jejich následným chováním vůči třem fakultním nemocnicím. Žalobci mezi sebou vyloučili působení nezávislého individuálního soutěžního chování ve vztahu k části relevantního trhu velkoobchodní distribuce léčiv do lékáren. V důsledku toho pak tři dotčené fakultní nemocnice současně pozbyly možnost uspokojit svou poptávku u jiného dodavatele, který by ji byl schopen pokrýt z hlediska rozsahu sortimentu, požadovaného objemu i doby dodání za výhodnějších podmínek, neboť účastníci řízení jsou nejvýznamnějšími a fakticky jedinými dodavateli na relevantním trhu, dodávajícími plný sortiment léčiv. Žalovaný deklaroval, že v daném případě se nemůže jednat jen o pa-

*) Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl rozsudkem ze dne 31. 3. 2010, čj. 1 Afs 58/2009-541; v odůvodnění korigoval názor krajského soudu ohledně svědeckého výsledku statutárních orgánů právnické osoby ve správním řízení, proto je tato část rozsudku krajského soudu vypuštěna.

ralelní soutěžním právem aprobované chování, vyvolané změnou vnějších podmínek na trhu, kdy každý soutěžitel adaptuje své chování na tyto vnější tržní podmínky samostatným a nezávislým postupem, byť při něm zohledňuje vlastní odhady budoucího chování konkurence.

Dne 28. 12. 2006 vydal žalovaný podle § 70 správního řádu z roku 2004 usnesení, kterým v textu výroku „*PHARMOS, a. s. od 15. 2. 2006 do 20. 2. 2006 včetně a od 1. 3. 2006 do 12. 3. 2003 včetně*“ opravil označení roku 2003 na 2006, a dne 29. 12. 2006 vydal usnesení podle téhož ustanovení, kterým opravil 54 písařských chyb (zřejmých nesprávností), jež se vyskytly v písemném vyho-
tovení odůvodnění rozhodnutí *in merito*.

Proti rozhodnutí *in merito* i proti oběma opravným usnesením podali žalobci rozklady. Rozklady proti opravným usnesením předseda žalovaného rozhodnutí ze dne 22. 8. 2007 zamítl. Následně dne 12. 11. 2007 rozhodl předseda žalovaného o rozkladu proti rozhodnutí *in merito* tak, že toto rozhodnutí ze dne 14. 12. 2006, ve znění opravných usnesení, změnil ve výrokových částech I. a II. Žalobcům byla tímto rozhodnutím uložena pokuta ve stejné výši jako předchozím rozhodnutím I. stupně a byl potvrzen hmotněprávní závěr vyplývající z předchozího rozhodnutí; ten vystavěl žalovaný zejména na důkazech týkajících se vzájemných kontaktů účastníků řízení. O vzájemných kontaktech a obsahu komunikace při nich, stejně jako o společném postupu všech žalobců shromáždil žalovaný řadu důkazů. Za stěžejní považoval fakt, že materiál „*Simulace možných situací*“ byl poslán všem účastníkům řízení a měl být projednán na schůzce dne 3. 2. 2006. Účast na této schůzce žalobci nezpochybňují, vyjma žalobce d); stejně tak žalobce c) při ústním jednání před žalovaným uvedl, že uvedeného jednání se nezúčastnili všichni účastníci řízení. Podle žalobce c) byla předmětem schůzky informace pana S. z Asociace velkodistributorů léčiv (dále jen „*AVEL*“) o výsledcích jednání zástupců *AVEL* a komise Ministerstva zdravotnictví o regresivní přírážce, podle žalobce b) bylo předmětem jednání rozhodnutí o uspořádání tiskové konference.

Mezi důkazy patřil i zápis z jednání členské schůze *AVEL* ze dne 6. 2. 2006, které se kromě pana S. z *AVEL* účastnili zástupci všech žalobců. Mimo jiné je v zápisu obsažen tento text: „*Po vzájemné informaci o neúspěšných jednáních o úhradě dluhů za dodávky léčiv ve FNSA, FNB a FTN diskutovali různé možnosti vymáhání dluhů i s možností zastavení dodávek v případě nedobytnosti. Po diskusi rozhodli žádat zaplacení pohledávek do jednoho týdne, tedy do 14. 2. 2006 s tím, že se členové spokojí i s veřejným prohlášením pana ministra Sobotky o úhradě dluhů do 14 dnů tak, aby bylo dost času k zaplacení a členové nemuseli zastavit dodávky a nedošlo k ohrožení pacientů. V případě, že dlužníci ani ministr Sobotka nebudou na výzvu reagovat, distributoři do těchto nemocnic zastaví od 15. 2. 2006 dodávky léčiv.*“ Přítomní členové se rozhodli na následující den 7. 2. 2006 svolat tiskovou konferenci a informovat média o tomto rozhodnutí vymáhat pohledávky od nejvíce zadlužených fakultních nemocnic. Současně měli informovat i o nutnosti postupně měnit dodací podmínky včetně krácení lhůt splatnosti faktur.

Žalobci brojili celkem 6 žalobami proti všem třem uvedeným rozhodnutím žalovaného vydaným v II. stupni u Krajského soudu v Brně. Soud spojil žaloby ke společnému projednání.

Žalobce a) namítal, že výroky napadeného rozhodnutí nemají oporu v provedeném dokazování, napadené rozhodnutí spočívá na chybném právním posouzení skutkového stavu, stejně tak namítal procesní vady. Napadené rozhodnutí je podle něj nezákonné a není v souladu s hmotným právem, trpí rozpory mezi zjištěným skutkovým stavem a jeho právním hodnocením a je věcně nesprávné a nepřezkoumatelné. Žalobci – distributoři léčiv – nejednali ve vzájemné shodě, a tedy neporušili § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, jejich jednání bylo samostatnou reakcí na objektivně existující podmínky na trhu velkoobchodní distribuce léčiv. Žalobce a) společně s ostatními žalobci toliko hájil svoje zákonná práva, a sice práva chráněná i Listinou základních práv a svobod

(právo na podnikání podle čl. 26, právo vlastnit majetek podle čl. 11 a právo nebýt podroben nucené práci či službě podle čl. 9).

Dále namítal, že žalovaný stanovil období, ve kterém se měli účastníci dopustit zakázaného jednání ve vzájemné shodě, v rozporu se skutkovými zjištěními. Jestliže jednáním ve vzájemné shodě mělo dojít k narušení trhu nebo alespoň k jeho ohrožení, muselo by mít toto jednání určitý zaregistrovatelný, tj. měřitelný, zjistitelný či jinak popsateľný výstup. Prvním takto hodnotitelným „výstupem“ by v tomto případě mohly být informace České tiskové kanceláře o konání tiskových konferencí Asociace velkodistributorů léčiv (AVEL) ze dne 7. 2. 2006 a ze dne 14. 2. 2006 a záznam Televizních novin odvysílaný na TV Nova dne 7. 2. 2006. Teprve na základě těchto informací se údajně dlužníci dozvěděli, že věřitelé budou požadovat, razantněji než dosud, úhradu vzniklých několika set milionových dluhů. Z podkladu rozhodnutí však vyplývá, že ze strany dlužnických subjektů došlo k poklesu finančního objemu i činnosti odběrů všech účastníků řízení pouze za období od 15. do 20. 2. 2006. Pokud by žalovaný v napadeném rozhodnutí uváděl správné údaje, pak by se zjistilo, že u žádného z účastníků řízení se období jeho zakázaného jednání nekryje s jednáním ostatních účastníků. Odpadl by tak skutkový znak všech jednání, a to „*ve vzájemné shodě*“. Pokud žalovaný považoval za předpoklad zakázaného jednání členství žalobců v asociaci AVEL, pak zásadním pochybením žalovaného jsou zjištění týkající se postavení žalobce a) mezi ostatními žalobci (členy AVEL). Žalovaný v napadeném rozhodnutí ignoroval skutečnost, že po 21. 2. 2006 nebyl a ani nemohl být žalobce a) účastníkem dohody či jednání ve shodě, neboť byl ostatními členy AVEL nejméně od 24. 2. 2006 bojkotován a izolován od ostatních účastníků. K důkazům toto prokazujícím nebylo při vydání rozhodnutí žalovaného přihlíženo. Z důkazů podle žalobce a) jednoznačně vyplývá, že ke dni 21. 2. 2006 vystoupil žalobce a) z asociace AVEL. Nezúčastňoval se žádných dalších jednání AVEL, neuzavíral s těmito dalšími účastníky žádné ústní ani jiné dohody

o jakémkoli dalším postupu ve věcech, které byly předmětem správního řízení. O faktickém vyřazení žalobce a) z dalšího postupu ostatních žalobců jednoznačně svědčí i materiály shromážděné žalovaným. Pokud tyto skutečnosti žalobce a) namítal ve správním řízení, pak se s nimi žalovaný v napadeném rozhodnutí nevypořádal, a proto je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.

Žalobce a) rovněž zpochybňoval splnění materiální podmínky narušení hospodářské soutěže. Zpochybňoval také datum 30. 1. 2006 coby datum prvního prokázaného kontaktu žalobců ohledně jejich sladěného jednání. Členové AVEL se totiž vzájemně informovali o situaci na trhu po celou dobu fungování této asociace. Dále zpochybnil formulaci výrokové části napadeného rozhodnutí, poukázal na to, že jeho dikce je na několika místech nesrozumitelná a neurčitá. Stejně tak za věcně nesprávné a nepřezkoumatelné považoval rozhodnutí o výši udělené pokuty.

Žalobce a) tedy souhrnně poukazoval na to, že paralelní jednání soutěžitelů není důkazem o jednání ve vzájemné shodě, ledaže jednání ve vzájemné shodě je jediným možným vysvětlením paralelního jednání, a že kontakty mezi soutěžiteli nejsou důkazem o koordinaci soutěžního jednání, ledaže je prokázáno, že tyto kontakty skutečně sloužily k takové koordinaci. Z toho podle něj vyplývá, že žalovaný nesprávně posoudil skutkový stav – samostatné chování žalobce a) nebylo projevem koordinovaného postupu, ale důsledkem objektivně vzniklé situace, která nevyhnutelně vyvolala obdobné paralelní reakce ostatních účastníků na trhu; vytýkané kontakty mezi jednotlivými účastníky nevedly a ani nemohly vést k vyloučení nejistoty ohledně budoucího chování, tedy nemohly být základem jakékoli vytýkané koordinace.

Žalobce b) namítal nezákonnost napadeného rozhodnutí pro neúplně a nesprávně zjištěný skutkový stav věci, nesprávné právní posouzení a nepřipustný a nezákonný postup při udělení pokuty; dále namítal vady řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí. Důkazy, na kterých žalovaný vystavěl svůj závěr o protisoutěžním jednání ža-

lobců, jsou důkazy nepřímými. Prokazují pouze to, že žalobci byli v kontaktu a vyměňovali si obecně známé informace z titulu svého členství v AVEL a následně mediálně prezentovali neudržitelnou situaci ve zdravotnictví. Tyto nepřímé důkazy vzhledem ke své nízké vypovídací schopnosti nejsou způsobilé prokázat, že se žalobci při těchto kontaktech dohodli na společném postupu vůči fakultním nemocnicím. Rozhodnutí žalovaného může být založeno na nepřímých důkazech, avšak z rozhodovací praxe žalovaného je zřejmé, že aby mohl být nepřímý důkaz přijat jako podklad pro rozhodnutí, je nezbytné vyvrátit pochybnosti o tom, že ke společnému postupu soutěžitelů došlo následkem jejich přímého nebo zprostředkovaného kontaktu, a pochybnosti o tom, že jejich jednání není náhodné nebo logickým důsledkem ekonomických podmínek na trhu určitého zboží. To se podle žalobce b) nestalo. Poukazyval na to, že farmaceutický trh je trhem oligopolním, na kterém jednotlivé subjekty působují své obchodní chování jeden druhému. V případě zastavení dodávek fakultním nemocnicím se nejednalo o jednání soutěžitelů ve shodě.

Žalobce b) též namítal procesní vady napadeného rozhodnutí. Předložil žalovanému v rozkladu důkazy, z nichž bylo zřejmé, že informace o zadluženosti nemocnic jsou veřejně dostupné. Pokud si je mezi sebou účastníci řízení sdělovali, nemůže toto jednání být z tohoto důvodu považováno za protisoutěžní. Tyto důkazy rovněž prokazovaly, že načasování zaslání těchto dopisů nebylo důsledkem koordinovaného jednání, nýbrž jednou z možností reakce na mediální tlak. Tyto důkazy žalovaný v rozhodnutí II. stupně nezmiňoval ani je nijak nebral v úvahu.

Žalobce c) namítal vady řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, a nezákonnost napadeného rozhodnutí. Tvrdil, že napadené rozhodnutí je nedostatečné a neurčité v otázce vymezení postihovaného skutkového jednání. Od zahájení správního řízení nebylo posuzované jednání vymezeno dostatečně; nadto bylo v průběhu řízení toto vymezení měněno. Kromě toho ještě napade-

né rozhodnutí dodatečně mění skutkové vymezení postihovaného jednání, jak bylo provedeno v rozhodnutí I. stupně, a i takový postup je nepřipustný. Žalovaný nebyl v rozhodnutí, nyní napadeném, oprávněn jakkoli účelově doplňovat, upravovat či zpřesňovat vymezení postihovaného jednání. Tím, že tak učinil, porušil zásadu dvojinstančnosti správního řízení.

Proti hmotněprávnímu posouzení věci žalobce c) zejména namítal, že ve správním spise nejsou žádné důkazy, které by prokazovaly, že by žalobce c) v daném období (v únoru roku 2006) své dodávky plného sortimentu do některé z předmětných tří fakultních nemocnic ukončil. V uvedeném období žalobce c) příslušným třem fakultním nemocnicím dodal vždy vše, co si tyto nemocnice u něj objednaly. Rovněž popíral, že by jednal ve shodě s ostatními žalobci ohledně zkrácení lhůt splatnosti následných dodávek léčiv uvedeným třem fakultním nemocnicím. To ostatně ani nebylo možné, neboť dodávky do nemocničních lékáren se řídí rámcovými smlouvami, které mimo jiné upravují splatnosti dodávek léčiv. Změna těchto smluv je možná pouze dohodou a žalobce si jejich změnu proti vůli zákazníka nemůže vynutit a ani v předmětném případě nevynucoval.

Žalobce c) také zpochybňoval jednotlivé důkazy, na kterých žalovaný založil svůj závěr ohledně zakázaného jednání ve shodě; ve vztahu k těmto důkazům namítal, že z nich může nejvýše vyplývat, že mezi AVEL a jejími členy probíhala elektronická korespondence o záměru ministra zdravotnictví nově upravit obchodní přírážky na léčiva; kromě toho šlo často toliko o komunikaci ve směru od AVEL k jednotlivým účastníkům. Nejde tedy o důkaz týkající se komunikace mezi žalobci navzájem. Kromě toho se tato komunikace týkala jiné záležitosti, než skutků popsanych v napadeném rozhodnutí. Pokud jde o zápisy z jednání AVEL, ty nevyjadřují názory všech jednotlivých členů AVEL.

Pokud jde o zaslání dopisů třem fakultním nemocnicím, jež měly stejný obsah, to bylo zcela logickým krokem žalobců, kteří tak chtěli předejít krizi při záchraně zdraví pacientů. Sama skutečnost, že se něco žalované-

mu zdá jako „nepravděpodobné“, bez dalšího nestačí k závěru, že tomu tak nebylo. Sama formulace dopisů též vylučuje protiprávní jednání, které bylo žalovaným deklarováno. Navíc i důkazy prokazují, že na jednání AVEL dne 30. 1. 2006 k žádnému konsenzu ohledně ukončení dodávek nedošlo. Toliko žalobce d) se rozhodl jednostranně ukončit dodávky některým dlužníkům, toto sdělil ostatním žalobcům, přitom ostatní toto vzali pouze na vědomí. Z důkazů shromážděných ve správním řízení podle žalobce c) může vyplývat, že se žalobci několikrát sešli na jednání AVEL, nicméně není prokázán bez pochybností obsah těchto jednání.

Krajský soud v Brně žaloby zamítl.

Z odůvodnění:

V. Právní posouzení

(...) Ve vztahu k jednání žalobců bylo deklarováno, že jde o dohodu narušující hospodářskou soutěž (zakázanou dohodu, kartelovou dohodu) ve formě jednání soutěžitelů ve vzájemné shodě. Toto jednání coby protiprávní kodifikované v § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže koresponduje s komunitární úpravou, kde Smlouva o založení ES ve svém článku 81 hovoří o „*sladěných praktikách*“ bez uzavření jasné a zřetelné dohody o konkrétním budoucím jednání na trhu („*concerted practices*“). Za základní charakteristický znak takového jednání bývá doktrínou soutěžního práva i konstantní rozhodovací praxí považován jasně definovatelný (určitý) společně koordinovaný postup dvou či více účastníků trhu (soutěžitelů), kterým jsou vědomě nahrazována jinak obvyklá rizika efektivní hospodářské soutěže, přitom takový postup je založen na praktické kooperaci mezi jednotlivými soutěžiteli. Jednání ve vzájemné shodě je charakterizováno takovými, byť i nepřímými, projevy vůle, kterými je realizován protisoutěžní konsenzus, avšak prostřednictvím koordinace více samostatných úkonů jednotlivých soutěžitelů, nikoli jedním úkonem uskutečněným všemi účastníky dohody v postavení soutěžitelů. Společně koordinovaným postupem ve formě praktické kooperace se doktrinálně rozumí předává-

ní a přijímání určitých pro budoucí soutěžní chování citlivých a účinně využitelných informací, přičemž na základě takto předaných a přijatých informací předpokládají jak autor (odesílatel, interpret) těchto informací, tak adresát, shodu ve vzájemném postupu, která s předanou a převzatou informací koresponduje. Podstatou tu není vždy jen „*shodný*“ postup soutěžitelů, ale postup jednoho soutěžitele založený na informaci o budoucím jednání jiného soutěžitele a uskutečněný s vědomím této informace, tedy postup z podstatné části založený na vzájemné koordinaci dvou či více soutěžitelů založené na vzájemné informovanosti. Jde přitom o formu koordinace mezi soutěžiteli, která, aniž by bylo dosaženo stadia uzavření konkrétní dohody, vědomě nahrazuje rizika vzájemné konkurence, a to v rozporu s požadavky hospodářské, obchodní a soutěžní nezávislosti na trhu.

Aby bylo jednání žalobců jednáním zakázaným (jednáním ve shodě podle § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže), musí v něm být zahrnuty dva druhy prvků: jednak prvek subjektivní, jímž je určité a okolnostmi odůvodněné budoucí očekávání jednotlivých soutěžitelů, a kromě toho prvky objektivní, jimiž jsou vzájemné kontakty mezi soutěžiteli a jednání na trhu, které přímo souvisí s předchozími kontakty. Je tedy třeba nejprve shody vůle (předchozí koordinace soutěžitelů) a následně jejího projevu na trhu (společně koordinovaného postupu). Souhrnně řečeno: jednání označované jako „*jednání ve vzájemné shodě*“ v sobě zahrnuje vždy nejprve koordinaci stran odstraňující vzájemné pochybnosti o jejich budoucím soutěžním chování, dále faktický projev této koordinace na trhu a konečně kauzální nexus je spojující.

Žalovaný z těchto postulátů vycházel a dovodil vyjádření shodné vůle jednat určitým předem definovaným způsobem, byť i nepřímé a kontextuální, s vysokou mírou pravděpodobnosti, že ostatní budou jednat stejným, předem známým způsobem. Nic na tom nemění žalobně namítaná skutečnost, že každý ze žalobců mohl mít k takovému postupu sám (samostatně) dostatek racionálních důvodů (pohledávky po splatnosti a snaha je

efektivními prostředky vymoci), ani že se snad postup žalobců v dílčích (pro soud marginálních) detailech závislých na konkrétních podmínkách obchodní spolupráce, jež měli žalobci se svými odběrateli nakontrahovány, vzájemně odlišoval.

Kontakt mezi žalobci a zčásti i jejich obsah žalovaný opřel o důkazy, jejichž provázanost a důkazní hodnotu popisuje v napadeném rozhodnutí; žádný z těchto důkazů sám o sobě není postačující k prokázání jednání ve shodě, nicméně jejich souhrn je dostatečně způsobilý k vyvození závěru, že jednání žalobců spočívající v postupu vůči třem fakultním nemocnicím, ve výroku napadeného rozhodnutí identifikovaným, byť by k němu měl každý z nich dostatek racionálních důvodů, musí být z podstatné míry důsledkem vyvolané a akceptované kooperace mezi několika soutěžiteli (žalobci) odstraňující nejistotu o tom, že ostatní žalobci budou tyto kroky také realizovat a že jeden žalobce nezůstane v realizaci svých kroků, byť jinak pro něj podnikatelsky racionálních, na trhu osamocen.

Obsah listin označovaných jako „Důkazy č. 1–19“ podpírá závěr žalovaného, že žalobci byli mezi sebou v období bezprostředně předcházejícím datu 15. 2. 2006 ve stupňujícím se kontaktu, že žalobcům bylo zřejmé, kdo jsou jejich konkrétní největší dlužníci, že žalobcům bylo zřejmé, že společným tlakem na tyto největší dlužníky mohou dosáhnout vyšší efektivity při vymožení svých pohledávek, že se žalobci shodli na nutnosti snížení nákladů na financování dlouhých lhůt splatnosti dodávek a zrychlení návratnosti finančních prostředků, snížení lhůt splatnosti dodávek i na jejich možné nejnižší délce, že si žalobci vzájemně zřetelně indikovali způsob řešení své situace, že se jednalo o řešení jednotně deklarované s přispěním AVEL, že efektivita tohoto řešení předpokládala zapojení všech žalobců, a že tedy před 15. 2. 2006 byla míra nejistoty o tom, jak jednotliví žalobci budou situaci ve vztahu ke svým dlužníkům řešit, zřetelně odstraněna. To vyvolalo odstranění rizika odlivu odběratelů pro případ, kdy by se k těmto krokům rozhodl každý ze žalobců sám. (...)

Pokud jde o podmínku realizace vzájemně koordinovaného jednání žalobců na trhu, i tu má soud za splněnou. Prokazování této podmínky (za situace, kdy je dán dostatek důkazů vztahujících se především k uskutečněným kontaktům mezi jednotlivými účastníky trhu a o jejich materiálním obsahu) je obecně založeno na předpokladu, že zůstávají-li po uskutečnění kontaktů ti účastníci trhu, kteří v takovém kontaktu byli, nadále na trhu, pak při svém působení na trhu nutně vycházejí z informací, které byly v rámci kontaktů zprostředkovány (srov. Bellamy, Ch.; Child, G. *European Community Law of Competition*. 5. vyd. Sweet & Maxwell : London, 2001, s. 70, 2-050). Pak tedy důsledek, jenž na trhu nastane, nemůže být přičitatelný výlučně existujícím objektivním podmínkám na trhu, ale právě uskutečněným kontaktům a jejich materiálnímu obsahu. Datum 15. 2. 2006 coby datum zahájení realizace žalobci vyhlásili; tři fakultní nemocnice, vůči nimž bylo jednání žalobců zaměřeno, získaly jasný signál, že od tohoto data budou vůči nim konkrétním způsobem postupovat všichni jejich klíčoví dodavatelé (všichni žalobci coby nejvýznamnější dodavatelé na trhu). To vyvolalo odchylku od jinak obvyklého chování fakultních nemocnic v postavení odběratelů, byla vyvolána potřeba předzásobit se. Z podkladu rozhodnutí je dovozováno, že poslední den před datem, k němuž mělo dojít k realizaci předem vyhlášeného jednání, byly maximalizovány objednávky, jež byly vykryty následující den (15. 2. 2006) významným počtem jednotlivých dodávek. Všichni žalobci v období následujícím po vyhlášení postupu na tiskové konferenci uskutečněné dne 14. 2. 2006 zkrátili lhůty splatnosti u dodávek realizovaných, týkajících se vitálních léčiv. Nedostatek objednávek ve vztahu k žalobcům, jež by se týkaly jiných než vitálních léčiv, lze logicky vysvětlit předzásobením odběratelů, k němuž došlo v období bezprostředně předcházejícím datu 15. 2. 2006, resp. ještě dne 15. 2. 2006; vliv společného vyhlášení postupu žalobců na režim dodávek a odběrů je dokládán tím, že jakmile žalobce a) po 21. 2. 2006 na omezenou dobu (do 28. 2. 2006) obnovil dodávky plného sortimentu léčiv za obchodních podmí-

nek jinak obvyklých před 15. 2. 2006, došlo k nárůstu objednávek od tohoto žalobce. Skutečnosti popsané v rozhodnutí vydaném v I. stupni plně odpovídají podkladu rozhodnutí a okolnosti realizace koordinovaného jednání přesvědčivě dokládají.

Přestože tedy motivem koordinace mohly být objektivně existující podmínky na trhu, které souvisely s neuhrazenými pohledávkami za konkrétními třemi fakultními nemocnicemi, a tedy k razantnímu postupu mohl mít každý ze žalobců dostatek podnikatelsky racionálních důvodů, postup vůči těmto nemocnicím již nebyl výlučným důsledkem těchto podmínek na trhu, ale důsledkem shody všech žalobců v otázce, jakým způsobem existující situaci na trhu řešit, a v otázce, že dostatečně efektivním bude toliko postup společný. Žalobcům tu není vytýkáno to, že se chovali způsobem, který lze charakterizovat jako podnikatelsky racionální (tj. že již nehodlali dále za předchozích podmínek dodávat svým dlužníkům), ani to, že své zájmy zastřešovali prostřednictvím AVEL, nýbrž to, že k takovému kroku přistoupili koordinovaně, tj. že nehodlali dále za předchozích podmínek dodávat svým dlužníkům s vědomím, že jim nebude dodáváno ani konkurenčními dodavateli (ostatními žalobci). Pak nemůže obstat žalobní argumentace v tom směru, že žalobci toliko hájili své zájmy, a dokonce svá práva (ani s využitím argumentace normami ústavního pořádku garantovaným právem vlastnickým), ani že všichni jednali za podmínek panujících na trhu pro ně nepříznivých, neboť to jim vytýkáno není a ani žalovaný tyto skutečnosti nepopírá. Za tohoto stavu není rozhodující, jak vysoké byly pohledávky žalobců za fakultními nemocnicemi, ani není namístě úvaha v tom směru, že by liberací z protisoutěžního charakteru jednání žalobců měla způsobit existence rizika ohrožení samotné existence žalobců v důsledku neuhrazených pohledávek po splatnosti ze strany jednotlivých fakultních nemocnic. Pro právní hodnocení věci nemá rovněž význam ani tvrzení žalobců, podle něhož se žalobci rozhodli nenavyšovat svůj dluh; fakt, že se jej rozhodli dále nenavyšovat, jim vytýkán není,

vytýkána je žalobcům koordinace postupu, bez níž by nemohli dosáhnout jistoty o tom, že v případě restrikce dodávek jedním ze žalobců nebudou tyto dodávky nahrazeny ostatními žalobci. (...)

Z obsahové náplně komunikace mezi jednotlivými žalobci vyplývá, že restrikce dodávek plného sortimentu léčiv s výjimkou tzv. vitálních léčiv s omezenou dobou splatnosti ceny za tyto dodávky byla mezi žalobci konsensuálně považována za efektivní řešení a že následný postup jednotlivých žalobců na trhu byl vyvolán znalostmi o principiálně témté způsobu řešení téhož problému ostatními žalobci. Přestože pro kvalifikaci jednání jako zakázaného jednání ve vzájemné shodě není nezbytné, aby existoval určitý přesný, podrobný a předem vytvořený plán jednání, neboť postačuje pouhý přímý či dokonce nepřímý kontakt, který ovlivňuje chování konkurentů, jak konstatoval Soudní dvůr ve věci *Suiker Unie a další* (rozsudek ze dne 16. 12. 1975, 40/73 a další, Recueil, s. 1663), soudem shora popsané klíčové pasáže jednotlivé komunikace bezprostředně předcházející datu 15. 2. 2006 takový určitý, přesný a předem vytvořený plán jednání prokazují. Pokud Soudní dvůr i bez prokázání těchto skutečností konstatoval, že „*každý subjekt [...] musí stanovovat svoji politiku nezávisle, což tyto subjekty nezabavuje práva přizpůsobit se rozumně současnému a předpokládanému chování konkurentů. Toho však nelze dosáhnout přímým nebo nepřímým předchozím kontaktem mezi těmito subjekty*“, pak toto konstatování je důvodné tím spíše, jsou-li právě uvedené přesné a určité podrobnosti postupu prokázány.

Pokud žalovaný považoval za datum prvního prokázání kontaktu mezi žalobci, jenž souvisel s projevem na trhu, k němuž došlo od 15. 2. 2006, datum 30. 1. 2006, a pokud od tohoto data konstruoval řetězec důkazů, z nichž dovodil rozsah vzájemné komunikace a její obsahovou náplň, pak za situace, kdy pro období před datem 30. 1. 2006 nezjistil žádný kontakt, jenž by obsahově zapadal do konstrukce počínající dnem 30. 1. 2006, postupoval správně, pokud počátek časového

vymezení skutku datoval právě ke dni 30. 1. 2006; vzájemná komunikace je pouze jedním z prvků správního deliktu „*jednání ve vzájemné shodě*“, jak je již shora uvedeno, a skutečnost, že žalobci spolu mohli komunikovat i před tímto datem, na tomto časovém vymezení skutku ničeho nemění. Pro žalobce takovéto vymezení počátku skutku, za který jsou postihováni, má význam z pohledu jasného vymezení jednání, za které již byli postiženi a vůči němuž zde platí překážka věci rozhodnuté. Časové vymezení počátku protiprávního jednání ke dni 30. 1. 2006 je z napadeného rozhodnutí zřetelné, skutková věta zahrnující takto stanovený počátek odpovídá odůvodnění rozhodnutí.

Pokud žalobcům byli známi největší dlužníci („Důkaz č. 2“), pokud se žalobci otázkou zastavení dodávek do konkrétních fakultních nemocnic zabývali již před 2. 2. 2006, neboť s tím již počítala mediální prezentace popisovaná v elektronické korespondenci („Důkaz č. 3“), a jasné úvahy v tomto směru zazněly na jednání dne 30. 1. 2006 („Důkaz č. 18“), které podle obsahu navazovaly na nutnou předchozí komunikaci zahrnující mimo jiné „*Simulaci možných řešení*“ („Důkaz č. 3“) i z pohledu dalšího postupu silně instruktivní „*Návrh komplexního řešení*“ („Důkaz č. 4“), pak z chování žalobců jako konkurentů na horizontální úrovni trhu je patrná zcela zřetelná a co do obsahu určitá forma koordinace, která nahrazuje jejich jinak nezávislé jednání. Přestože „Důkaz č. 8“ může vyjadřovat disentuující postoj žalobců b) a c) k plánu ve všech jeho podrobnostech, je jím potvrzována komunikace, která se po obsahové stránce zřetelně týkala deklarovaného zastavení dodávek, aniž by mohl být přikládán zvláštní význam vyjádření, podle něhož část žalobců v rámci postupu bude limitována nakontrahovanými obchodními podmínkami s jednotlivými odběrateli a jejich aktuální situací. Limitace jednotlivých žalobců jimi nakontrahovanými podmínkami je logická, jinak by se totiž žalobci vystavovali riziku porušení povinností vyplývajících ze závazkových vztahů uzavřených se svými odběrateli. Ve vztahu k jiným skutečnostem nelze disentuující postoj obou

těchto žalobců dovozovat. Tyto skutečnosti totiž nevyvracejí zřetelný prvek ovlivnění budoucího chování žalobců v důsledku předchozí komunikace; i jednotlivými kroky v dílčích směrech se odlišujícími lze naplňovat protisoutěžní koordinaci založenou na shodě v podstatných prvcích budoucího jednání na trhu. Stejně tak tiskové konference nemohou být v kontextu předchozí komunikace vnímány coby mediální prezentace individuálních postojů jednotlivých žalobců, neboť z jejich průběhu jasně vyplývá, že zde byly jednotlivými žalobci shodně a společně mediálně prezentovány předem koordinované kroky, přitom mediální efekt měla vyvolat právě skutečnost, že žalobci hodlají postupovat ve všech podstatných ohledech vůči svým dlužníkům jednotně, společně a totožně – a tedy ve vztahu k odběratelům dostatečně „*silně*“.

Ze shora uvedeného lze tedy uzavřít, že bezprostřední příčinou jednání, jež se na trhu projevilo po 15. 2. 2006, nejsou objektivní podmínky na trhu, ale koordinace postupu, jež mohla být těmito objektivními podmínkami na trhu vyvolána. Tyto skutečnosti soud považuje za klíčové pro hmotněprávní posouzení věci; žádné ze žalobních tvrzení tyto skutečnosti nevyvrací. Z „Důkazu č. 2“ vyplývá shodný zájem žalobců na vymození pohledávek – a to největších a nejstarších; výslovně se tu uvádí, že je třeba vymoci největší pohledávky, a zároveň je specifikováno, u jakých dlužníků mají žalobci největší a nejstarší pohledávky. Takovými dlužníky jsou právě tři fakultní nemocnice specifikované ve výroku napadeného rozhodnutí. Rovněž vyplývá z „Důkazu č. 2“, že žalobci přistoupí k výzvě k úhradě dluhů. „Důkaz č. 3“ zřetelně pojednává o způsobu „*komunikace s novináři*“, kterou kromě zástupce AVEL mohou vést i „*šéfové firem*“ – rozuměno žalobců. Důkazem koordinace kroků při distribučních restriktivních opatřeních vůči fakultním nemocnicím je rovněž část textu dopisu označovaného jako „Důkaz č. 3“; argumenty k obhájení tohoto kroku měly být společně připravovány a předem diskutovány mezi žalobci. Přestože se v „Důkazu č. 3“ hovoří o „*odpojení*“ nemocnic od dodávek bez přímé identifikace kon-

krétních odběratelů, skutečnosti v něm uvedené korespondují se snahou vymoci od konkrétně uvedených dlužníků, a tedy od tří zmiňovaných fakultních nemocnic, největší a nejstarší pohledávky („Důkaz č. 2“). Konsensus na koordinovaných restriktivních opatřeních vůči odběratelům tedy zřetelně vyplývá z dikce „Důkazu č. 3“, kde je pojednáváno o základním principu odpojování, míře a důsledcích. „Důkaz č. 4“ jasně popisuje zastavení dodávek do konkrétních tří fakultních nemocnic od pondělí 13. 2. 2006; totéž, toliko bez uvedení konkrétního data, vyplývá z „Důkazu č. 6“. V listině tvořící „Důkaz č. 6“ se kromě data konání tiskové konference (7. 2. 2006) uvádí jasně, že nebude-li vydáno prohlášení o uhrazení dluhů, budou muset jednotliví žalobci u svých nejzadluženějších nemocnic zastavit dodávky; nejzadluženějšími nemocnicemi jsou logicky ty, které jsou zmiňovány v „Důkazu č. 2“ coby dlužníci, u nichž měli žalobci nejstarší a největší pohledávky, přitom se zastavením dodávek se také počítá pro období cca za týden od konání tiskové konference (7. 2. 2006). Podstatnou není žalobní argumentace, že zkrácení lhůt splatnosti dodávek nebylo provedeno na lhůtu 14 dnů, jak by mohlo být podáváno z „Důkazu č. 4“, nýbrž splatnosti se pohybovaly v rozpětí od dodávek „za hotově“ až po splatnost v délce 180 dní; rozhodující je skutečnost, že žalobci ohledně zkrácení splatnosti faktur byli ve vzájemné komunikaci a následně počínaje 15. 2. 2006 byly vyvolány na trhu efekty přímo související s vyhlášením postupu všech žalobců; tu je třeba připomenout, že veřejně žádný ze žalobců odlišný – samostatný postup nedeklaroval.

Na správnosti hodnocení žalovaného nic nemění fakt, že v „Důkazu č. 4“ je zmiňováno zkracování splatnosti dodávek ve vztahu ke všem fakultním nemocnicím, nikoli pouze těm, které jsou uvedeny ve výroku napadeného rozhodnutí, již z „Důkazu č. 2“ vyplývá, ve vztahu ke kterým nemocnicím má být toto opatření uplatňováno (motivováno bylo snahou vymoci pohledávky a konkrétní tři nemocnice, vůči kterým měli žalobci nejstarší a nejvyšší pohledávky, byly v té době již jasně identifikovány). (...)

V napadeném rozhodnutí je jasně deklarováno i to, že žalobce a) od 21. 2. 2006 prolomil shodný postup a poté se k němu 28. 2. 2006 vrátil; do 21. 2. 2006 a od 28. 2. 2006 tak postupoval s vědomím postupu ostatních žalobců. Návrhy na doplnění dokazování disentančního postojе žalobce a) v období po 21. 2. 2006 není třeba provádět, neboť tento disentanční postoj byl i žalovaným deklarován a byl dán do souvislosti s výsledky jednání žalobce a) na Ministerstvu zdravotnictví (20. 2. 2006). Pro období mezi 21. 2. 2006 a 28. 2. 2006 není tedy ze strany žalovaného deklarováno jednání žalobce v rámci kartelu. Následně byly dodávky dne 28. 2. 2006 zastaveny a jejich obnovení podmiňováno týmiž podmínkami jako před 21. 2. 2006; žalovaný se k této otázce podrobně vyjadřuje v bodech 146. až 151. napadeného rozhodnutí, navrhované důkazy žalobcem a) by mohly nejvýše potvrdit disentanční postoj žalobce a) v období od prolomení kartelu do okamžiku, než žalobce a) znovu začal dodávky podmiňovat. Pokračování v jednání, které bylo skutečně již před 21. 2. 2006, je přitom důvodné stavět též do příčinné souvislosti s tlakem, který mohl být na žalobce a) vyvíjen, jak žalovaný popisuje v napadeném rozhodnutí (zejména tu soud poukazuje na „Prohlášení Grémia majitelů lékáren“).

Žalovaný všechny podstatné skutečnosti důkladně popsal v napadeném rozhodnutí a jeho úvahám od bodu 44. napadeného rozhodnutí, v nichž reaguje na věcně obdobná tvrzení, jaká jsou nyní žalobně uplatňována, je třeba ve všech ohledech přisvědčit. Soud by je mohl zopakovat, případně je parafrázovat, nic podstatného by však do nich nedoplnil, proto se s nimi co do hodnocení zjištěných skutečností ztotožňuje a deklaruje jejich absolutní věcnou správnost. Žalovaný po stránce hmotněprávní správně aplikoval koncept zakázaného jednání ve shodě, a sice přesně v souladu s jeho konstantně traktovaným doktrinálním pojetím i se závěry podávanými z judikatury soudů rozhodujících na komunitární úrovni (souhrnně včetně odkazů na judikaturu např. Bellamy, Ch.; Child, G. *European Community Law of Competition*. 5. vyd.

Sweet & Maxwell : London, 2001, zejm. s. 6170). I zdejší soud tedy považuje za prokázané, že žalobci naplnili skutkovou podstatu jednání ve vzájemné shodě podle § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, a to jak z hlediska vzájemných kontaktů a obsahu komunikace při nich, tak i následné realizace jejich předchozího navzájem sladěného chování; nadto je zřetelná i příčinná souvislost mezi komunikací žalobců a následným jednáním na trhu. Tento závěr lze spolehlivě učinit na základě zjištěného skutkového stavu, přistoupení k výslechům svědků, jak navrhoval žalobce a), by bylo s ohledem na shora uvedené dílčí závěry soudu nadbytečné.

Rovněž materiální podmínku narušení hospodářské soutěže podle § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže má soud za splněnou. Rozhodnutí vydané v I. stupni správního řízení se k této otázce vyjadřuje v bodech 206. až 208. na str. 49, napadené rozhodnutí pak vyčerpávajícím způsobem v bodech 184. a násl. od str. 43. Argumentace žalovaného má oporu v podkladu rozhodnutí a soud ji považuje i za zákonnou a věcně správnou. Za podstatnou z ní soud považuje zejména skutečnost, že žalobci v důsledku předchozí koordinace dosáhli stavu, kdy si mezi sebou vyloučili působení nezávislého individuálního soutěžního chování ve vztahu k části relevantního trhu. V důsledku toho dotčené tři fakultní nemocnice pozbyly možnost uspokojit svoji poptávku jinak obvyklým („plynulým“) způsobem a u jiného dodavatele, schopného pokrýt jejich poptávku z hlediska rozsahu sortimentu, požadovaného objemu i doby dodání za výhodnějších podmínek, neboť žalobci jsou nejvýznamnějšími dodavateli na trhu, kteří jsou schopni jejich poptávku uspokojit. Tím je jasné dána efektivita jednání žalobců. Nepochybně bylo prokázáno, že žalobci realizovali postup, kterým omezili dodávky plného sortimentu léčiv konkrétním třem odběratelům a poskytovali jim toliko vitální léčiva s omezenou lhůtou splatnosti; je tak logické, že dokazování týkající se poklesu objemu odběrů jednotlivými nemocnicemi se vztahovalo právě k období od 15. 2. 2006 do 20. 2. 2006. Tito odběratelé měli důvodně

za to, že nebude možné po zahájení realizace předem ohlašovaného jednání získat plný sortiment léčiv od žalobců coby čtyř největších dodavatelů, to přitom vyvolalo potřebu předzásobení. Poté byl rozsah objednávek od žalobců omezen a zvýšil se poté, kdy žalobce a) dočasně obnovil dodávky, a to právě ve vztahu k žalobci a); zjištěné skutečnosti ohledně poklesu odběrů do konstrukce žalovaného ohledně otázky předzásobení logicky zapadají. Tím je dán faktický negativní dopad jednání žalobců; prokázán je faktický dopad na tři konkrétní subjekty v rozsahu cca 1,7 % celkového finančního objemu daného trhu. Jak správně uvádí žalovaný, nic na tom nemění fakt, že k úplnému zastavení dodávek vůči žádnému ze tří ve výroku napadeného rozhodnutí uvedených subjektů nedošlo. Předmětem správního řízení totiž nebylo úplné zastavení dodávek, ale výrazné omezení dodávek (omezenost dodávkami vitálních léčiv v kombinaci se zkrácenou splatností ceny za tyto dodávky). V tomto rozsahu bylo jednání žalobců prokázáno.

Nemohlo se přitom jednat o paralelní chování žalobců, vyvolané pouze a jedinečně změnou vnějších podmínek na trhu (vývoj úpravy regulace obchodní přírážky), kdy každý soutěžitel adaptuje své chování na tyto vnější tržní podmínky samostatným a nezávislým postupem, byť při něm zohledňuje vlastní odhady budoucího chování konkurence, neboť zatímco paralelní chování předpokládá, že postup jednotlivých soutěžitelů není přímo ani zprostředkovaně koordinován, důkazy ve správním řízení shromážděné prokazují, že jednání žalobců bylo výsledkem jejich předchozích kontaktů a z nich vzešlého vzájemného srozumění ohledně dalšího soutěžního (obchodního) chování. Citelnost narušení hospodářské soutěže je dána již samotným horizontálním charakterem vztahu mezi jednotlivými žalobci a jejich souhrnným významným postavením na vymezeném relevantním trhu. (...)

VI. Závěr

Ze shora uvedeného tedy soud uzavírá, že žalovaný se ve správním řízení, jež předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, nedo-

pustil procesních excesů, jež by mohly mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, a že i z pohledu hmotněprávního je napadené rozhodnutí ve všech otázkách přezkoumatelným, zákonným a věcně správným.

Žalovaný tu aplikoval správný právní předpis (zákon o ochraně hospodářské sou-

těže), v jeho rámci správnou právní normu (§ 3 odst. 1 tohoto zákona), přitom ji vyložil zcela správným způsobem. Napadené rozhodnutí nepředstavuje ani odklon od konstantně traktované doktríny soutěžního práva v oblasti kartelových dohod, ani odklon od dosavadní judikatorní praxe vztahující se k jednání ve vzájemné shodě. (...)

2119

Správní řízení: předmět řízení; oprava zřejmých nesprávností; výslech právnické osoby; součásti správního spisu
Ochrana hospodářské soutěže: materiální stránka deliktu
Správní trestání: správní praxe při ukládání pokut

k § 17, § 46, § 55 a § 70 správního řádu (č. 500/2004 Sb.), ve znění zákona č. 413/2005 Sb.

k § 3 odst. 1 a § 22 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákonů č. 340/2004 Sb. a č. 361/2005 Sb.

I. Předmět řízení musí být v oznámení o zahájení řízení identifikován dostatečně určitě tak, aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit.

II. Správní orgán může v průběhu řízení zahájeného z moci úřední upřesnit jeho předmět, nedojde-li tímto úkonem k žádné procesní újmě na straně účastníků řízení. Upřesněním předmětu řízení nesmí dojít k jeho zásadnímu rozšíření nebo změně oproti jeho vymezení v oznámení o zahájení správního řízení. Správní orgán musí s upřesněním předmětu řízení řádně seznámit účastníky řízení a musí jim dát možnost se k němu vyjádřit.

III. Institut opravy zřejmých nesprávností v písemném odůvodnění rozhodnutí podle § 70 správního řádu z roku 2004 lze aplikovat pouze na zjevné omyly ohledně údajů, které jsou však dostatečně podloženy zjištěními prokazujícími jejich správné znění. S odkazem na toto ustanovení naopak nelze měnit vlastní obsah rozhodnutí.

IV. I ve správních řízeních, jejichž účastníky jsou právnické osoby, je nutno respektovat specifické postavení osob v pozici statutárních orgánů těchto právnických osob a při jejich výsleších je třeba postupovat analogicky podle § 141 odst. 6 správního řádu z roku 2004 a § 126 odst. 4, § 126a a § 131 o. s. ř., tedy jako při výslechu účastníka řízení.

V. Správní spis tvoří všechny dokumenty týkající se téže věci. Toto pravidlo se neuplatní pouze tehdy, stanoví-li zákon jinak. Na protokoly o výsleších svědků, byť nezákonně pořízené, se však žádná taková výjimka nevztahuje, tyto protokoly tak musí zůstat součástí spisu.

VI. Při zkoumání dopadu na trh v rámci posuzování materiální stránky deliktu, nelze jednání soutěžitelů poměřovat jen finančními hledisky, relevantním kritériem je i charakter trhu a význam dotčených odběratelů.

VII. Známa a dostupná správní praxe soutěžního úřadu sice sama o sobě nepředstavuje právní rámec pro ukládání pokut, slouží ale jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásad rovného zacházení a zákazu libovůle, a je tak významným vodítkem bránícím neodůvodněným excesům při správním trestání. Soutěžní úřad však může přistoupit ke zvýšení úrovně pokut v mezích stanovených právními předpisy, je-li to objektivně nutné za účelem zajištění účinnosti aplikace pravidel v oblasti hospodářské soutěže.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, čj. 1 Afs 58/2009-541)

Prejudikatura: č. 91/2004 Sb. NSS, č. 1062/2007 Sb. NSS, č. 1546/2008 Sb. NSS a č. 1865/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 38/2003 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 237/02), č. 68/2006 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 451/04) a č. 220/2006 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 544/05); č. 1/2008 Sb. NS; Soudní judikatura ve věcech správních č. 856/2001; rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 5. 4. 2006, *Degussa AG* (T-279/02, Sb. rozh., s. II-897); rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 6. 2007, *Britannia Alloys & Chemicals Ltd* (C-76/06 P, Sb. rozh., s. I-4405).

Věc: a) Akciová společnost PHARMOS, b) společnost s ručením omezeným GEHE Pharma Praha, c) akciová společnost PHOENIX lékárenský velkoobchod, d) společnost s ručením omezeným Alliance Healthcare proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o uložení pokuty, o kasačních stížnostech žalobců.

Žalovaný vydal dne 14. 12. 2006 v I. stupni rozhodnutí, v jehož první výrokové části deklaroval, že žalobci a) až d) tím, že v období od 30. 1. 2006 do 14. 2. 2006 si při svých osobních a písemných kontaktech navzájem zprostředkovali společný zájem koordinovaným postupem ukončit od 15. 2. 2006 dodávky plného sortimentu léčiv do Fakultní Thomayerovy nemocnice s poliklinikou v Praze, Fakultní nemocnice Na Bulovce v Praze a do Fakultní nemocnice u sv. Anny v Brně a následně poskytovat uvedeným nemocnicím jen dodávky tzv. vitálních léčiv se zkrácenými lhůtami splatnosti, a tento koordinovaný postup od 15. 2. 2006 také realizovali, dopustili se zakázaného jednání ve vzájemné shodě. Tím porušili § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže. Za toto jednání byla žalobcům uložena pokuta v souhrnné výši 113 064 000 Kč.

Dne 28. 12. 2006 vydal žalovaný podle § 70 správního řádu usnesení, kterým v textu výroku „PHARMOS, a. s. od 15. 2. 2006 do 20. 2. 2006 včetně a od 1. 3. 2006 do 12. 3. 2003 včetně“ opravil označení roku 2003 na 2006, a dne 29. 12. 2006 vydal usnesení podle téhož ustanovení, kterým opravil 54 písařských chyb (zřejmých nesprávností), jež se vyskytly v písemném vyhotovení odůvodnění rozhodnutí *in merito*.

Proti rozhodnutí *in merito* i proti oběma opravným usnesením podali žalobci rozklady. Rozklady proti opravným usnesením předseda žalovaného dne 22. 8. 2007 zamítl. Následně dne 12. 11. 2007 rozhodl předseda žalovaného o rozkladu proti rozhodnutí *in merito* tak, že toto rozhodnutí ze dne 14. 12. 2006 ve znění opravných usnesení změnil ve výrokových částech I. a II. Žalobcům byla tímto rozhodnutím uložena pokuta ve stejné výši jako předchozím rozhodnutím I. stupně a byl potvrzen hmotněprávní závěr vyplývající z předchozího rozhodnutí; ten vystavěl žalovaný zejména na důkazech týkajících se vzájemných kontaktů účastníků řízení.

Žalobci brojili žalobami proti všem třem uvedeným rozhodnutím žalovaného vydaným v II. stupni u Krajského soudu v Brně. Soud spojil žaloby ke společnému projednání a rozsudkem ze dne 20. 1. 2009 je zamítl.

Proti rozsudku krajského soudu ze dne 20. 1. 2009 podali žalobci (stěžovatelé) kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl.

Z odůvodnění:

III.A. Procesní vady

i.) Vymezení skutku, oznámení o zahájení správního řízení, upřesnění předmětu správního řízení, zásada dvojinstančnosti řízení.

Argumentace stěžovatelů

[48] Stěžovatel c) uvedl, že ve správním řízení došlo k hrubému porušení principů správního trestání dle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Vymezení předmětu správního řízení („*trestního obvinění*“) bylo nejen od počátku zcela nedostatečné, ale v průběhu správního řízení bylo opakovaně zcela nepřipustně měněno, upravováno a „*upřesňováno*“. Šlo o postup, který byl objektivně v neprospěch stěžovatele c).

[49] Obsah a rozsah „*obvinění*“ vymezeného v oznámení o zahájení správního řízení ze dne 6. 3. 2006 byl překročen nejen v úkonu nazvaném „*Upřesnění předmětu správního řízení*“ ze dne 25. 9. 2006 (kterýžto institut správní řád vůbec nezná), ale i změnou první výrokové části meritorního rozhodnutí žalovaného v následném meritorním rozhodnutí předsedy žalovaného. Jde o naprostou absenci vymezení místa postihovaného jednání, opakovanou změnu jeho časového vymezení a zásadní změny věcného vymezení tohoto jednání žalobců, což mělo za důsledek, že v dané věci nebyla zcela zjevně zachována „*tožnost skutku*“, resp. předmětu řízení.

[50] V oznámení o zahájení správního řízení zcela absentovalo jakékoli konkrétní vymezení „*jednání*“ žalobců, které jim bylo kladeno za vinu, a omezilo se na pouhou citaci zákona, když mělo spočívat „*v zakázané dohodě nebo v jednání ve vzájemné shodě*“. Při takto (ne)vymezeném skutkovém jednání účastníka řízení je pak v zásadě možné jakkoli dle potřeby správního orgánu postupně upřesňovat vymezení obvinění tak, aby mohlo dojít k postihu účastníka řízení. Od počátku řízení existující vada, spočívající v neurčitosti vymezení postihovaného jednání, nemůže být ani dodatečně zhojována dalšími účelovými úkony správních orgánů. Takové „*obvinění*“ by nemohlo obstát v žádném trestním řízení a je porušením práva na spravedlivý proces (viz nálezný Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2006, sp. zn. II. ÚS 544/05, č. 220/2006 Sb. ÚS).

[51] Vymezení postihovaného jednání pak bylo zcela nepřipustně, bezprecedentně a bez zajištění realizace práv účastníků řízení

změněno i meritorním rozhodnutím předsedy žalovaného. Tuto otázku zásadního významu krajský soud odmítl zcela formalistickým odkazem na skutečnost, že zákon o ochraně hospodářské soutěže vylučuje aplikaci § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, jenž zakazuje změnu rozhodnutí v neprospěch účastníka řízení. Postup předsedy žalovaného byl též zcela jasným popřením zásady dvojinstančnosti správního řízení.

[52] Ani takto „*upřesněné*“ vymezení postihovaného jednání však nutnost dostatečně určitého a nezaměnitelného vymezení zjevně nesplňuje, a to zejména z hlediska popisu vlastního jednání účastníků řízení a uvedení místa, času a způsobu spáchání postihovaného deliktu. Správní orgány nerespektovaly požadavky na popis skutku plynoucí z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 9. 2006. Z výroku č. I. napadeného rozhodnutí nelze vůbec dovodit, jakým konkrétním jednáním měli stěžovatelé porušit zákaz dohod mezi soutěžiteli narušujících hospodářskou soutěž. Slovní spojení „*zprostředkovat společný zájem*“ je vágní, neurčité a nesrozumitelné. Není ani jasné, jakým způsobem mělo dojít ke zprostředkování společného zájmu. Pojem zprostředkování naznačuje, že společný zájem měl být mezi stěžovateli sdělen nepřímo skrze nějakého zprostředkovatele.

Závěry Nejvyššího správního soudu

[53] K těmto námitkám je v prvé řadě nutno v souladu s názorem krajského soudu konstatovat, že v oznámení o zahájení řízení ze dne 6. 3. 2006 byl předmět řízení vymezen dostatečně. V oznámení je skutečně uvedeno, že předmětem zájmu správního orgánu bude některá z forem koluzivního jednání (dohoda v užším smyslu nebo jednání ve shodě), nicméně v něm jsou obsaženy i další údaje specifikující předmět řízení. Zejména tak je patrné, kteří soutěžitelé se měli zakázaného jednání dopustit, dále, že zakázaného jednání se měli dopustit ohledně ukončení dodávek plného sortimentu léčiv, je zřejmé též vůči komu se tohoto jednání měli dopustit (nemocniční lékárny tří konkrétně uvedených fakultních nemocnic), a také kdy k danému jednání mělo dojít („*v únoru t. r.*“). Do-

statečně je specifikována též druhá část vytýkaného jednání, totiž dohoda či jednání ve shodě ohledně obchodních podmínek pro dodávky léčiv nemocničním lékárnám.

[54] Pokud jde o samotnou povahu oznámení o zahájení správního řízení, je nutno vzít v potaz, že na samém počátku řízení není možné jeho předmět zcela přesně vymezit. V této fázi má správní orgán pouze informace plynoucí z jeho postupu před samotným zahájením správního řízení a z případných vnějších podnětů. Nicméně předmět jakéhokoliv zahajovaného řízení (a pro oznámení o zahájení správně-trestního řízení to platí zvláště) musí být identifikován dostatečně určitě tak, aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit.

[55] V daném případě nelze o nevědomosti žalobců o předmětu řízení a z toho vyplývající újmě na možnosti se v řízení účinně hájit hovořit. Žalobcům bylo zřejmé, o čem se bude řízení vést a v něm rozhodovat, a byla jim též dána možnost se k tomu vyjádřit a uplatnit svá práva. Z reakcí žalobců na obdržené oznámení o zahájení správního řízení nijak nevyplývá, že by měli jakoukoli pochybnost o tom, jaký skutek je předmětem řízení.

[56] Pokud jde o tzv. upřesnění předmětu řízení, i zde se kasační soud ztotožnil se závěrem krajského soudu. Předmět řízení upřesnil žalovaný přípisem ze dne 25. 9. 2006. Při posouzení tohoto úkonu je podstatný jeho obsah, nemělo by jím totiž dojít k rozšíření předmětu řízení nebo jeho zásadní změně. Jinak řečeno ve věcech správního trestání musí být takovýmto úkonem zachována totožnost skutku. Procesní předpisy sice takový institut výslovně neupravují, v daném případě je však podstatné, že jím nedošlo k žádné procesní újmě na straně žalobců. Fakticky došlo k zúžení vymezeného předmětu řízení, a to ve vztahu ke druhé části předmětu řízení, týkající se zakázaného jednání žalobců ohledně obchodních podmínek pro dodávky léčiv nemocničním lékárnám. Toto vymezení bylo blíže specifikováno tak, že se jedná o obchodní podmínky týkající se zkrácení lhůt splatnosti následných dodávek (vitálních) léčiv

uvedeným třem fakultním nemocnicím a obchodní podmínky týkající se zkrácení lhůt splatnosti dodávek léčiv ostatním nemocničním lékárnám. Tímto aktem tak žalovaný nevybočil z vymezení předmětu řízení stanoveného v oznámení o zahájení správního řízení. Zároveň jím žalobcům, jež s upřesněním předmětu řízení řádně seznámil a dal jim možnost se k němu vyjádřit, umožnil lépe směřovat kroky k jejich obraně.

[57] V této souvislosti lze též odkázat na právní názor uvedený v rozsudcích Vrchního soudu v Olomouci ze dne 11. 12. 1997, sp. zn. 2 A 10/97, ve věci *Pražské kanalizace a vodní toky*, s. p., a ze dne 15. 5. 2001, čj. 2 A 10/2000-58, Soudní judikatura ve věcech správních č. 856/2001, ve věci *ČESKÝ TELECOM, a. s.*, citovaných předsedou žalovaného v odstavci 262 jeho meritorního rozhodnutí (oba rozsudky jsou dostupné např. na www.compet.cz). V nich vrchní soud konstatoval, že pokud nedošlo k zásadní změně vymezení předmětu řízení, která by si vyžádala zastavení původního řízení a eventuální zahájení řízení nového, tak „[n]ení chybou, jestliže žalovaný v průběhu správního řízení upřeshňoval předmět řízení, neboť k tomu nepochybně správní řízení slouží. Stěží si lze představit, jak by mohl žalovaný bez provedení důkazů přesně definovat předmět řízení před jeho zahájením, jestliže teprve řádně provedené důkazy mu umožní učinit si závěr o porušení zákona, o němž získal vědomost do zahájení toliko z podnětů, které nemusí exaktně vyjadřovat objektivní skutečnost.“

[58] Co se týče vymezení skutku v rozhodnutí správního orgánu, je nutno v prvé řadě poukázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, ve věci *AQUA SERVIS, a. s.*, č. 1546/2008 Sb. NSS, podle něhož „[v]ýrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným“.

[59] Popis skutku je odrazem skutkové podstaty deliktu. V daném případě je sice skutek vymezen poměrně obecně, ještě stále

se však jedná o vymezení dostatečně určité. Z meritorního rozhodnutí předsedy žalovaného je totiž jednoznačně identifikovatelné kdo delikt spáchal, v jakém období se tak stalo, včetně rozlišení a časového určení jednotlivých fází (koordinace a realizace), jaký byl způsob útoku, vůči komu (předmět útoku) a kde (na jakém relevantním trhu).

[60] Pokud jde o námitku nevymezení místa protiprávního jednání, nutno uvést, že vzhledem k povaze zakázaného jednání ve shodě není u tohoto deliktu určení konkrétního místa protiprávního jednání absolutním požadavkem, jestliže teritoriální rámec je dán jinými skutečnostmi, zde např. jmenovitým uvedením dotčených odběratelů. Fáze koluzivního jednání též může být naplněna řadou postupných kroků v rozličných místech (nepřímé, zprostředkované či dovozené kontakty).

[61] Ve shodě s krajským soudem považuje i kasační soud frází „*při svých osobních a písemných kontaktech navzájem zprostředkovali společný zájem*“ za dostatečně určitou a zejména poměrně výstižně vyjadřující způsob spáchání deliktu v jeho koordinační fázi. Ze skutkové věty jako celku je zřejmé období, v němž k jednání došlo, jakož i jeho subjekty. Bližší popis těchto kontaktů je pak velmi podrobně popsán v odůvodnění správního rozhodnutí (odst. 69. až 162. meritorního rozhodnutí předsedy žalovaného). Slovní spojení „*zprostředkovali společný zájem*“ pak předseda žalovaného přesvědčivým způsobem vysvětlil v odstavci 247 svého meritorního rozhodnutí.

[62] Co se týče namítaného porušení dvojinstančnosti řízení spočívajícího v údajné změně vymezení skutku předsedou žalovaného, nelze souhlasit se stěžovateli, že se krajský soud s touto námitkou vypořádal pouze formálně. Naopak, krajský soud podrobně uvedl, proč formální opravu výroku nepovažoval za nezákonnou. Výslovně konstatoval, z jakých důvodů nelze upřesnění údaje o počátku trvání deklarovaného protiprávního jednání, jímž se časové vymezení deklarovaného výroku meritorního rozhodnutí žalovaného dostalo do souladu s odůvodněním, považovat za jiné časové vymezení deliktu.

[63] Zásada dvojinstančnosti znamená, že „*řízení probíhá ve dvou stupních (instancích), že tedy řízení a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podléhá kontrole odvolacího orgánu, nikoliv že každý závěr musí být vždy vysloven jednou instancí a vždy prověřen a akceptován instancí vyšší. Dvojinstančnost totiž zajišťuje nejen dvojí posouzení věci, ale je také cestou k nápravě a odstranění vad, které se vyskytly v řízení před prvním stupněm*“ (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS, odst. 51). Nejvyšší správní soud shledal nejen, že postup předsedy žalovaného v předmětné otázce byl právě naplněním uvedené charakteristiky zásady dvojinstančnosti, ale též (ve shodě s pro věc podstatným závěrem krajského soudu), že tímto postupem předsedy žalovaného v žádném případě nedošlo ani ke změně totožnosti skutku, ani ke zhoršení postavení žalobců. Postup předsedy žalovaného tak byl v souladu i s právními závěry poukazovanými stěžovatelem c), uvedenými v nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2006, sp. zn. II. ÚS 544/05, N 220/43 SbNU 437 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>).

ii.) Opravy rozhodnutí

Argumentace stěžovatelů

[64] Stěžovatel c) brojil i proti výročkům č. I. a II. napadeného rozsudku. Uvedl, že obě rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 22. 8. 2007, jež byla těmito výroky fakticky potvrzena, je nutno spolu s jím předcházejícími opravným rozhodnutím a opravným usnesením žalovaného posuzovat v širším kontextu předmětného správního řízení. Toto řízení vykazuje tak nestandardní množství nesprávností a vad, že nemůže splňovat přísné požadavky na zákonnost a „*dobrou správu*“ stanovené ve správním řádu. Nejde zde o otázku čistě formalistického posouzení povahy jednotlivých „*zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí*“ a zda se ještě vůbec jedná o „*pouhé*“ nesprávnosti, ale i o to, zda mohla tato „*upřesnění*“ rozhodnutí vést k jeho celkové zmatečnosti a nepřezkoumatelnosti. Komplexní stránkou věci se však

krajský soud nezabýval. Jednotlivá rozhodnutí od sebe tedy nelze oddělovat a meritorní rozhodnutí předsedy žalovaného tak bylo již jen vyvrcholením od počátku nesprávně a zmatečně vedeného správního řízení. Zcela zarážející celkový počet chyb v písemném vyhotovení meritorního rozhodnutí žalovaného byl jen odrazem nejrůznějších změn a „upřesňování“ ve správním řízení, jež ve svém důsledku vedly i ke změnám vymezení postižovaného jednání a k porušení práv žalobců.

Závěry Nejvyššího správního soudu

[65] K uvedeným námitkám nutno uvést, že kasační soud se zcela ztotožnil s příslušným odůvodněním krajského soudu ve vztahu k odpovídajícím žalobním bodům. Institut opravy zřejmých nesprávností v písemném odůvodnění rozhodnutí podle § 70 správního řádu lze aplikovat pouze na zjevné omyly ohledně údajů, které jsou však dostatečně podloženy zjištěními prokazujícími jejich správné znění. S odkazem na toto ustanovení nelze naopak měnit vlastní skutková zjištění či jejich již provedené právní hodnocení, na jejichž základě bylo ve věci rozhodnuto. Není tedy možné, aby se z odkazem na uvedené ustanovení měnil obsah rozhodnutí. Takový postup by nasvědčoval libovůli rozhodování správního orgánu a byl by jednoznačně v rozporu s principem právní jistoty (obdobně viz např. nález Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2003, sp. zn. II. ÚS 237/02, N 38/29 SbNU 327). Tento institut tak umožňuje jen odstraňování chyb, kterých se dopustil správní orgán ve vydaných rozhodnutích, tedy opravy různých méně významných překlepů a zkomolenin, opravy dat a rodných čísel, ale také opravy početních chyb. Opravným rozhodnutím (usnesením) však nemůže dojít ke změně vlastních, opravovaných rozhodnutím stanovených, práv a povinností.

[66] Opravným rozhodnutím žalovaného došlo k nápravě zřejmé chyby v psaní, kde ve výrokové části meritorního rozhodnutí žalovaného, v textu: „*PHARMOS, a. s. od 15. 2. 2006 do 20. 2. 2006 včetně a od 1. 3. 2006 do 12. 3. 2003 včetně*“, bylo označení roku 2003 opraveno na 2006. Tato oprava nijak nezasáhla do smyslu ani obsahu výroku. Předmětná

chyba byla patrná na první pohled. Je zřejmé, že při chronologickém popisu jednání stěžovatele nemohlo datum s nižším letopočtem následovat po datu s letopočtem vyšším.

[67] Pokud jde o opravné usnesení žalovaného, je nutno souhlasit se žalobcem, že počet 54 oprav odůvodnění meritorního rozhodnutí žalovaného je i přes přihlídnutí k počtu stran tohoto rozhodnutí (68) poměrně zarážející. Nicméně, po bližším zkoumání jednotlivých chyb je nutno konstatovat, že všechny opravy byly provedeny v souladu se smyslem § 70 správního řádu (viz výše), přičemž žádná z oprav a ani všechny opravy v celku nevedly ke změně materiálního obsahu odůvodnění rozhodnutí. Nedošlo tak k transformaci skutkových ani právních závěrů žalovaného. (...)

iii.) Výslech svědků – statutárních orgánů

Argumentace stěžovatelů

[69] Další procesní námitkou je postup žalovaného při provádění dokazování. Žalovaný dle žalobců předvolával a vyslýchal osoby v postavení statutárního orgánu, resp. člena statutárního orgánu právnických osob, jako svědky podle § 55 správního řádu. Závěr krajského soudu v této otázce nemá žádnou oporu ve stávající právní úpravě a takový výklad zhoršuje a oslabuje právní postavení účastníka řízení. Předmětné ustanovení vylučuje vyslechnout takovou osobu jako svědka, neboť tato osoba činí úkony právnické osoby, a její jednání je tak jednáním jménem účastníka. Výsledky statutárních orgánů (či jejich členů) žalobců, které provedl žalovaný, jsou proto neúčinné a nelze je v dalším řízení použít. Protokoly o výsleších těchto „*svědků*“ zůstaly po celou dobu řízení součástí správního spisu a tvrzení, že k jejich použití nedošlo, nelze ověřit. K otázce zákonnosti postupu žalovaného v této otázce se věcně nevyjádřil ani předseda žalovaného, ani krajský soud. Trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a tak je třeba vykládat i všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002, č. 461/2005 Sb. NSS). Takový

důkaz proto musí být ze spisu bez zbytečného odkladu vyloučen.

Závěry Nejvyššího správního soudu

[70] Ve vztahu k těmto námitkám nutno v prvé řadě uvést, že jak předseda žalovaného, tak krajský soud se zabývali odpovídajícími rozkladovými, resp. žalobními tvrzeními nezákonnosti svědeckých výsledků statutárních orgánů (či jejich členů) žalobců – předsedy představenstva stěžovatele c) Jiřího H. a jednatele stěžovatele d) Ing. Jana R., neshledali je však důvodnými, přičemž tento svůj závěr vždy dostatečně odůvodnili. Námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí tak zde nemá místo.

[71] Se samotným právním závěrem krajského soudu, potažmo předsedy žalovaného, ohledně možnosti svědeckého výsledku člena statutárního orgánu právnické osoby, s níž je vedeno řízení o jiném správním deliktu, dle § 55 správního řádu, se však Nejvyšší správní soud neztotožnil.

[72] Ustanovení § 55 správního řádu skutečně výslovně neobsahuje (stejně jako např. § 8 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, či § 96 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, účinný od 1. 1. 2011) omezení zakotvené v § 126 odst. 4 (a nyní i v § 126a) o. s. ř., umožňující pouze provedení účastnického výsledku fyzické osoby, která je statutárním orgánem právnické osoby (členem tohoto orgánu), v řízení, jehož účastníkem je tato právnická osoba. To však neznamená, že bližší podmínky pro výsledky takové osoby nejsou v zákoně stanoveny *implicitě*, tedy že neplynou z povahy věci.

[73] Obdobným problémem se zabývaly již civilní soudy na půdorysu § 126 o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2000, který předmětné omezení taktéž neznal. Nejvyšší soud (viz zejména usnesení ze dne 15. 4. 1999, sp. zn. 21 Cdo 2368/98, in Soudní rozhledy č. 8/1999, s. 246; dále též např. usnesení ze dne 22. 11. 2001, sp. zn. 21 Cdo 2678/2000, či rozsudek ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. 21 Cdo 1397/2006, č. 1/2008 Sb. NS, www.nsoud.cz) zde dospěl k závěru, že nařídil-li soud v řízení, jehož účastníkem je právnická osoba, jako důkaz výsledk jejího pracovníka nebo člena,

jenž je jejím statutárním orgánem, musí být tato osoba vyslechnuta jako účastník řízení ve smyslu § 131 o. s. ř. a nikoli jako svědek (§ 126 o. s. ř.). Vyslechl-li totiž soud účastníka řízení jako svědka, provedl tento výslech způsobem, který je v rozporu se zákonem. Promítne-li soud takovou vadu řízení do svého skutkového zjištění tím, že výpovědi účastníka řízení nesprávně vyslechnutého jako svědka přikládá váhu svědecké výpovědi, pak toto skutkové zjištění jako výsledek hodnocení důkazů soudem neodpovídá postupu vyplývajícímu z § 132 o. s. ř.

[74] Teprve na judikaturu civilních soudů zareagoval zákonodárce (viz důvodová zpráva k návrhu novely občanského soudního řádu, konkrétně k § 126 a § 131, sněmovní tisk 257/0, 3. volební období 1998–2002, www.psp.cz) a zákonem č. 30/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, doplnil v jejím smyslu § 126 a § 131 o. s. ř. (§ 126a byl do občanského soudního řádu doplněn s účinností od 1. 7. 2009 zákonem č. 7/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony).

[75] Kasační soud se závěry Nejvyššího soudu bezvýhradně souhlasí. Pro posouzení věci je podstatné, že osoba, která je statutárním orgánem nebo jeho členem, jedná jménem právnické osoby [§ 20 odst. 1 občanského zákoníku, § 13 odst. 1 obchodního zákoníku, § 21 odst. 1 písm. a) o. s. ř. apod.]. Pokud by tedy byla připuštěna možnost svědecké výpovědi osob, které jsou statutárním orgánem právnické osoby či jeho členem, byly by právnické osoby ve správním řízení znevýhodněny oproti osobám fyzickým, což by však bylo v rozporu se zásadou rovného postavení dotčených osob při uplatňování svých procesních práv [čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), § 7 odst. 1 správního řádu]. Jak uvedl Nejvyšší soud v prvně zmiňovaném usnesení, „[ú]častník totiž na rozdíl od svědka není povinen vypovídat pravdivě v tom smyslu, že by mohl být za vědomě nepravdivou výpověď trestně stíhán (srov. § 175 TrZ); tomu odpovídá i roz-

dílňý obsah poučení, které účastníkú řízení a svědku poskytne soud před započetiím její výslechu a pod jehož vlivem účastník a svědek vypovídají. Okolnost, že účastník řízení nemůže být na rozdíl od svědka za vědomě nepravdivou výpověď trestně stíhán, je tak významná pro hodnocení důkazů provedených výpověďmi těchto osob z hlediska jejich věrohodnosti (§ 132 OSŘ).“

[76] Je zřejmé, že takovýto „tlak“ na výpověď osoby v postavení statutárního orgánu hraničí též s trestněprávní zásadou zákazu sebeobviňování vyplývající např. z čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, č. 209/1992 Sb. (k uvedeně zásadě viz např. nález Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2006, sp. zn. III. ÚS 451/04, N 68/40 SbNU 677), která se nepochybně užije též v řízení o správních deliktech.

[77] Z uvedených důvodů je tak nutno dospět k závěru, že i ve správním řízení vedeném s právníckými osobami je nutno respektovat specifické postavení osob v pozici statutárních orgánů těchto právníckých osob a při jejich výsleších je třeba postupovat analogicky podle § 141 odst. 6 správního řádu a § 126 odst. 4, § 126a a § 131 o. s. ř., tedy jako při výslechu účastníka řízení.

[78] Z hlediska posouzení zákonnosti stanovení skutkového stavu věci by však provedení výpovědi osoby v postavení statutárního orgánu právnícké osoby, s níž je vedeno správní řízení, formou výslechu svědka, mohlo mít negativní dopad pouze v případě, pokud by správní orgán takové výpovědi přikládal váhu svědecké výpovědi [z hlediska věrohodnosti by jí tedy přisoudil jiný (větší) význam, než který by měla s ohledem na procesní postavení vyslychaného mít]. Takový postup by neodpovídal požadavku řádného hodnocení důkazů. Rozhodnutí založené na takovém skutkovém zjištění by nemělo oporu v provedeném dokazování.

[79] Pro souzenou věc je tedy podstatné, do jaké míry správní orgány z informací získaných při výsleších Ing. Jana R. (ze dne 16. 6. 2006) a Jiřího H. (ze dne 21. 6. 2006) skutečně vycházely. Zde se již kasační soud se závě-

ry předsedy žalovaného i krajského soudu ztotožnil. Ze správního spisu je zřejmé, že tyto výpovědi nebyly pro věc klíčové, sám žalovaný je označil „nepřihlíží se k obsahu“ a dle obsahu napadených meritorních rozhodnutí z těchto podkladů ani nevycházel. Ze správního spisu též nevyplývá, že by z předmětných výslechů plynula skutková zjištění, jež by neměla oporu v jiných důkazech. Výslech Jiřího H. byl navíc dne 7. 7. 2006 proveden již procesně vyhovujícím způsobem. Nutno dodat, že stěžovatelé v uvedených souvislostech ani neuvedli, jak konkrétně se měl původní výslech obou fyzických osob projevit na nezákonném stanovení skutkového stavu.

[80] Lze uzavřít, že vadný právní názor předsedy žalovaného i krajského soudu v předmětné dílčí otázce nemohl mít vliv na celkovou zákonnost jejich rozhodnutí.

[81] Námitka nevyloučení těchto podkladů (protokolů o dotčených svědeckých výpovědích) ze správního spisu pak také není důvodná. Jak plyne z § 65 odst. 1 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, § 4 odst. 4 vyhlášky č. 646/2004 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby (v současnosti již jde o vyhlášku č. 191/2009 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby), jakož i z § 17 odst. 1 správního řádu, správní spis tvoří všechny dokumenty týkající se téže věci. Toto pravidlo se neuplatní pouze tehdy, stanoví-li zákon jinak. Je to ostatně i logické, ve spisu musí zůstat vše, co svědčí o úkonech správního orgánu a účastníků řízení, neboť jde o materiální „stopu“ postupu řízení. Zničení určitých důkazních materiálů, a to i zákonně pořízených, nařizují pouze některá ustanovení trestního řádu (např. § 88, § 158d), vzhledem ke specifické povaze některých důkazních prostředků dosahující ústavní dimenze (čl. 13 Listiny). Na předmětné protokoly o výsleších „svědků“, byť nezákonně pořízené, se však žádná taková výjimka nevztahuje, a postup žalovaného, který tyto protokoly ve spisu ponechal, tak byl zcela v souladu se zákonem. Nutno podotknout, že výklad žalobců by vedl k absurdnímu závěru, který by ve svém důsledku znamenal kupříkladu zničení „důka-

zů“ možné libovůle a šikany správního orgánu vůči účastníkovi řízení, tedy „*důkazů*“ o případném nezákonném postupu správních orgánů.

III.B. Zjištění skutkového stavu a hmotněprávní posouzení věci

(...) iv.) Materiální znak zakázané dohody

Argumentace stěžovatelů

[165] Stěžovatelé poukázali též na neexistenci tzv. materiálního znaku zakázané dohody, jejich jednání nemohlo vést k narušení hospodářské soutěže. Narušení *cash flow* či ztížení provozu nemocničních lékáren (aniž by bylo kvantifikováno nebo srozumitelně popsáno) je na pozadí více než 400milionového dluhu po splatnosti vůči žalobcům naprosto zanedbatelnou „*újmou*“, a působí tak spíše ironicky. V meritorním rozhodnutí předsedy žalovaného není uveden žádný v judikatuře popisovaný materiální znak zakázané dohody, odstavec 117. tohoto rozhodnutí pak je nepřezkoumatelný. V této souvislosti stěžovatel a) napadl způsob, jak se s touto otázkou vypořádal krajský soud, jehož argumentace a zejména odkazy na napadené meritorní rozhodnutí předsedy žalovaného je nepřipustná a v přímém rozporu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003-52, nebo ze dne 8. 4. 2004, čj. 4 Asz 27/2004-74).

[166] Stěžovatelé upozornili dopředu fakultní nemocnice na možnost omezení dodávek léčiv a chovali se tak, aby předešli jakýmkoli škodám, například jim dodávali „*vitální léčiva*“. Také jim umožnili, aby se předzásobili. V důsledku tohoto předzásobení se pak nemohl být zásadně ovlivněn jejich *cash flow*, neboť své závazky hradily zpravidla ze způsobilých splatností pohledávek, které neplnily včas, jež tedy nemohla zásadně ovlivnit.

[167] Dotčené fakultní nemocnice tak nebyly vytýkaným postupem žalobců nijak poškozeny. Případný dopad na relevantní trh, pokud se vůbec projevil, byl marginální. Segment trhu ovlivněný jednáním žalobců představoval podle údajů předsedy žalovaného jen 1,7 % celkového objemu trhu, a byl tak zcela nepatrný. Omezení dodávek se navíc tý-

kalo jen části dodávek, které nebyly označeny jako vitální, faktický dopad na trh tak byl ještě menší.

[168] Pokud pak předseda žalovaného shrnul, že účastníci řízení získali na trhu konkurenční výhodu v porovnání s velkodistributory na protisoutěžním jednání nezúčastněnými, jednalo se o závěr nesprávný. Z užití definice relevantního trhu a konstatování, že čtyři stěžovatelé představují *de facto* veškeré dodavatele do tří fakultních nemocnic, je zřejmé, že žádní další distributoři na tomto trhu nemohou být. Vůči neexistujícím distributorům tak stěžovatelé nemohli získat žádnou výhodu. Jedinou „*výhodou*“ v daném případě bylo dosažení úhrady pohledávek přesahujících 400 milionů Kč a jsoucích mnoho měsíců po lhůtě splatnosti. Krajský soud se však touto argumentací brojící proti nesprávnému posouzení skutkového stavu nezabýval.

[169] Podstatná je též skutečnost, že přes deklaraci zastavení dodávek do fakultních nemocnic, nebyly nikdy tyto výroky naplněny a odběratelé byli vždy uspokojeni. Neexistuje jediný faktický důkaz o odmítnutí prodeje léků. Celá akce měla převážně politický charakter, jejím cílem bylo odvolání dr. Ratha z funkce ministra zdravotnictví a úhrada dluhů fakultních nemocnic vůči distributorům.

[170] Stěžovatel d) pak zdůraznil, že nedošlo k žádné nepříznivé změně obchodních podmínek při dodávání léčiv. Zkrácení lhůty splatnosti za dodávky vitálních léčiv nijak neohrozilo plynulé uspokojování poptávky, neboť fakultní nemocnice nedodržovaly ani předchozí dlouhé lhůty splatnosti. Pojem „*vitální léčiva*“ nemá jednotný výklad a bylo na zvážení nemocnic, která léčiva do této kategorie zahrnou.

[171] Konstantní evropská judikatura vychází z principu, že každá protisoutěžní dohoda se musí vyznačovat určitou mírou podstatnosti („*appreciable*“). jednání žalobců bylo pouze snahou o ochranu svých legitimních zájmů a pokud by i došlo k narušení hospodářské soutěže, pak se jednalo o průvodní jev, který nebyl v žádném případě úmyslný. Tento stav trval velmi omezenou dobu a i v této době byli stěžovatelé připraveni k dodávkám.

[172] Jednání žalobců pak nemohlo porušit § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže i vzhledem k tomu, že nebylo způsobilé ovlivnit ani strukturu trhu, ani parametry soutěže. Jednání žalobců se netýkalo stanovení cen, rozdělení trhu, bojkotu soutěžitele, ani nemohlo jinak ovlivnit hospodářskou soutěž na relevantním trhu. (...)

Závěry Nejvyššího správního soudu

[174] V prvé řadě zde kasační soud nesehlasí s námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku v jeho části zabývající se materiální podmínkou zakázané dohody. Poukazovaná judikatura zdejšího soudu přitom stojí na tezi, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neuvede-li soud v jeho odůvodnění konkrétní jeho důvody a nevyjádří-li se v něm ke všem uplatněným námitkám. Tak tomu však v daném případě nebylo. Krajský soud v dotčené části odůvodnění rozsudku (stejně jako i na jiných místech) poukázal na relevantní odstavce meritorních rozhodnutí žalovaného a předsedy žalovaného, a následně se komplexním způsobem zabýval danou problematikou, a to i z hlediska otázek vznesených stěžovateli. Krajský soud se tedy s žalobními námitkami vypořádal pro přezkoumatelnost rozsudku zcela dostačujícím způsobem. Ani určité ztotožnění se se závěry žalovaného přitom samo o sobě neznamená, že by se krajský soud danou věcí nezabýval.

[175] K věcným námitkám pak kasační soud ve shodě s krajským soudem primárně uvádí, že podstatou narušení hospodářské soutěže byla v daném případě skutečnost, že stěžovatelé (konkurenti) svým jednáním mezi sebou vyloučili působení nezávislého a individuálního soutěžního chování vůči části relevantního trhu. Jednalo se přitom o nejvýznamnější dodavatele nejširšího sortimentu na trhu. Dopad na možnost uspokojení poptávky dotčených fakultních nemocnic je tak zcela nepochybnitelný. Zde je též třeba opětovně zdůraznit, že žalobcům ve správním řízení nebylo vytýkáno úplné zastavení dodávek, ale jejich výrazné omezení spočívající v dodávkách vitálních léčiv v kombinaci se zkrácenou splatností.

[176] V daném případě došlo k narušení soutěže v horizontální úrovni mezi stěžovateli ve vztahu k části relevantního trhu. Narušení *cash flow* fakultních nemocnic a obtíže způsobené jim při vynuceném předzásobení se jsou z tohoto pohledu druhotné. K tomu lze dodat, že stěžovatelé sice dotčeným fakultním nemocnicím umožnili předzásobení se, toto však sami vyvolali. Ani to však zjevně nedostačovalo plně potřebě léčiv, čemuž svědčí zvýšené objemy poptávky léčiv od stěžovatele a) v momentě, kdy prolomil sladěné chování. Skutečnost, že fakultním nemocnicím nebyla způsobena škoda, pak není náležitostí materiální podmínky skutkové podstaty jednání ve shodě. Dodávky „*vitálních léčiv*“ byly přitom součástí sladěného konceptu chování.

[177] Vytýkané jednání bylo způsobilé ovlivnit strukturu soutěže, neboť sledovalo zachování stávajících podílů na trhu, tj. aby při individuálním pokračování dodávek nedošlo k přechodu odběratelů, a tím k navýšení podílu pokračovatele dodávek na trhu. Taková změna byla prokázána při prolomení sladěného chování stěžovatelem a).

[178] Jednání žalobců pak ovlivnilo i parametry soutěže, neboť všichni stěžovatelé shodně ve stejném čase přistoupili k výraznému zkrácení splatnosti dodávek tzv. vitálních léčiv. Lhůty splatnosti dodávek jsou významným konkurenčním parametrem, ovlivňujícím rozhodování odběratelů o volbě dodavatele.

[179] Pokud jde o dopad na trh, nelze jednání žalobců poměřovat jen finančními hledisky; významným kritériem je i charakter trhu a význam dotčených odběratelů. Daný trh je trhem významným, neboť protisoutěžní jednání dopadají i na spotřebitele z hlediska uspokojování jejich zdravotních potřeb. Z uvedených hledisek nelze tedy dopad na trh hodnotit jako marginální. Míra dotčení trhu pak nemá vliv na naplnění skutkové podstaty samotné, projeví se však ve vyšší sankce. Tady správní orgány hodnotily míru dotčení jako nízkou a zohlednily ji v základní částce pokuty (viz níže). (...)

III.C. Stížní námitky vztahující se k uloženým pokutám

(...) iv.) Předvídatelnost a přiměřenost pokut

Argumentace stěžovatelů

[229] Podle žalobců se správní orgány odchýlily od své vlastní rozhodovací praxe v obdobných případech, jakož i od ustálených rozhodnutí evropských soudů a Evropské komise a jejich směrnic a pokynů pro ukládání pokut, ale i od vlastních Zásad postupu při stanovování výše pokut.

[230] Žalovaný tak porušil zásadu předvídatelnosti výše uložené pokuty, jež je inherentní principu generální prevence. Stanovil pokutu nepřezkoumatelným způsobem a uložená sankce ve výsledku převýšila výši sankcí ukládaných jím v případech obdobného porušení předpisů kartelového práva, a dokonce též i v případech, kdy došlo k mnohem závažnějšímu narušení hospodářské soutěže (v řízení byla společností DELTA PEKÁRNY a. s., ODKOLEK a. s. a PENAM spol. s r. o. uložena pokuta 66 000 000 Kč za cenový kartel).

[231] Rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný též ohledně nepřiměřenosti uložené pokuty. Při jejím ukládání byla porušena zásada subsidiarity správního trestání, podle níž má uložení pokuty smysl pouze v těch případech, kdy jiné prostředky nemožou vést ke kýženému cíli a jeví se nedostatečné. Uložená pokuta je nespravedlivá, nepředvídatelná a diskriminační s ohledem na dosavadní sankce ukládané žalovaným za porušení § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, což je zcela evidentní ve srovnání s pokutou uloženou dříve výrobcům pečiva za cenový kartel, který měl bezprostřední a konkrétní negativní dopad na spotřebitele. (...)

Závěry Nejvyššího správního soudu

[237] Ohledně otázky přiměřenosti a předvídatelnosti uložených pokut je třeba v prvé řadě zdůraznit, že jakkoliv má správní orgán při ukládání pokuty volnost správního uvážení, je současně vázán elementárními principy správního rozhodování, včetně po-

vinnosti rozhodovat v obdobných případech obdobným způsobem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2005, čj. 8 As 5/2005-53, ve věci *SELF servis, spol. s r. o.*, č. 1062/2007 Sb. NSS).

[238] K bližšímu pochopení aplikace zásady rovného zacházení při ukládání pokut v rámci ochrany hospodářské soutěže lze podpůrně použít inspirativní judikaturu komunitárních soudů, které mají s otázkami týkajícími se ukládání pokut za porušení soutěžního práva bohaté zkušenosti. Soud prvního stupně tak např. uvedl, že „*při stanovování pokut [...] je Komise povinná dodržovat obecné právní zásady, obzvláště zásady rovného zacházení a proporcionality, jak je vymezila judikatura Soudního dvora a Soudu*“ (viz bod 77 rozsudku ze dne 5. 4. 2006 ve věci *Degussa AG*, T-279/02, Sb. rozh., s. II-897). Podle bodu 80 téhož rozsudku „*[p]řestože rozhodovací praxe Komise sama o sobě nevytváří právní rámec pro pokuty v oblasti hospodářské soutěže (viz rozsudek Soudu ze dne 18. července 2005, *Scandinavian Airlines System v. Komise*, T-241/01, Sb. rozh., s. II-2917, bod 87 a citovaná judikatura), nic to nemění na skutečnosti, že podle zásady rovného zacházení Komise nesmí zacházet se stejnými situacemi odlišně anebo s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněné (rozsudek Soudního dvora ze dne 13. prosince 1984, *Sermide*, 106/83, Recueil, s. 4209, bod 28, a rozsudek Soudu ze dne 14. května 1998, *BPB de Eendracht v. Komise*, T-311/94, Recueil, s. II-1129, bod 309).“*

[239] Za objektivně odůvodněné odlišné zacházení pak Soud prvního stupně v bodě 81 rozsudku ve věci *Degussa AG* považuje pozměnění správní praxe za účelem všeobecné ochrany před protiprávními jednáními porušujícími pravidla v oblasti hospodářské soutěže. Komise tedy „*může kdykoli přizpůsobit výši pokut, pokud tak vyžaduje účinné použití pravidel Společenství v oblasti hospodářské soutěže*“.

[240] K uvedenému doplnil Soudní dvůr (rozsudek ze dne 7. 6. 2007 ve věci *Britannia Alloys & Chemicals Ltd*, C-76/06 P, Sb. rozh.,

s. I-4405, bod 60), že „rozhodovací praxe Komise nemůže sama o sobě vytvářet právní rámec pro pokuty v oblasti hospodářské soutěže a že rozhodnutí týkající se jiných věcí mají ohledně případné existence diskriminace pouze orientační povahu, protože je málo pravděpodobné, že okolnosti jim vlastní, jako jsou trhy, výrobky, podniky a dotyčné doby trvání, jsou totožné“. I podle Soudního dvora je pak (viz bod 44 rozsudku ve věci *Britannia Alloys & Chemicals Ltd*) Komise v rámci svého prostoru pro uvážení „povinná individualizovat sankci v závislosti na jednání a vlastnostech dotyčných podniků, aby zajistila v každém projednávaném případě plnou účinnost pravidel Společenství v oblasti hospodářské soutěže (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 29. června 2006, *SGL Carbon v. Komise*, C-308/04 P, Sb. rozh., s. I-5977, bod 46 a uvedená judikatura)“.

[241] V bodě 61 téhož rozsudku pak Soudní dvůr dokonce uvedl, že „podniky, vůči nimž se vede správní řízení, jež může vyústit v uložení pokuty za porušení pravidel Společenství v oblasti hospodářské soutěže, nemohou nabýt legitimního očekávání ohledně skutečnosti, že Komise nepřekročí dříve používanou úroveň pokut ani ohledně metody výpočtu pokut. Soudní dvůr v tomto ohledu zejména upřesnil, že uvedené podniky tedy musí vzít v úvahu možnost, že se Komise kdykoli rozhodne zvýšit úroveň výše pokut ve srovnání s úrovní používanou v minulosti (viz rozsudek ze dne 28. června 2005, *Dansk Rørindustri a další v. Komise*, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P až C-208/02 P a C-213/02 P, Sb. rozh., s. I-5425, body 228 a 229).“

[242] Z uvedeného lze dovodit, že známá a dostupná správní praxe soutěžního úřadu sice nepředstavuje právní rámec pokut, ale slouží jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásady rovného zacházení, přičemž je nadále možné i zvýšení úrovně pokut v mezích stanovených právními předpisy, pokud je to nutné za účelem zajištění účinnosti aplikace pravidel v oblasti hospodářské soutěže. Jde tedy spíše o vyjádření zákazu libovůle při stanovení pokut. V tomto ohledu může být dřívější praxe soutěžního úřadu významným vodítkem bránícím neodůvodněným excesům při správním trestání. Tento obecný závěr se přitom uplatní i v případech, na něž se vztahuje pouze české soutěžní právo.

[243] V daném případě však není zřejmé, že by k porušení výše uvedených zásad došlo. Stěžovatelé v této souvislosti poukázali na kauzu výrobců pečiva. Zde se však mylí. Nejen, že oba případy vykazují řadu skutkových odlišností, zejména však není pravdou, že by dotčeným výrobcům pečiva byla žalovaným udělena nižší pokuta za závažnější delikt. Jak totiž plyne z odstavce 271 rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 2. 2. 2009 ve věci *DELTA PEKÁRNY, a. s., ODKOLEK a. s., a PENAM, a. s.* (www.compet.cz), byly účastníkům řízení v tomto případě uděleny pokuty ve výši 0,7 – 1,3 % jejich ročního čistého obrátu. Jedná se tedy o násobky pokut udělených v nyní souzené věci. Mají-li být totiž pokuty přiměřené nejen k závažnosti a délce protisoutěžního jednání, ale i k celkovému významu soutěžitele, jenž se takového jednání dopustil, je relevantním kritériem poměr výše uložené pokuty k celkovému čistému obrátu soutěžitele za poslední ukončené kalendářní období a porovnávání absolutní výše ukládaných pokut nemá praktického významu. (...)

Volby do Poslanecké sněmovny: nerespektování vnitřních pravidel primárních voleb politické strany

k § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 204/2000 Sb.

V řízení o návrhu na neplatnost volby kandidáta podle § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, soud není oprávněn přezkoumávat, zda tento kandidát vůbec měl být uveden na podané kandidátní listině s ohledem na tvrzené nerespektování vnitřních pravidel tzv. primárních voleb kandidující politické strany.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2010, čj. Vol 36/2010-27)

Prejudikatura: č. 471/2005 Sb. NSS; usnesení Ústavního soudu č. 29/2003 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 699/02).

Věc: Ing. Aleš H. proti 1) Státní volební komisi a 2) Mgr. Jaroslavu Škárkovi o návrhu na neplatnost volby kandidáta Mgr. Jaroslava Škárky.

Nejvyšší správní soud obdržel dne 11. 6. 2010 návrh na vyslovení neplatnosti voleb odůvodněný tvrzením, že se navrhovatel zúčastnil přímé volby lídra Plzeňského kraje do Poslanecké sněmovny za politickou stranu Věci veřejné (VV) v rámci primárních voleb, které probíhaly v období od 15. do 22. 2. 2010. Konečné výsledky měly být oznámeny dne 1. 3. 2010. K tomu však nedošlo, jelikož primární volby byly anulovány přípisem VV doručeným navrhovateli dne 24. 2. 2010 s odůvodněním, že se těchto voleb zúčastnilo pouze necelých 10 % registrovaných příznivců VV. V dalších volbách byl lidem zvolen Mgr. Jaroslav Škárka.

Navrhovatel proto podal u Obvodního soudu pro Prahu 4 návrh na předběžné opatření, kterým se domáhal zákazu uvádět Mgr. Škárku jako osobu na prvním místě kandidátní listiny VV v Plzeňském kraji. Dále se domáhal vydání rozhodnutí o platnosti primárních voleb VV konaných v období od 15. do 22. 2. 2010 v Plzeňském kraji. Jmenovaný soud však návrh na předběžné opatření zamítl a řízení zastavil (viz usnesení Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 17. 3. 2010, čj. 7 C 77/2010-9). Učinil tak proto, že podle § 16a zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, může soud rozhodovat pouze o určení, zda je rozhodu-

tí orgánu strany v souladu se zákonem a stanovami, pokud se toto rozhodnutí dotýká skutečností vyznačovaných v rejstříku stran a hnutí. Napadené rozhodnutí se však týkalo primárních voleb politické strany a nikoliv skutečností vyznačovaných ve zmíněném rejstříku, a proto nebyla dána pravomoc soudu k projednání a rozhodnutí této věci.

V tom navrhovatel spatřoval zmaření možnosti konání řádných voleb v Plzeňském volebním kraji ze strany státu, a proto navrhnul, aby Nejvyšší správní soud prohlásil volbu Mgr. Jaroslava Škárky za neplatnou.

Nejvyšší správní soud návrh zamítl.

Z odůvodnění:

[5] Soudní přezkum voleb do Poslanecké sněmovny je možný podle § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb. Podle uvedeného zákonného ustanovení je možné podat toliko návrh na neplatnost volby kandidáta, resp. kandidátů. Z obsahu návrhu i formulace petitu je zřejmé, že navrhovatel požaduje vyslovit volbu zvoleného kandidáta Mgr. Jaroslava Škárky. K tomuto návrhu je navrhovatel aktivně legitimován: podle § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb. může totiž návrh na neplatnost volby kandidáta podat občan zapsaný do stálého seznamu ve volebním okrsku, kde byl poslanec volen.

[6] Nejvyšší správní soud dále připomíná, že soudní přezkum volebního procesu je rozdělen do několika fází. Každé z těchto fází přitom odpovídá zvláštní typ řízení, které je soudním řádem správním přesně vymezeno. Jedná se o řízení ve věcech seznamu voličů (§ 88 s. ř. s.), řízení ve věcech registrace kandidátních listin (§ 89 s. ř. s.) a řízení ve věcech neplatnosti voleb a hlasování (§ 90 s. ř. s.).

[7] V nyní projednávané věci navrhovatel zjevně nebrojí proti „finální“ fázi voleb, tj. proti samotnému aktu hlasování, jemu předcházející volební kampani anebo vyhodnocení volebních výsledků, nýbrž proti fázi registrace kandidátních listin. Tvrdí totiž, že Mgr. Jaroslav Škárka neměl být vůbec jako kandidát zaregistrován. Jinak řečeno, *argumentace navrhovatele se ve skutečnosti netýká platnosti či neplatnosti zvolení jmenovaného kandidáta, nýbrž toho, zda vůbec měl být uveden na kandidátní listině, tj. zda ho s ohledem na svoje vnitřní pravidla mohla navrhnout dotčená politická strana Věci veřejné*. Takto položená námitka však přesahuje možnosti soudu posoudit její důvodnost a případně jí vyhovět.

[8] Pojmově se totiž jedná o námitku, která spadá do řízení ve věci registrace kandidátních listin. V tomto řízení, které patří do působnosti krajských soudů (§ 86 ve spojení s § 88 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb.), je totiž poskytována soudní ochrana ve fázi předvolební, nikoliv až poté, co se volby již uskutečnily. V řízení ve věcech platnosti volby a hlasování, tj. ve fázi povolební, již proto není možné přezkoumávat tvrzené pochybení, které bylo možné účinně napadnout dříve.

[9] Pro řízení ve věcech registrace je okruh aktivně legitimovaných subjektů, tedy těch, kteří jsou oprávněni podat návrh v této věci, omezen v případě voleb do Poslanecké sněmovny na politickou stranu, nezávislého kandidáta, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů, které podalo kandidátní listinu (§ 89 odst. 4 s. ř. s.). Pouze tyto subjekty se mohou domáhat vydání rozhodnutí o zrušení registrace kandidátní listiny jiných soupeřů ve volebním klání. Vo-

lič, resp. potenciální volič, v jehož postavení je i navrhovatel, tedy není aktivně legitimován k podání návrhu na soudní přezkum ve věci registrace kandidátní listiny.

[10] Jak k tomu nicméně uvedl zdejší soud již v usnesení ze dne 9. 12. 2004, sp. zn. Vol 11/2004, č. 471/2005 Sb. NSS, v rámci řízení ve věcech neplatnosti voleb a hlasování podle § 90 a násl. s. ř. s. nelze brojit proti vadám v registraci přihlášky. K napadání registrace kandidáta slouží samostatné řízení týkající se ochrany ve věcech registrace, upravené v § 89 s. ř. s. a v § 86 zákona č. 247/1995 Sb. Občan zapsaný do stálého volebního seznamu „*vůbec není osobou legitimovanou k podání návrhu na zrušení rozhodnutí o registraci přihlášky určitého kandidáta, a rozhodnutí o registraci nemůže tím spíše zpochybňovat ani prostřednictvím návrhu na vyslovení neplatnosti voleb nebo neplatnosti volby kandidáta, tedy v jiném řízení s jiným předmětem*. Tento závěr je plně v souladu s účelem a smyslem registračního řízení, v rámci nějž pověřený obecní úřad v sídle volebního obvodu toliko přezkoumává formální náležitosti podané přihlášky. Jedná se tedy o vztah mezi tím, kdo podává přihlášku k registraci, a pověřeným obecním úřadem se sídlem ve volebním obvodu; volič jím nemůže být na svých právech nijak zkrácen, a proto je logické, že ani rozhodnutí o registraci či o odmítnutí registrace nemůže s úspěchem napadat návrhem u soudu.“

[11] Tento názor je konzistentní i s právním názorem, který Ústavní soud vyslovil v usnesení ze dne 16. 12. 2003, sp. zn. I. ÚS 699/02, č. 29/2003 Sb. ÚS (<http://nalus.usoud.cz>): „*Toto taxativní omezení aktivní legitimace přitom nelze považovat za protiústavní. Jeho účelem je zajištění soudního dohledu nad dodržováním rovných podmínek politické soutěže o získání senátorského mandátu a realizace ústavně zaručeného rovného přístupu k voleným funkcím, avšak takovým způsobem, který by neumožňoval volby mařit, např. zjevně účelovým soudním napadáním provedených registrací. Případné maření voleb, které by usilovalo o zablokování soutěže, je totiž také porušením pravidel soutěže. Proto*

jsou aktivně legitimováni účastníci před-mětné politické soutěže, protože právě konkurenti jsou případným porušováním pravidel nejvíce poškozovali a protože jsou zároveň nejlépe informováni o průběhu soutěže (jde o bohatě empiricky ověřený předpoklad).“ Je třeba uvést, že oba citované judikáty se sice výslovně týkají registrace přihlášky, nicméně svým obsahem se bezezbytku vztahují i k registračnímu procesu v případě kandidátních listin.

[12] Nejvyššímu správnímu soudu tedy v dané fázi volebního procesu nepřísluší (do-datečně) zkoumat, zda jmenovaný kandidát Mgr. Jaroslav Škárka měl či neměl být uveden na kandidátní listině Věci veřejných v Plzeňském kraji. Pokud bylo rozhodnuto o registraci kandidátní listiny politické strany a případný návrh na zrušení provedené registrace nebyl úspěšný, příp. vůbec nebyl podán, v rámci přezkumu voleb samotných po jejich uskutečnění již není možné případné nezákonnosti při procesu registrace kandidátních listin přenášet do další fáze přezkumu voleb. Ve volbách je totiž jen na svobodné úvaze voličů, kterého kandidáta (politickou stranu) zvolí. Tuto volbu pak již nelze bez dalšího zpochybňovat poukazem na případné nesrovnalosti v rámci procesu registrace, resp. uvnitř autonomního procesu sestavování kandidátních listin politickou stranou.

[13] Za těchto okolností musel být podaný návrh shledán nedůvodným, a to aniž by soudy příslušelo meritorně se zabývat tím,

zda se Věci veřejné v průběhu tzv. primárních voleb dopustily porušení vnitřních pravidel či nikoliv.

[14] K tomu je možné na okraj a v obecné rovině uvést, že vydávání vnitřních předpisů (stanovy, příspěvkové a nominační řády apod.) spadá do autonomní působnosti politických stran. Princip vnitrostranické autonomie je přitom jedním ze základních principů existence politických stran, přičemž do vnitřního života stran státní moc zásadně nezasahuje. Stát je toliko oprávněn kontrolovat, zda politická strana splňuje základní atributy vnitrostranické demokracie, neboť „[v]znikat a vyvíjet činnost nemohou strany a hnutí, které nemají demokratické stanovy nebo nemají demokraticky ustanovené orgány“ (§ 4 písm. b) zákona č. 424/1991 Sb.). Případný přezkum toho, zda politické strany toto kritérium neporušují, je však již předmětem řízení o existenci nebo činnosti politické strany podle zákona č. 424/1991 Sb. Nejedná se tak o téma soudního přezkumu voleb ve shora popsaném smyslu, nýbrž o problematiku rozsahu soudního přezkumu (zejména) rozhodnutí politických stran samotných, resp. jejich orgánů, tak jak plyne z § 16a citovaného zákona. Zde je vhodné rovněž připomenout, že tento přezkum rozhodnutí politických stran neprovádí správní soudy v režimu soudního řádu správního, nýbrž soudy civilní podle občanského soudního řádu (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 4. 2010, sp. zn. 28 Cdo 3373/2009, www.nsoud.cz).

2121

Místní referendum: podmínky pro oddělení části obce; občan obce

k § 16 odst. 1, § 17 a § 21 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 313/2002 Sb.

k § 91a soudního řádu správního

I. Splnění všech podmínek pro vyhlášení místního referenda o oddělení části obce (§ 21 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích) se musí posuzovat v době, kdy je o něm příslušným orgánem rozhodováno, tj. ke dni zasedání zastupitelstva obce, resp. krajského soudu, pokud je mu podán návrh podle § 91a s. ř. s.

II. Za občana obce je nutno považovat fyzickou osobu, která je státním občanem České republiky a je v obci hlášena k trvalému pobytu (§ 16 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích), a také fyzickou osobu, která dosáhla věku 18 let, je cizím státním občanem a je v obci hlášena k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena (§ 17 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích).

(Podle usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 5. 2010, čj. 30 A 20/2010-139)

Věc: Přípravný výbor pro konání referenda o oddělení Březhradu od statutárního města Hradec Králové proti statutárnímu městu Hradec Králové o návrhu na vyhlášení místního referenda.

Navrhovatel podal u Magistrátu města Hradec Králové návrh na konání místního referenda o oddělení části statutárního města Hradec Králové vymezené katastrálním územím Březhrad od města Hradec Králové. Zastupitelstvo města Hradec Králové návrh projednalo a usnesením ze dne 24. 2. 2009 rozhodlo o nevyhlášení místního referenda. Důvodem byla skutečnost, že Březhrad měl ke dni podání návrhu pouze 906 obyvatel hlášených zde k trvalému pobytu. Nebyla tak splněna podmínka stanovená v § 21 odst. 1 zákona o obcích, že část obce, která se chce oddělit, musí mít po oddělení alespoň 1 000 občanů.

S uvedeným rozhodnutím zastupitelstva města Hradec Králové navrhovatel nesouhlasil, a proto se obrátil s návrhem na vyhlášení místního referenda na Krajský soud v Hradci Králové. Zdůraznil, že proces oddělení části obce má v souladu s platnou právní úpravou dvě fáze. Tou první je uspořádání místního referenda, druhou pak, v případě jeho kladného výsledku, podání návrhu na oddělení části obce a řízení o tomto návrhu před krajským úřadem. Pokud je podán návrh na konání místního referenda o oddělení části obce, který splňuje všechny formální náležitosti, může být dle navrhovatelova názoru místní referendum vyhlášeno, i když v době podání návrhu na konání místního referenda není splněna podmínka stanovená v § 21 odst. 1 zákona o obcích o minimálním počtu občanů obce po jejím oddělení. Právě tak je třeba dle navrhovatele interpretovat vypuštění nedostatku počtu občanů oddělované části jako

výslovné překážky pro konání místního referenda dříve zakotvené v § 10 písm. i) zákona č. 298/1992 Sb., o místním referendu^{*)}. Výklad odpůrce nemůže podle něj obstát. Ustanovení § 7 písm. d) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, stanoví, že místní referendum nelze konat, jestliže by otázka v něm položená byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy. Otázka navržená pro místní referendum v rozporu s právními předpisy není, což netvrdí ani odpůrce, a také rozhodnutí v místním referendu by v rozporu s právními předpisy být nemohlo, protože samo o sobě k oddělení části obce nepostačuje. Uvedený názor podporuje dle navrhovatele i znění § 21 odst. 1 zákona o obcích. Podle něj musí být podmínka stanoveného počtu občanů splněna až po oddělení části obce, tedy ke dni jejího vzniku.

Pro případ, že by se krajský soud se shora uvedeným názorem neztotožnil, navrhl navrhovatel, aby postupoval dle § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy aby přerušil řízení a předložil v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky návrh Ústavnímu soudu na zrušení části § 21 odst. 1 zákona o obcích; konkrétně části za středníkem v první větě, která zní „*po oddělení musí mít alespoň 1 000 občanů*“, neboť toto ustanovení je dle navrhovatele v rozporu s čl. 100 odst. 1 Ústavy zakotvujícím právo na samosprávu, jež je díky tomuto ustanovení obyvatelům Březhradu upíráno.

Odpůrce se k návrhu vyjádřil přípisem, v němž uvedl, že návrh přípravného výboru

^{*)} S účinností od 1. 2. 2004 nahrazen zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

sice splnil všechny požadavky stanovené zákonem o místním referendu, avšak postup při oddělení části obce je upraven zákonem o obcích, přičemž poukázal zejména na znění jeho § 21 odst. 1. Odkázal rovněž na § 16 odst. 1 tohoto zákona, podle něhož je občanem obce státní občan České republiky s trvalým pobytem na území dané obce. Z centrální evidence obyvatel vedené Ministerstvem vnitra bylo zjištěno, že na území části statutárního města Hradec Králové vymezené k. ú. Březhrad bylo ke dni 24. 2. 2009, tedy ke dni zasedání zastupitelstva, hlášeno k trvalému pobytu 905 občanů. Vyhlášení místního referenda tak brání § 7 písm. d) zákona o místním referendu.

Za nedůvodné považoval tvrzení navrhovatele, že část § 21 odst. 1 zákona o obcích je v rozporu s čl. 100 odst. 1 Ústavy. Ústava uznává právo na samosprávu územních samosprávných celků, které jsou obcemi nebo kraji. Tedy veřejnoprávními korporacemi již konstituovanými. Vznikem nových obcí se Ústava nezabývá. Dle odpůrce tak nelze porušit právo na samosprávu územního samosprávného celku, který neexistuje.

Krajský soud návrh usnesením ze dne 30. března 2009, čj. 30 Ca 23/2009-41, zamítl.

K ústavní stížnosti navrhovatele Ústavní soud nálezem ze dne 19. 4. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09, citované usnesení krajského soudu zrušil (výrok I.), když dospěl k závěru, že jím a postupem jeho vydání předcházejícím bylo porušeno základní právo stěžovatele garantované čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.). Ve výroku II. nálezu pak Ústavní soud odmítl návrh na zrušení § 21 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

Krajskému soudu se tak věc vrátila k novému řízení o návrhu na vyhlášení místního referenda. Krajský soud nejprve vyzval Magistrát města Hradec Králové, oddělení evidence obyvatel, ke sdělení, kolik fyzických osob, které jsou státními občany České republiky, je hlášeno v části statutárního města Hradec Králové vymezené k. ú. Březhrad k trvalému pobytu (§ 16 odst. 1 zákona o ob-

cích), a kolik fyzických osob, které dosáhly věku 18 let a jsou občany Evropské unie, je hlášeno na tomtéž území k trvalému pobytu (§ 17 zákona o obcích).

V odpovědi na dotaz soudu správní orgán uvedl, že ke dni 5. 5. 2010 bylo v části Hradec Králové – Březhrad evidováno 895 fyzických osob, které jsou státními občany České republiky a jsou hlášeny v části statutárního města Hradec Králové – Březhrad k trvalému pobytu (§ 16 odst. 1 zákona o obcích), a 2 fyzické osoby, které dosáhly věku 18 let, jsou občany členských států Evropské unie a jsou hlášeny v části statutárního města Hradec Králové – Březhrad k platnému trvalému pobytu občana Evropské unie (§ 17 zákona o obcích).

K uvedenému podkladu se navrhovatel vyjádřil podáním ze dne 21. 5. 2010, v němž uvedl, že jej považuje za nedůvěryhodný, a to s ohledem na fyzické sčítání občanů Březhradu, které za pomoci několika občanů Březhradu provedl. Na základě tohoto sčítání, které nebylo konáno z moci úřední, takže mohli být započteni pouze občané, kteří k tomu dali souhlas, dospěl navrhovatel k počtu 952 občanů České republiky hlášených k trvalému pobytu v části Březhrad. Přitom Magistrát města Hradec Králové v roce 2009 ve svém sdělení uvedl počet 906 občanů, a nyní uvádí 895 občanů. Tento zjevný rozpor vede navrhovatele k závěru o možné manipulaci s údaji evidence ze strany magistrátu města, ať již úmyslné, nebo vzniklé v důsledku chyby.

V dalším bodu svého vyjádření navrhovatel odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09, konkrétně na jeho část V. odst. 36, v němž Ústavní soud konstatoval, že pod pojem „občan“ ve smyslu zákona o obcích je třeba zahrnout i fyzické osoby, které dosáhly věku 18 let, jsou cizími státními občany a jsou v obci hlášeny k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena. Ústavní soud následně konstatoval, že takovou smlouvou je Smlouva o fungování Evropské unie. Navrhovatel vyjádřil názor, že stejné skutečnosti mohou být zakotveny i v jiné mezinárodní smlouvě, kterou je Česká republika vázána a která byla vy-

hlášena, a pojem „občan“ tak může kromě občanů členských států Evropské unie zahrnovat i další cizince. Proto navrhovatel navrhl, aby se krajský soud zabýval otázkou, zda do počtu občanů hlášených v části Březhrad nemají být v souladu s názorem Ústavního soudu zahrnuti i další zde hlášení cizinci.

Vázat vznik nové obce na počet občanů, respektive v souladu s názorem Ústavního soudu na počet občanů České republiky a členských států Evropské unie, se dle navrhovatele jeví nesmyslným vzhledem k dalším ustanovením zákona o obcích i dalším právním předpisům. Konkrétně jmenoval § 22 zákona o obcích, podle něhož v případě oddělení části obce se dělí majetek původní obce v poměru podle počtu obyvatel původní a nově vzniklé obce, dále § 68 téhož zákona, podle něhož se počet členů zastupitelstva obce stanoví podle počtu obyvatel obce, a § 73 téhož zákona, dle kterého se podle počtu obyvatel poskytuje i odměna členům zastupitelstva. Také podle zákona č. 243/2009 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, je jedním z hledisek, kterým se určuje podíl na celostátním hrubém výnosu daní, poměr počtu obyvatel obce k počtu obyvatel ostatních obcí. Navrhovatel proto považoval za použití logického a systematického výkladu za správné, aby i pro oddělení části obce bylo použito měřítko počtu všech obyvatel, nikoliv pouze občanů.

V reakci na uvedená tvrzení a návrhy navrhovatele se krajský soud obrátil na Ministerstvo vnitra se stejným dotazem jako původně na Magistrát města Hradec Králové. Ministerstvo vnitra odpovědělo přípisem ze dne 27. 5. 2010, z něhož vyplývá, že ke dni 26. 5. 2010 bylo v části statutárního města Hradec Králové – Březhrad evidováno 892 fyzických osob, které jsou státními občany České republiky a jsou hlášeny v části statutárního města Hradec Králové – Březhrad k trvalému pobytu (§ 16 odst. 1 zákona o obcích), a 2 fyzické osoby, které dosáhly věku 18 let, jsou občany členských států Evropské unie a jsou hlášeny v části statutárního města Hradec Králové – Březhrad k platnému trvalému po-

bytu občana Evropské unie (§ 17 zákona o obcích).

Současně krajský soud vyzval Magistrát města Hradec Králové, aby v návaznosti na svůj přípis ze dne 5. 5. 2010, ve kterém k dotazu navrhovatele uvedl, že kromě 895 občanů ČR hlášených k trvalému pobytu a 2 občanů členských států EU s platným trvalým pobytem občana EU, žije v místní části Březhrad ke dni 5. 5. 2010 také 175 cizinců s platným dlouhodobým pobytem vízového cizince, 16 cizinců s platným trvalým pobytem, 9 azylantů s povoleným pobytem azylanta a 1 občan členského státu EU s platným přechodným pobytem občana EU, krajskému soudu sdělil, příslušníky kterých států shora uvedení cizinci jsou. Na tento dotaz odpověděl Magistrát města Hradec Králové, oddělení evidence obyvatel, sdělením ze dne 25. 5. 2010, podle něhož bylo ke dni 24. 5. 2010 v části statutárního města Hradec Králové – Březhrad evidováno celkem 202 cizinců s různými typy pobytů.

Magistrát města Hradec Králové aktualizoval poskytnuté údaje sdělením ze dne 28. 5. 2010, z něhož vyplynulo, že k tomuto dni bylo v části statutárního města Hradec Králové – Březhrad evidováno 892 fyzických osob, které jsou státními občany České republiky a jsou hlášeny v části statutárního města Hradec Králové – Březhrad k trvalému pobytu (§ 16 odst. 1 zákona o obcích), a 2 fyzické osoby, které dosáhly věku 18 let, jsou občany členských států Evropské unie (EU) a jsou hlášeny v části statutárního města Hradec Králové – Březhrad k platnému trvalému pobytu občana Evropské unie (§ 17 zákona o obcích). Tytéž údaje potvrdil i přípis Ministerstva vnitra ze dne 28. 5. 2010.

Krajský soud v Hradci Králové návrh na vyhlášení místního referenda o otázce: „*Souhlasíte s oddělením části statutárního města Hradec Králové vymezené k. ú. Březhrad od statutárního města Hradec Králové a s vytvořením nové obce v uvedeném území?*“ zamítl.

Z odůvodnění:

Krajský soud předně konstatuje, že se z důvodů níže uvedených neztotožnil s námitkou

navrhovatele zpochybňující důvěryhodnost podkladů poskytovaných Magistrátem města Hradec Králové. Pokud navrhovatel spatřuje rozpor v tom, že mu Magistrát města Hradec Králové poskytl různé údaje o počtu občanů části Březhrad, pak nelze přehlédnout, že tyto údaje poskytoval v roce 2008, poté v roce 2009 a nyní v květnu 2010. Je proto zcela logické, že v takovém časovém rozpětí se údaje o počtu obyvatel části Březhrad mohou v řádu jednotek či dokonce desítek lišit. Naopak těžko by bylo lze uvěřit tomu, že by se počet obyvatel vůbec neměnil. Důvěryhodnost poskytnutých údajů nemohlo ohrozit ani laické sčítání občanů části Březhrad, které provedli členové navrhovatele nebo jeho sympatizanti. Je zřejmé, že takový podklad nemůže být pro zjištění počtu občanů obce nebo její části relevantní. Z toho důvodu krajský soud nevyhověl ani návrhu navrhovatele, aby vyslechl k této problematice navržené svědky z řad občanů Březhradu.

Dle § 3 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel je evidence obyvatel vedena v informačním systému evidence obyvatel, jehož správcem je Ministerstvo vnitra. Tento informační systém je informačním systémem veřejné správy podle zvláštního zákona, kterým je zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy. Dle § 8 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel pak Ministerstvo vnitra, krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností poskytují údaje z informačního systému v rozsahu nezbytně nutném a za podmínek stanovených tímto zákonem nebo zvláštním právním předpisem. Údaje poskytnuté krajskému soudu Magistrátem města Hradec Králové tedy tento orgán státní správy získal ze stejné evidence, ze které je získává Ministerstvo vnitra. Přesto krajský soud vyhověl navrhovateli a vyžádal si relevantní údaje přímo od Ministerstva vnitra. Také z jím poskytnutých údajů je zřejmé, že jsou ve shodě s údaji poskytovanými Magistrátem města Hradec Králové. Krajský soud proto neshledal jediný důvod, proč by neměl považovat údaje poskytnuté jak tímto orgánem, stejně tak jako údaje poskytnuté Ministerstvem vnitra, za důvěryhodné. Při svém rozhodování z nich proto vycházel.

V souvislosti s tím krajský soud nepovažoval za důležité pro posouzení věci, aby si od shora uvedených orgánů státní správy vyžádal také doložení všech zápisů, ke kterým v informačním systému došlo ve vztahu k obyvatelům hlášeným v části Březhrad v průběhu let 2009 a 2010, jak navrhoval navrhovatel. Jak uvedl Ústavní soud, splnění všech podmínek vyhlášení místního referenda (tedy i podmínky 1 000 občanů) se musí posuzovat v době, kdy je o něm příslušným orgánem rozhodováno (tj. ke dni zasedání zastupitelstva, respektive krajského soudu, pokud mu je podán návrh dle § 91a s. ř. s.). Změny v počtu obyvatel části Březhrad v letech 2009 a 2010 tak nejsou pro posouzení projednávané věci relevantní.

Stejně tak krajský soud nemohl vyhovět návrhu navrhovatele, aby proběhlo fyzické sčítání občanů části Březhrad krajským úřadem nebo Ministerstvem vnitra v rámci kontroly výkonu přenesené působnosti Magistrátu města Hradec Králové. Krajský soud nemá vůbec oprávnění takové sčítání občanů nařídit, navíc takový postup vzhledem ke lhůtám, v nichž musí krajský soud o návrhu dle § 91a s. ř. s. rozhodnout (30 dnů), těžko přichází v úvahu. Jak již krajský soud uvedl shora, neshledal důvod, pro který by neměl a nemohl vycházet z údajů z informačního systému evidence obyvatel.

Krajský soud se ztotožnil s námitkou navrhovatele obsaženou v jeho podání doručeném mu dne 21. 5. 2010, že je namístě posoudit existenci mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána a které byly vyhlášeny, jež by zakotvily ve prospěch státních příslušníků příslušného státu stejná oprávnění, jako má občan obce dle § 16 zákona o obcích. Ostatně touto otázkou se zabýval i Ústavní soud ve svém shora citovaném nálezu a to na několika místech jeho odůvodnění. V části V. odst. 36 konstatoval, že „*takovou mezinárodní smlouvou je pak Smlouva o fungování Evropské unie (v konsolidovaném znění), konkrétně její ustanovení čl. 22 odst. 1 (zaručující aktivní a pasivní volební právo v komunálních volbách, publ. in. Úřední věstník Evropské unie ze dne 9. 5. 2008, C 115/57); dále*

srov. i čl. 40 Listiny základních práv Evropské unie“. V části V. odst. 41 nálezu Ústavní soud dospěl k závěru, že „citované ustanovení (rozuměj § 21 odst. 1 zákona o obcích) je dlužno vykládat tak, že se za ‚občana‘ považují i občané Evropské unie, kteří jsou v oddělující se části obce hlášení k trvalému pobytu. Těmto osobám totiž Smlouva o fungování Evropské unie i samotné obecní zřízení přiznávají právo podílet se na samosprávě obcí (např. volit a být voleni do zastupitelstev obcí či dokonce hlasovat v samotném místním referendu o oddělení obce); bylo by proto zcela iracionální, aby nebyly brány v potaz pro účely zjištění počtu ‚občanů‘ nutných pro splnění zákonných podmínek oddělení.“ Konečně naposledy se k této problematice vrátil Ústavní soud v části V. odst. 43 citovaného nálezu, v němž uložil krajskému soudu, jak má v novém řízení po vrácení věci pokračovat. Ústavní soud uvedl: „V novém řízení následujícím po kasaci napadeného rozhodnutí bude krajský soud povinen ve vztahu k řádnému zjištění podmínek vyhlášení a konání referenda ověřit, zda stěžovatelem zmiňovaní cizí státní příslušníci skutečně mají trvalý pobyt na území části obce, jež má být oddělena, zda se jedná o občany Evropské unie a zda jejich počet spolu s občany obce ve smyslu § 16 obecního zřízení přesahuje 1 000. Teprve na základě těchto zjištění pak bude moci učinit závěr o splnění či nesplnění podmínky počtu ‚občanů‘ části obce usilující o oddělení a tudíž o vyhlášení referenda.“

Vázán uvedeným právním názorem Ústavního soudu postupoval krajský soud v novém řízení dle uvedených pokynů, jak je ostatně již ze shora uvedeného patrné. Krom toho reflektoval na připomínku navrhovatele a vyžádal si od Magistrátu města Hradec Králové sdělení z informačního systému evidence obyvatel, státními příslušníky kterých států cizinci s různými typy pobytů evidovaní v části statutárního města Hradec Králové jsou (viz shora citovaná odpověď Magistrátu města Hradec Králové, oddělení evidence obyvatel, ze dne 25. 5. 2010).

V návaznosti na to krajský soud předesílá, že Ústavní soud se ve svém shora citovaném

nálezu v souvislosti s existencí mezinárodních smluv předvídaných v § 17 zákona o obcích zmínil toliko a pouze o Smlouvě o fungování Evropské unie. Lze předpokládat, že pokud by mu byla známa existence jiné obdobné mezinárodní smlouvy, v odůvodnění svého nálezu by ji jistě zmínil. Svědčí o tom i jeho pokyny, jak má krajský soud v novém řízení postupovat a jaké skutečnosti rozhodné pro posouzení věci má zjistit (viz již citovaná část V. odst. 43 nálezu). Ani navrhovatel žádnou konkrétní mezinárodní smlouvu neuvedl, jeho námitka zůstala v rovině zcela obecné. Také odborná literatura žádnou takovou mezinárodní smlouvu nezmiňuje (srov. Vedral, J.; Váňa, L.; Břeň, J.; Pšenička, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 1. vyd. C. H. Beck : Praha, 2008). Přesto se však krajský soud snažil existenci takové mezinárodní smlouvy dohledat a to zejména ve vztahu ke státům, jejichž státní příslušníci v různých právních režimech v části Březhrad dle uvedeného sdělení Magistrátu města Hradec Králové byli evidováni. Jeho úsilí ovšem bylo bezvýsledné, a proto krajský soud uzavřel, že s výjimkou Smlouvy o fungování Evropské unie neexistuje jiná mezinárodní smlouva vymezená v § 17 zákona o obcích, která by také státním občanům jiného státu přiznávala oprávnění občana obce stanovená v § 16 zákona o obcích.

Navrhovatel se rovněž snažil podpořit své názory na zákonnou podmínku 1 000 občanů pro vyhlášení místního referenda o oddělení části obce odkazy na shora citovaná ustanovení zákona o obcích či zákona o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům. Krajský soud však neshledal, že by znění těchto ustanovení byla v logickém protikladu se zněním § 21 odst. 1 zákona o obcích. Ostatně například navrhovatelem zmíněný § 22 zákona o obcích ve svém odstavci 2 zakotvuje, že návrh na oddělení části obce musí (mimo jiné) obsahovat pod písmenem c) počet občanů obce ke dni podání návrhu na oddělení její části, jakož i počty občanů obce v jednotlivých částech, které se mají oddělit, ale současně pod písmenem d) také rozděle-

ní výnosu daní v poměru podle počtu obyvatel původní a nově vzniklé obce do doby, než bude stanoveno procento, kterým se na výnosech daní podílí nově vzniklá obec. Z uvedeného je zřejmé, že zákonodárce si byl rozdílu pojmů „občan“ a „obyvatel“ dobře vědom a zcela úmyslně tyto pojmy používal pro rozdílné právní situace. Krajskému soudu tak nezbývá, než znovu odkázat na již citovanou část odůvodnění nálezu Ústavního soudu (část V. odst. 21 až 27) a jeho závěr, že shora uvedenou zákonnou podmínku pro vyhlášení místního referenda o oddělení části obce shledal ústavně konformní.

Krajský soud proto uzavřel, že v novém řízení bylo spolehlivě prokázáno, že ke dni 28. 5. 2010, tedy ke dni rozhodování soudu, bylo evidováno v části statutárního města Hradec Králové – Březhrad 892 fyzických osob,

které jsou státními občany České republiky a jsou hlášeny v této části statutárního města Hradec Králové k trvalému pobytu (§ 16 odst. 1 zákona o obcích), a 2 fyzické osoby, které dosáhly věku 18 let, jsou občany členských států Evropské unie (EU) a jsou hlášeny v této části statutárního města Hradec Králové k platnému trvalému pobytu občana Evropské unie (§ 17 zákona o obcích). V části Březhrad usilující o oddělení od statutárního města Hradec Králové tak bylo evidováno ke dni rozhodování soudu celkem 894 občanů ve smyslu § 16 a § 17 zákona o obcích. Nebyla tak splněna zákonná podmínka pro vyhlášení místního referenda o oddělení části obce stanovená v § 21 odst. 1 zákona o obcích, neboť část obce usilující o oddělení neměla ke dni rozhodování soudu 1 000 občanů ve smyslu § 16 a 17 zákona o obcích.

2122

Správní trestání: zánik odpovědnosti za správní delikt Rozhlasové a televizní vysílání: běh prekluzivní subjektivní lhůty Správní řízení: vydání rozhodnutí kolegiálním orgánem

k § 109 odst. 2 soudního řádu správního

k § 19 a § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu (č. 500/2004 Sb.)*)

k § 8 odst. 5 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů**)

I. K zániku odpovědnosti za správní delikt uplynutím času (prekluzi) přihlíží správní soudy všech stupňů z úřední povinnosti.

II. Počátek běhu prekluzivní subjektivní lhůty ve smyslu § 8 odst. 5 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, je dán okamžikem vědomosti o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení, že došlo k porušení zákona jako takového.

III. Vydáním rozhodnutí ve smyslu § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu z roku 2004 je i u kolegiálního orgánu předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19 téhož zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2010, čj. 7 As 11/2010-134)

Prejudikatura: č. 329/2004 Sb. NSS, č. 845/2006 Sb. NSS a č. 1851/2009 Sb. NSS; Soudní judikatura ve věcech správních č. 317/1998, č. 553/1999 a č. 684/2000.

Věc: Akciová společnost WALMARK proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

*) S účinností od 1. 7. 2009 byl § 19 změněn zákonem č. 7/2009 Sb.

**) S účinností od 26. 1. 2006 byl § 8 změněn zákonem č. 25/2006 Sb.

Žalovaná svým rozhodnutím vydaným dne 7. 11. 2007 uložila žalobci jako zadavateli reklamy na přípravek PROSTENAL (mutace 11), vysílané na televizních programech televize Prima, Nova a ČT 2 v průběhu roku 2006, pokutu ve výši 100 000 Kč podle § 8 odst. 1 písm. a) zákona o regulaci reklamy, za porušení § 5d písm. d) téhož zákona.

Žalobce proti rozhodnutí žalované podal žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji svým rozsudkem ze dne 26. 6. 2009 zamítl. Dospěl k závěru, že žalobce uvedl spotřebitele v omyl obsahem prezentované reklamy bez ohledu na pravdivost či nepravdivost působení propagovaného výrobku, tedy že je odpovědný za spáchání správního deliktu.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž napadl rozsudek v celém rozsahu pro nepřezkoumatelnost, resp. vadu řízení spočívající v tom, že soud měl zrušit napadené rozhodnutí žalované, neboť bylo stíženo stejnou vadou, pro kterou Nejvyšší správní soud zrušil předchozí rozsudek městského soudu (viz rozsudek NSS ze dne 11. 12. 2008, čj. 7 As 55/2008-81). Nejvyšší správní soud v odůvodnění svého zrušovacího rozsudku konstatoval, že žalovaná posuzovala reklamu na přípravek PROSTENAL, vysílanou opakovaně v průběhu roku 2006, podle právní úpravy zákona o regulaci reklamy účinné do 25. 1. 2006, přičemž k důvodu aplikace zákona v daném účinném znění se nikterak nevyjádřila, i když otázka aplikace nebyla jednoznačná. Z tohoto důvodu se stěžovatel domníval, že městský soud nerespektoval závazný právní názor Nejvyššího správního soudu, když rozhodnutí žalované nezrušil a nevrátil věc k dalšímu řízení.

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

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám shledal vady uvedené v odstavci 3,

k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. (...)

Nejvyšší správní soud se dále zabýval z úřední povinnosti otázkou prekluze práva na uložení pokuty za předmětný správní delikt. V této souvislosti především odkazuje na judikaturu Ústavního soudu (např. náleze ze dne 5. 2. 2009, sp. zn. II. ÚS 1416/07 a náleze ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, oba dostupné na <http://nalus.usoud.cz>), podle níž jsou soudy ve správním soudnictví povinny ve smyslu § 109 odst. 2 s. ř. s. přihlížet k prekluzi práva z úřední povinnosti, tj. bez ohledu na to, zda účastník řízení námitku prekluze uplatnil či nikoli. V opačném případě by podle názoru Ústavního soudu došlo k porušení práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Na judikaturu Ústavního soudu následně navázal ve své rozhodovací činnosti také Nejvyšší správní soud, který v rozsudku ze dne 2. 4. 2009, čj. 1 Afs 145/2008-135, č. 1851/2009 Sb. NSS, shrnul, že pokud by správní soudy nepřihlížely k prekluzi práva vyměřit či doměřit daň (v daném případě se jednalo o daňové řízení) jenom proto, že prekluze nebyla účastníky řádně namítnuta, pak by poskytovaly ochranu neexistujícím právům, čímž by se dostávaly do rozporu se svým hlavním posláním, kterým je ochrana veřejných subjektivních práv fyzických i právnických osob. Soudy přitom nemusí v každém svém rozhodnutí explicitně zdůvodňovat, zda v dané věci došlo či nedošlo k prekluzi ve smyslu § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Pokud účastník řízení prekluzi nenamítal a soud poté, co se touto otázkou zabýval, dospěl k závěru, že k prekluzi nedošlo, není nutné, aby své úvahy v odůvodnění rozhodnutí výslovně uváděl. Soud má povinnost vypořádat otázku prekluze tehdy, je-li namítána, a v případě, že sám dospěje k závěru, že k prekluzi práva došlo. Tyto závěry Nejvyššího správního soudu lze plně vztáhnout i na danou věc i přesto, že se nejedná o prekluzi práva vyměřit daň, ale o prekluzi práva uložit sankci za správní delikt. Rovněž podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, čj. 3 As 57/2004-39, č. 845/2006

Sb. NSS, je třeba, aby soud přihlédl k zániku odpovědnosti za přestupek z úřední povinnosti, a to proto, aby byl zachován jednotný postup v kategorii trestního obvinění a učiněno tak zadost čl. 6 odst. 1 první větě Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.). V dané věci se sice jednalo o tzv. „jiný“ správní delikt, nikoliv o přestupek, tento závěr je však použitelný obecně na veškeré správní delikty, neboť zcela koresponduje s judikaturou Ústavního soudu, podle které s společný rys prekluze (bez ohledu na povahu prekludovaného práva, tj. mimo jiné i práva vyměřit daň jako veřejnoprávní dávku nesankční, byť jednostranné povahy) lze považovat to, že k ní má soud přihlížet z úřední povinnosti. Tím spíše musí proto uvedené pravidlo formulované Ústavním soudem platit pro právo uložit sankci za spáchaný veřejnoprávní delikt.

Ústavní soud svoji judikaturu ve vztahu k prekluzi dále rozvinul v nálezech týkajících se ukládání pokut za správní delikt podle § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy. V nálezu ze dne 11. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 946/09, dostupném na <http://nalus.usoud.cz>, Ústavní soud konstatoval, že otázku prekluze práva považuje za problematiku natolik významnou, že by se jí měly správní soudy důkladně zabývat. V nálezu ze dne 17. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1898/09, a v nálezech ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 947/09 a sp. zn. I. ÚS 948/09, <http://nalus.usoud.cz>, pak dodal, že otázku prekluze zkoumá správní soud (včetně Nejvyššího správního soudu) z úřední povinnosti. Ostatně již v rozsudku ze dne 30. 4. 2009, čj. 5 As 73/2008-17, zásadu oficiality zkoumání prekluze práva potrestat za veřejnoprávní delikt uplatnil Nejvyšší správní soud ve věci skutkově shodné s věcí nyní projednávanou.

Na projednávanou věc dopadá § 8 odst. 5 zákona o regulaci reklamy, podle něhož lze uložit pokutu do jednoho roku ode dne, kdy orgán dozoru zjistil porušení zákona, nejdéle však do tří let ode dne, kdy k porušení zákona došlo. Z judikatury správních soudů (např. rozsudky Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1996, sp. zn. 6 A 103/94, publikovaný v Soudní judikatuře ve věcech správních pod

č. 317/1998, ze dne 18. 2. 1997, sp. zn. 7 A 167/94, publikovaný v Soudní judikatuře ve věcech správních pod č. 553/1999, a ze dne 10. 2. 1995, sp. zn. 7 A 147/94, publikovaný v Soudní judikatuře ve věcech správních pod č. 684/2000, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2004, čj. 5 A 1/2001-56, č. 329/2004 Sb. NSS) i nálezu Ústavního soudu vyplývá, že počátek běhu prekluzivní subjektivní lhůty ve smyslu § 8 odst. 5 zákona o regulaci reklamy je dán okamžikem vědomosti o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení, že došlo k porušení zákona jako takového.

V dané věci rozhodla žalovaná o zahájení správního řízení se stěžovatelem pro možné porušení § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy na svém zasedání dne 28. 6. 2006. Ze správního spisu však není patrné, co a kdy se stalo podnětem pro zahájení tohoto řízení. Ze zápisu ze zasedání žalované 13/poř. č. 49, pouze plyne, že analytický odbor žalované dospěl podle obsahu reklamy na přípravek PROSTENAL (mutace 11) k závěru, že byl porušen § 5d písm. d) zákona o regulaci reklamy, aniž by bylo zřejmé, kdy se tak stalo. Ve správním spisu je dále přípis Státního ústavu pro kontrolu léčiv s podnětem Sdružení výrobců volně prodejných léčivých přípravků směřujícím proti televizní reklamě na doplňky stravy. Tento podnět byl doručen žalované dne 28. 12. 2005, tedy ještě předtím, než byla předmětná reklama vysílána. Za počátek běhu prekluzivní subjektivní lhůty proto nemůže být považováno datum 28. 12. 2005, protože reklama byla vysílána až v průběhu roku 2006. I kdyby však prekluzivní subjektivní lhůta začala běžet od 28. 6. 2006 (den rozhodnutí žalované o zahájení řízení), rozhodnutí o uložení pokuty bylo vydáno až dne 7. 11. 2007, tzn. po uplynutí roční prekluzivní lhůty. Protože městský soud rozhodoval o žalobě stěžovatele dne 26. 6. 2009, tedy v době, kdy již byla ustálena judikatura týkající se povinnosti přihlídnout k prekluzi práva *ex offio*, Nejvyšší správní soud z toho dovozuje, že se prekluzí zabýval, avšak dospěl k závěru, že k ní nedošlo, a z toho důvodu své úvahy v odůvodnění rozhodnutí výslovně neuvedl

(viz citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2009, čj. 1 Afs 145/2008-135). S tímto právním závěrem městského soudu se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje, neboť v daném případě k prekluzi práva uložit pokutu nepochybně došlo. Ačkoli žalovaná rozhodla dne 7. 2. 2007, tj. v zákonem stanovené lhůtě, rozhodnutí vyhotovila až dne 31. 10. 2007 a vypravila je dokonce až 7. 11. 2007, tedy po uplynutí roční prekluzivní lhůty. Nejvyšší správní soud považuje za nutné zdůraznit, že za vydání rozhodnutí je nezbytné ve smyslu § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu i u kolegiálního orgánu považovat předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19 správního řádu (tj. v dané věci 7. 11. 2007, kdy bylo napadené rozhodnutí předáno k doručení, nikoli 31. 10. 2007, kdy bylo vyhotoveno, příp. 7. 2. 2007, kdy kolegiální orgán přijal usnesení, že stěžovatel spáchal správní delikt). Zvláštní ustanovení o řízení před kolegiálním orgánem (§ 134 správního řádu) totiž ohledně vydání rozhodnutí nestanovují žádné zvláštní pravidlo a pravidlo obecné, stanovené v § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu, je i s ohledem na povahu věci plně použitelné na kolegiální orgány,

neboť je v jejich možnostech uspořádat své vnitřní poměry (zejména jednacím řádem podle § 134 odst. 5 správního řádu) tak, aby řádně postupovaly v souladu s uvedeným ustanovením o vydání rozhodnutí. Kolegiální povaha správního orgánu má totiž zásadní vliv pouze na jeho „vnitřní“ fungování a projevuje se zejména nutností existence určitého mechanismu vnitřních rozhodovacích postupů (zejména pravidel hlasování transformujících jednotlivé vůle vícero oprávněných členů těchto orgánů do úřední vůle kolegiálního orgánu jako jediné a jednotné entity nadané vrchnostenskými pravomocemi), avšak nic nemění na skutečnosti, že „navenek“, tj. zejména v komunikaci s účastníkem řízení, se uvedený orgán projevuje a musí projevovat jako jediná entita. Nezvykle dlouhá doba, zhruba devíti měsíců, od okamžiku „vnitřního“ přijetí rozhodnutí žalovanou (7. 2. 2007) do vyhotovení napadeného rozhodnutí (31. 10. 2007), resp. do doby jeho vydání (7. 11. 2007), je proto v daném případě nejen zcela v rozporu se smyslem a účelem § 71 odst. 1 správního řádu, ale především měla zásadní vliv na uplynutí předmětné prekluzivní lhůty. (...)

2123

Právo Evropské unie: nepřímý účinek směrnice

Správní trestání: podmínky odpovědnosti za veřejnoprávní delikt

ke směrnici Rady 89/552/EHS o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících provozování televizního vysílání, ve znění směrnice 2007/65/ES k čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.)

Směrnice (zde směrnice Rady 89/552/EHS) nemůže mít nepřímý účinek takové povahy, aby jejím výkladem byly rozšiřovány nebo dokonce nově vytvářeny skutkové podstaty či jinak zpříšňovány podmínky odpovědnosti jednotlivce za veřejnoprávní delikty stanovené vnitrostátním právem členského státu, mající povahu „trestního obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), jak tomuto pojmu rozumí judikatura Evropského soudu pro lidská práva.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, čj. 7 As 16/2010-64)

Prejudikatura: č. 1684/2008 Sb. NSS, č. 1926/2009 Sb. NSS, č. 2036/2010 Sb. NSS a č. 2045/2010 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 8. 10. 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*

(80/86, Recueil, s. 3969*), ze dne 26. 9. 1996, *Arcaro* (C-168/95, Recueil, s. I-04705*) a ze dne 4. 7. 2006, *Adeneler a další* (C-212/04, Sb. rozh., s. I-06057).

Věc: Akciová společnost Stanice O proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání, o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaná dvěma rozhodnutími ze dne 12. 5. 2009 (vydanými dne 22. 6. 2009) uložila žalobci podle § 60 odst. 1 písm. l) zákona o vysílání, v obou případech pokutu ve výši 50 000 Kč za porušení povinnosti stanovené pro vysílání sponzorovaných pořadů v § 53 odst. 1 citovaného zákona. Porušení povinnosti se žalobce dopustil tím, že v označení sponzora Eject shoes, premiérově odvysíláno dne 14. 10. 2008 na programu Óčko ve 14:30:21 h (mutace 1) a ve 14:58:41 h (mutace 2), nebyl identifikován sponzor.

Žalobkyně podala proti rozhodnutím žalované žaloby k Městskému soudu v Praze, který je rozsudkem ze dne 25. 11. 2009 zamítl. V odůvodnění uvedl, že § 53 odst. 1 zákona o vysílání ukládá provozovateli vysílání jednoznačnou a nepochybnitelnou povinnost, aby ve sponzorském vzkazu byl identifikován sponzor. Sponzorem není výrobek, služba, slogan či ochranná známka, které mohou být rovněž prezentovány ve sponzorském vzkazu, ale pouze fyzická či právnická osoba, která poskytla příspěvek k financování určitého pořadu. Sponzor pořadu musí být identifikován tak, aby jej divák mohl určit již na základě odvysílaného sponzorského vzkazu. Na divákůch nelze spravedlivě požadovat, aby po shlédnutí sponzorského vzkazu byli vzhledem k neúplným, nekonkrétním či zcela chybějícím údajům o osobě sponzora nuceni následně činit jakékoliv další kroky za účelem jeho „odhalení“. Jednoznačná identifikace sponzora je pak významná i z hlediska možnosti žalované kontrolovat dodržování povinností, které provozovatelům vysílání ukládá § 53 odst. 3 až 5 zákona o vysílání. Z tohoto důvodu obchodní firma, obrazový symbol či ochranná známka musí splňovat i další kvalitativní požadavky, a sice musí být způsobilé jednoznačně a bez dalšího identifikovat sponzora. Součástí sponzorských vzkazů posuzovaných v této věci byla ochranná známka

Eject. Z veřejně přístupné databáze OHIM vyplývá, že vlastníkem ochranné známky EJECT č. 003561149 je portugalská společnost J. Sampaio & Irmão Lda trading as CALAFE, což je výrobce bot Eject. Z odvysílání této ochranné známky ani z dalších údajů, které v předmětných sponzorských vzkazech zazněly, nebylo v žádném případě možné dovodit, že sponzorem pořadu je firma BIBO Shoe, s. r. o., která je výhradním dovozcem bot Eject. Podle městského soudu lze shrnout, že sponzorské vzkazy sice obsahovaly prezentaci určitého produktu (bot Eject) a ochranné známky výrobce tohoto produktu, ale v rozporu s § 53 odst. 1 zákona o vysílání neobsahovaly žádné označení z taxativního výčtu stanoveného zákonem, kterým měl být v souladu se zákonem identifikován sponzor pořadu (obchodní firmu BIBO Shoe, s. r. o., její logo či její ochrannou známku).

Poukaz žalobce na úpravu obsaženou ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2007/65/ES, kterou se mění směrnice Rady 89/552/EHS o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících provozování televizního vysílání, zejména pak na čl. 3f odst. 1 písm. c), který se podle čl. 1 odst. 7 vkládá do směrnice Rady 89/552/EHS o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících provozování televizního vysílání, nelze akceptovat, neboť tuto úpravu Česká republika k datu vydání napadeného rozhodnutí ještě nebyla povinna transponovat do vnitrostátního právního řádu, ale úprava téže problematiky obsažená v čl. 17 odst. 1 písm. b) směrnice č. 89/552/EHS, podle níž sponzorované televizní pořady musí být zřetelně označené jako sponzorované pořady jménem nebo logem sponzora na jejich začátku nebo na konci. Závěr o nemožnosti označení sponzora pořadu tím, že ve sponzorském vzkazu je uveden pouze jeho výro-

* Neoficiální český překlad rozsudku viz např. *Judikatura Evropského soudního dvora, ASPI*, č. 3/2008.

bek, k němuž žalovaná v napadených rozhodnutích dospěla a kterému soud přisvědčil, je vzhledem k výše uvedenému plně v souladu s komunitárním právem.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž mimo jiné namítal, že městský soud nesprávně zhodnotil právní otázku, pokud dospěl k závěru, že sponzorské vzkazy v rozporu s § 53 odst. 1 zákona o vysílání neobsahovaly žádné označení z taxativního výčtu stanoveného zákonem, kterým měl být identifikován sponzor pořadu. Stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2009, sp. zn. 6 As 13/2009, podle kterého změna textu citovaného ustanovení nemůže vést k závěru, že by každý sponzorský vzkaz nadále vedle označení výrobku či služby, který primárně propaguje, musel obsahovat i specifikaci označující jednoznačně právnickou či fyzickou osobu, která pořad sponzoruje.

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

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se již výkladem § 53 odst. 1 zákona o vysílání zabýval v rozsudcích ze dne 2. 9. 2009, čj. 6 As 13/2009-92, ze dne 23. 10. 2009, čj. 7 As 3/2009-65, a ze dne 25. 11. 2009, čj. 7 As 53/2009-89, č. 2045/2010 Sb. NSS, ve kterých dospěl k závěru, že za dostatečné označení sponzora ve smyslu citovaného ustanovení je třeba považovat i odkaz na výrobky, služby či jiné výkony sponzora, které sponzorský vzkaz propaguje. Nejvyšší správní soud neshledal v daném případě žádný důvod se od právního názoru vysloveného v těchto rozsudcích odchýlit. (...)

Argumentuje-li městský soud tím, že poukaz stěžovatele na úpravu obsaženou ve směrnici 2007/65/ES, zejména na čl. 3f odst. 1 písm. c), nelze akceptovat, neboť dosud neuplynula transpoziční lhůta, Nejvyšší správní soud k tomu uvádí následující. Ani před uplynutím implementační lhůty není již účinná směrnice pro výklad vnitrostátního členského státu bez významu – od data, k němuž

směrnice vstoupila v platnost, se soudy (i jiné orgány) členského státu musí zdržet v co největším možném rozsahu výkladu práva Společenství, který by mohl vážně ohrozit dosažení cíle sledovaného touto směrnicí po uplynutí lhůty pro její provedení [viz rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 7. 2006, *Adeneler a další*, C-212/04, Sb. rozh., s. I-06057, bod 123], a při výkladu nejasných či jinak problematických pojmů může být směrnice významnou pomůckou. Proto je třeba ji brát v úvahu. V projednávané věci je uvedena novější směrnice relevantní výkladovou pomůckou už jen proto, že v oblasti veřejnoprávního trestání musí každý správní orgán, i správní soudy všech instancí, z úřední povinnosti při svém rozhodování aplikovat to z různých znění ustanovení právních předpisů zakládajících veřejnoprávní deliktní odpovědnost, jež platilo v období od spáchání správního deliktu do rozhodnutí příslušného správního orgánu nebo soudu, které je pro pachatele deliktu nejvýhodnější (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, čj. 2 As 9/2008-77, č. 1684/2008 Sb. NSS; viz též bod 16 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS).

V daném případě však i dalšími výkladovými metodami Nejvyšší správní soud dospěl k výkladu využívajícímu novou směrnici. Směrnice 2007/65/ES ze dne 11. 12. 2007 byla platná dnem 19. 12. 2007, byl lhůta, v níž členské státy uvedou v platnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí, byla stanovena do 19. 12. 2009. Tato směrnice zrušila čl. 17 odst. 1 písm. b) směrnice 89/552/EHS, na který odkazuje městský soud, podle něhož sponzorované televizní pořady musí být zřetelně označené jako sponzorované pořady jménem nebo logem sponzora na jejich začátku nebo na konci. Ani z tohoto článku však nevyplyvá závěr o nemožnosti označení sponzora pořadu tím, že ve sponzorském vzkazu je uveden například výrobek a logo, jak se stalo v daném případě, neboť uvedený článek vyžaduje jako nutnou podmínku označení sponzora jménem (tedy identifikací sponzora jako individuality) nebo logem (tj. identifikací spon-

zora symbolem, který jej v očích diváků dostatečně jednoznačně charakterizuje a odlišuje od jiných individualit, což může být i zobrazení určitého jím vyráběného nebo distribuovaného produktu s charakteristickým označením). Z čl. 17 odst. 1 písm. b) směrnice 89/552/EHS však nevyplývá, že by, splní-li sponzor výše uvedené minimální požadavky, mu cokoli bránilo nad jejich rámec učinit součástí svého označení i další informace, nevybočí-li obsahově z mezí označení sponzora (zejména nepřerostou-li v reklamu).

I kdyby však správný výklad čl. 17 odst. 1 písm. b) směrnice 89/552/EHS byl takový, že by předmětný sponzorský vzkaz byl s uvedeným článkem v rozporu, a bylo by proto třeba zásadně k takovému výkladu rozhodnutí Soudního dvora v rámci řízení o předběžné otázce, nic by to neměnilo na závěru, že za sponzorský vzkaz by nebylo možno stěžovatele postihnout. V dané věci je posuzována otázka odpovědnosti za veřejnoprávní delikt, konkrétně za tzv. „jiný“ správní delikt. Text ustanovení vnitrostátního právního předpisu, jehož porušení by zakládalo odpovědnost za správní delikt, tj. § 53 odst. 1 zákona o vysílání, nelze, zůstaneme-li v rovině vnitrostátního práva, vyložit jinak než jak je výše uvedeno, tzn. že výčet způsobů, jimiž lze v pořadí označit sponzora, není uzavřený a že podstatné pro splnění povinnosti z uvedeného ustanovení je, aby označení sponzora obsahovalo vodítko jednoznačně směřující k osobě sponzora, s jehož použitím je jeho identita zjiitelná. Směrnice 89/552/EHS by mohla tento výklad pomoci svého nepřímého účinku zúžit tak, že by podmínky pro splnění povinnosti podle § 53 odst. 1 zákona o vysílání byly pojmány přísněji, což by rozšířilo rozsah skutkové podstaty správního deliktu spočívajícího v porušení tohoto ustanovení. Ustálená judikatura Soudního dvora však vychází z toho, že komunitární právo sice neobsahuje mechanismus, který dovoluje soudy členského státu nevztít v úvahu vnitrostátní právo, jež je v rozporu s neimplementovanou směrnicí,

nelze-li se této směrnicí dovolávat před vnitrostátními soudy; přesto však všechny vykonavatele veřejné moci v členských státech, včetně soudů v rámci jejich pravomoci, stihá povinnost členského státu plynoucí ze směrnice, a sice dosáhnout jejího cíle, jakož i jeho úkol podle čl. 5 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství^{*)}, tedy přijmout všechna opatření obecné i zvláštní povahy vhodná ke splnění této povinnosti. Z toho vyplývá, že vnitrostátní soud členského státu má při aplikaci vnitrostátního práva jej interpretovat co možná nejvíce v souladu ze zněním a účelem směrnice, aby dosáhl cíle sledovaného směrnicí a tímto způsobem naplnil čl. 189 pododstavec 3 téže smlouvy^{**)}. Povinnost vnitrostátního soudu zohlednit při výkladu příslušného ustanovení vnitrostátního práva obsah směrnice nesahá však tak daleko, aby takový výklad mohl vést k tomu, že by jednotlivci měla být neimplementovanou směrnicí uložena povinnost, a již teprve není možné na základě směrnice za situace, kdy k její implementaci nebyl přijat příslušný zákon, zostřovat trestněprávní odpovědnost těch, kteří jednají v rozporu s články směrnice [rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 10. 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, 80/86, Recueil, s. 3969, body 9–10, 13–14; viz též rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 9. 1996, *Arcaro*, C-168/95, Recueil, s. I-04705, body 41–42]. Tato judikatura Soudního dvora o nepřímém účinku směrnic je reflektována i judikaturou Nejvyššího správního soudu, např. v rozsudku ze dne 1. 2. 2010, čj. 5 Afs 68/2009-113, č. 2036/2010 Sb. NSS. V dané věci se sice nejedná o trestněprávní postih stěžovatele ve smyslu českého práva, nýbrž o postih za správní delikt, nicméně judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ELSP“) k čl. 6 odst. 1 větě první Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“) za „trestní obvinění“ ve smyslu tohoto článku považuje stíhání pro podstatnou většinu veřejnoprávních deliktů (k tzv. Engelovu testu a související judikatuře ESPL viz komplexně rozsudek Nejvyššího

^{*)} Článek byl věcně nahrazen, nyní čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii.

^{**) Nyní čl. 288 pododstavec 3 Smlouvy o fungování Evropské unie.}

správního soudu ze dne 11. 6. 2009, čj. 9 As 58/2008-63). Stíhání pro veřejnoprávní delikt, za nějž hrozí peněžitá sankce ve výši 5 000 Kč až 2 500 000 Kč (§ 60 odst. 1 zákona o vysílání), tedy materiální újma zcela zásadní povahy, svým možným rozsahem a mírou možného dotčení osoby odpovědné za správní delikt plně srovnatelná s peněžitým trestem podle trestního práva hmotného, je nepochybně podřaditelné pod pojem „*trestního obvinění*“ ve smyslu Úmluvy. Úmluva a její interpretace ELSP váže všechny členské státy EU jako signatáře Úmluvy. Členské státy proto jistě nemohly jako státy, které hodlají řádně dodržovat všechny své mezinárodní závazky, zároveň připustit, aby orgány EU jimi zřízené a politicky kontrolované, tedy i Soudní dvůr, vykládaly komunitární právo, dotýká-li se toto právo zároveň práv zaručených Úmluvou, v rozporu s ní. Nutno tedy mít za zřejmé a nepochybné a nevyžadující dalšího hlubšího zkoumání (zejména pak nevyžadující předložení předběžné otázky k Soudnímu dvoru), že pojem „*trestněprávní odpovědnost*“ užitý ve výše citovaném rozsudku C-168/95 ze dne 14. 5. 1996 je obsahově shodný s pojmem „*trestní obvinění*“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy a že uvedené pravidlo vyvoze-

né judikaturou Soudního dvora se vztahuje nejen na trestné činy označené takto výslovně ve vnitrostátním právu, ale i na jiné veřejnoprávní delikty podle vnitrostátního práva, splňující podmínky tzv. Engelova testu. Znamená to tedy, že směrnice nemůže mít nepřímý účinek takové povahy, aby jejím výkladem byly rozšiřovány nebo dokonce nově vytvářeny skutkové podstaty či jinak zpřisňovány podmínky odpovědnosti jednotlivce za veřejnoprávní delikty stanovené vnitrostátním právem, mající povahu „*trestního obvinění*“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jak tomuto pojmu rozumí judikatura ELSP. Pro danou věc má uvedený závěr ten důsledek, že i kdyby § 53 odst. 1 zákona o vysílání bylo možné, s ohledem na čl. 17 odst. 1 písm. b) směrnice 89/552/EHS, vyložit tak, že jednání stěžovatele by muselo být posouzeno jako rozporné s tímto ustanovením zákona o vysílání, takový výklad by proto, že § 53 odst. 1 zákona o vysílání (resp. porušení tohoto ustanovení) zakládá skutkovou podstatu správního deliktu podle § 60 odst. 1 písm. l) citovaného zákona, nemohl být při rozhodnutí o správním deliktu uplatněn, neboť by nepřipustně rozšiřoval skutkovou podstatu tohoto správního deliktu. (...)

2124

Právo Evropské unie: označování zboží; zákaz množstevních omezení dovozu a opatření s rovnocenným účinkem

k čl. 34 a 267 Smlouvy o fungování Evropské unie

k čl. 5 odst. 1 písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES o sblížování právních předpisů členských států týkajících se označování potravin, jejich obchodní úpravy a související reklamy

k čl. 6 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 2991/94, kterým se stanovují normy pro rozstíratelné tuky*)
k § 3 odst. 31 vyhlášky č. 77/2003 Sb., kterou se stanoví požadavky pro mléko a mléčné výrobky, mražené krémy a jedlé tuky a oleje

I. Pouze Nejvyšší správní soud je ve smyslu čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie povinen položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU, pokud vzniknou výkladové nejasnosti ohledně některého ustanovení práva EU. Pro krajské soudy je ve

*) S účinností od 1. 7. 2008 zrušeno nařízením Rady (ES) č. 1234/2007, kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty (jednotné nařízení o společné organizaci trhů).

správním soudnictví položení předběžné otázky procesní možností, nikoli povinností, a pokud tak neučiní, neporuší tím právo na zákonného soudce.

II. V oblasti, která je obecně regulována primárním právem EU a směrnicí a některé její otázky jsou konkrétně regulovány nařízením, je při výkladu vnitrostátních předpisů řešících otázku nařízením neřešenou (zde: používání spojení „čerstvé máslo“) třeba posoudit, zda tyto vnitrostátní předpisy jsou (1.) v obsahovém souladu; (2.) zda jsou v souladu s relevantními směrnicemi; (3.) zda takto vyložené vnitrostátní předpisy nepřekračují meze vytýčené uvedenou výlukou z nařízení; a konečně (4.) zda výsledná aplikace těchto předpisů nepředstavuje porušení primárního práva EU.

III. Ze zákazu opatření s rovnocenným účinkem jako množstevní omezení ve smyslu čl. 34 Smlouvy o fungování Evropské unie a z harmonizace náležitostí másla, jak je provedena obecně ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES a konkrétněji v nařízení Rady (ES) č. 2991/94, plyne sice právo výrobce, dovozce či prodejce používat v ČR označení másla souladné s předpisy jiného členského státu EU jako země původu a nesouladné s českými předpisy; neplyne z něj však právo přidat k takovému původnímu označení výrobku pro účely českého trhu ještě nové označení v češtině, které podle českého práva nesmí být u daného výrobku použito. Není tudíž porušením práva EU zákaz prodeje másla z jiného členského státu, které má datum spotřeby déle než dvacet dnů od data výroby, a přesto je na něm v rozporu s § 3 odst. 31 vyhlášky č. 77/2003 Sb., kterou se stanoví požadavky pro mléko a mléčné výrobky, mražené krémy a jedlé tuky a oleje, použito spojení „čerstvé máslo“.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2010, čj. 2 As 55/2010-167)

Prejudikatura: č. 2036/2010 Sb. NSS nález Ústavního soudu č. 154/2006 Sb. rozsudky Soudního dvora ze dne 15. 7. 1964, *Flaminio Costa proti E.N.E.L* (6/64, Recueil, s. 585*), ze dne 11. 7. 1974, *Procureur du Roi proti Benoit a Gustave Dassonville* (8/74, Recueil, s. 837**), ze dne 20. 2. 1979, *Rewe-Zentral AG proti Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* (120/78, Recueil, s. 649***), ze dne 6. 10. 1982, *CILFIT a další* (283/81, Recueil, s. 3415****), ze dne 10. 11. 1982, *Walter Rau Lebensmittelwerke proti De Smedt PV-BA* (261/81, Recueil, s. 3961), ze dne 18. 2. 1987, *Státní zastupitelství proti Arthuru Mathotovi* (98/86, Recueil, s. 809), ze dne 12. 3. 1987, *Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo* (178/84, Recueil, s. 1227), ze dne 6. 7. 1995, *Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln e.V. proti Märs GmbH* (C-470/93, Recueil, s. I-1923), a ze dne 5. 10. 2004, *Komise proti Řecku* (C-475/01, Sb. rozh., s. I-8923).

Věc: Akciová společnost Tesco Stores ČR proti Státní zemědělské a potravinářské inspekci o námitkách proti protokolu o kontrole, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 17. 1. 2007 byla v provozovně žalobce Veselská 663, Praha 9, provedena žalobnou kontrola, o níž byl následně sepsán protokol. Při ní bylo zjištěno uvádění do oběhu

potraviny s názvem „les 3 Sapins – ČERSTVÉ MÁSL“ a potraviny s názvem „ČERSTVÉ MÁSL Belle de HERVE“, obě původem z Belgie. Tyto potraviny byly uváděny do oběhu

*) Neoficiální český překlad rozsudku viz např. *Judikatura Evropského soudního dvora, ASPI*, č. 1/2004, s. 18.

**) Neoficiální český překlad rozsudku viz např. *Judikatura Evropského soudního dvora, ASPI*, č. 2/2004, s. 80.

***) Neoficiální český překlad rozsudku viz např. *Judikatura Evropského soudního dvora, ASPI*, č. 2/2004, s. 84.

****) Neoficiální český překlad rozsudku viz např. *Judikatura Evropského soudního dvora, ASPI*, č. 3/2004, s. 139.

s dobou použitelnosti minimálně 48, 62 a 69 dní od data výroby. Proto bylo žalobci formou opatření uloženo, aby byly všechny výrobky, v jejichž názvu se vyskytuje kombinace textu „*čerstvé máslo*“ a datum spotřeby přesahující dvacet dní, do druhého dne stažení z oběhu.

Žalobce podal proti protokolu námitky opřené o argument, že označení „*čerstvé*“ bylo na másle uvedeno v souladu s belgickými předpisy i s příslušnými unijními předpisy a že předmětné výrobky s nápisem „*frische butter*“ jsou za stejných podmínek, včetně trvanlivosti nad dvacet dnů, nabízeny spotřebitelům v Belgii a Francii. Proto se žalobce domníval, že distribuci takto označeného másla nemůže být na území ČR bráněno s ohledem na § 11a zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o potravinách“). Žalobce se odvolával na stanovisko Ministerstva zemědělství ze dne 24. 1. 2007, které k dotazu stěžovatele uvedlo, že vyhláška č. 77/2003 Sb. byla notifikována a její ustanovení jsou platná a vynutitelná, ale pouze pro české výrobky. Pro výrobky z jiných členských států se uplatní § 11a zákona o potravinách, ovšem každý případ je zároveň třeba posuzovat v závislosti na konkrétních podmínkách a ve vazbě na celkové ztvárnění obalu a v kontextu návyků a vnímání pojmu „*čerstvé*“ u spotřebitelů v ČR.

Rozhodnutím žalované ze dne 12. 2. 2007 nebylo vyhověno námitkám žalobce proti protokolu o výsledku kontroly dodržování povinností při uvádění potravin do oběhu.

Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 3. 6. 2009 zamítl.

Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti proti rozsudku městského soudu vytkl napadenému rozsudku a jemu předcházejícímu rozhodnutí žalované, že jsou v rozporu s volným pohybem zboží podle Smlouvy o založení ES (nyní Smlouva o fungování Evropské unie, dále též „SFEU“) a směrnice 2000/13/ES. Zejména čl. 5 odst. 1 písm. b) citované směrnice umožňuje v členském státě prodeje používá-

ní prodejního názvu, pod kterým je výrobek legálně vyráběn a uváděn na trh v členském státě výroby. Stěžovatel konkrétně připomněl, že v případě jím prodáváného belgického másla nemohlo dojít k záměně s jinou potravinou, a bylo proto namístě aplikovat zásadu vzájemného uznávání a vzájemné důvěry mezi členskými státy EU. I pokud by použití prodejního názvu u tohoto másla neumožňovalo spotřebitelům zjistit skutečnou povahu potraviny, bylo by namístě požadovat doplnění dalších popisných informací, nikoli však nařídít zákaz obchodování s takto označeným výrobkem. Principy zakotvené v této směrnici pak byly promítnuty do českého práva prostřednictvím § 11a zákona o potravinách, který obsahuje v odstavci 2 i výjimky z důvodu „ochrany oprávněného národního zájmu“ v neharmonizované oblasti, což je ale vymezení rozporné s unijním právem. To totiž umožňuje omezit volný pohyb zboží pouze z důvodů vymezených ve Smlouvě a z důvodů tzv. kategorických požadavků. Oblast označování potravin navíc byla na unijní úrovni harmonizována, i když používání přívlastku „*čerstvý*“ harmonizováno není. Proto se § 11a zákona o potravinách neuplatní.

Stěžovatel dále namítl, že úprava provedená vyhláškou č. 77/2003 Sb., s níž bylo označení jím prodáváného másla v rozporu, je závazná pouze pro domácí výrobce uvádějící své výrobky na český trh podle českých předpisů. Následování argumentace žalované by naopak vedlo k tomu, že by každý členský stát mohl obcházet sekundární právo EU. To dokládá příkladem, že by česká „*čerstvá*“ másla, splňující v souladu s touto vyhláškou požadavek, že mají datum spotřeby do dvaceti dnů od data výroby, nemohla být obchodována v zemi, kde by toto označení mohla nést pouze másla určená ke spotřebě do devatenácti dnů od data výroby. Stěžovatel odmítl argumentaci městského soudu článkem 6 nařízení Rady (ES) č. 2991/94, podle něhož mohou členské státy přijmout nebo zachovat vnitrostátní předpisy stanovující různé jakostní úrovně. Podle městského soudu je takovou jakostní úrovní i označení „*čerstvé máslo*“, od něž český spotřebitel očekává, že bude mít

dobu trvanlivosti kratší dvaceti dnů. Stěžovatel ovšem namítl, že běžný český spotřebitel neví, jakou trvanlivost má čerstvé máslo podle českých předpisů, nemluvě o nemalém množství cizinců žijících v ČR, jež soud jistě nehodlá z kategorie běžných spotřebitelů vyloučit.

Konečně pak stěžovatel namítl porušení práva na spravedlivý proces a zákonného soudce, jehož se měl městský soud dopustit tím, že nepoložil předběžnou otázku k Soudnímu dvoru EU podle čl. 267 SFEU, přestože sám soudní senát při ústním jednání uvedl, že je tato problematika složitá a z žaloby vyplývalo, že Ministerstvo zemědělství má v této záležitosti jiný názor než žalovaná a městský soud.

Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zopakovala, že čerstvým máslem je máslo dvacet dnů od data výroby, přičemž takto vymezená jakostní úroveň másla vychází z výrobních zkušeností a tradic, které prokázaly charakteristické znaky čerstvosti vázané na dobu ne delší než dvacet dnů ode dne výroby produktu. Stěžovateli žalovaná vytkla, že pomíjí oprávněný zájem spotřebitele, který se odráží v druhé části čl. 6 odst. 1 nařízení č. 2991/94. ČR využila možnosti dané tímto ustanovením, tedy stanovit různé jakostní úrovně, a definovala, za jakých podmínek lze používat označení „čerstvé máslo“, přičemž jeho používání na másle s datem použitelnosti přesahujícím dvacet dní od data výroby je hodnoceno jako klamání spotřebitele. Žalovaná odmítla, že by jejím postupem byl omezován volný pohyb zboží. Nic nebrání tomu, aby na trh bylo uváděno máslo s označením „čerstvé máslo“, bude-li se jednat o výrobek s datem použitelnosti do dvaceti dnů od data výroby, nebo výrobek označený toliko jako „máslo“, bude-li tuto dobu přesahovat.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [24] V rámci posouzení tvrzené nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu tak zbývá posoudit toliko tvrzení, že městský soud měl předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru, a neučinil-li tak, porušil

právo stěžovatele na zákonného soudce. Je pravdou, že Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 8. 1. 2009, sp. zn. II. ÚS 1009/08, konstatoval, že „[p]řestože *položení předběžné otázky je věcí komunitárního práva, za určitých okolností její nepoložení v rozporu s tímto právem může přivodit i porušení ústavně garantovaného práva na zákonného soudce*“. Ústavní soud ovšem tuto povinnost, a v případě jejího porušení i shledání porušení práva na zákonného soudce, vztáhl toliko na „*jednání soudu poslední instance aplikujícího normy komunitárního práva*“. To je ostatně plně v souladu s čl. 267 SFEU, podle nějž jakýkoli soud členského státu předběžnou otázku k Soudnímu dvoru položit může, ale pouze soud, „*jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva*“, ji položit musí. Takovým soudem poslední instance je ve věcech správního soudnictví Nejvyšší správní soud, takže městskému soudu nepoložení předběžné otázky nelze vytýkat, jelikož je pro něj procesní možností a nikoliv povinností.

[25] Ostatně ani zdejší soud k položení předběžné otázky nevidí v daném případě žádný rozumný a přesvědčivý důvod. Předběžnou otázku totiž lze podle čl. 267 SFEU položit pouze v případě nejasností týkajících se „*a) výkladu Smluv, b) platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie*“. V tomto směru byla tato povinnost vyložena i v judikatuře Soudního dvora, zejména v rozsudku *CILFIT* (rozsudek ze dne 6. 10. 1982 ve věci *Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví*, 283/81, Recueil, s. 3415, bod 21), kde Soudní dvůr vyslovil názor, že předkládací povinnost vnitrostátního soudu odpadá v případě tzv. *acte clair*, tj. když výklad ustanovení evropského práva je tak zřejmý, že neponechává prostor pro žádnou rozumnou pochybnost o způsobu vyřešení položené otázky: „[...] soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je povinen, vystane-li před ním otázka týkající se výkladu práva Společenství, splnit svou povinnost předložit věc Soudnímu dvoru, ledaže by

shledal, že otázka, která vyvstala, není relevantní nebo že dotčené ustanovení práva Společenství bylo již předmětem výkladu Soudního dvora anebo že jediné správné použití práva Společenství je tak zřejmé, že nezůstává prostor pro jakoukoliv rozumnou pochybnost; existence takové možnosti musí být posouzena v závislosti na zvláštních rysech práva Společenství, zvláštních obtížích vznikajících při jeho výkladu a nebezpečí rozdílné judikatury v rámci Společenství“.

[26] V nyní posuzovaném případě ovšem stěžovatel vůbec neuvádí, u kterého konkrétního ustanovení Smluv nebo aktu přijatého orgány, institucemi nebo jinými subjekty EU vyvstává výkladový problém. Spokojuje se s tvrzením, že je tato problematika složitá a že Ministerstvo zemědělství má v této záležitosti odlišný názor než žalovaná. To je sice pravda, nicméně zmíněná složitost v daném případě neplyne, jak bude vyloženo níže, z výkladové nejasnosti ohledně významu některého konkrétního ustanovení práva EU, nýbrž z komplikované systematické provázanosti mezi předpisy EU a vnitrostátním českým právem. Jinak řečeno, tato komplikovanost není dána nejasností právních aktů EU, nýbrž tím, že jen v oblasti hmotného práva zde mají správní a soudní orgány aplikovat souběžně dvě nařízení EU, jednu směrnici EU, SFEU, český podzákonný předpis, český zákon a stěžovatel argumentuje i Ústavou. Je zjevné, že taková kombinace primárního a sekundárního práva EU s podzákonným, zákonným a nadzákonným právem ČR představuje určitou interpretační výzvu a vyžaduje jasnou výkladovou metodologii. To však ještě neznamená, že by české rozhodovací orgány, v čele se soudy, měly tento úkol přenechat Soudnímu dvoru, který je navíc povolán toliko k výkladu práva EU, nikoli k výkladu vnitrostátního práva. Je tedy na domácích soudech, aby tento výkladový rébus vyřešily samy, leda by vyvstala výkladová nejasnost týkající se některého ustanovení práva EU, jejíž vyřešení není zřejmé, dosud nebyla Soudním dvorem řešena a je potřebná k vyřešení daného případu. Jak bude však vyloženo níže, v projednávaném případě taková nejasnost týkající se práva EU nevyvstala.

[27] Stěžejní stěžovatelova kasační námitka pak směřuje proti tomu, jak městský soud posoudil právní otázku, zda vyhláška č. 77/2003 Sb. je závazná i pro zahraniční výrobce a zda zákaz oběhu zboží nesplňujícího požadavky této vyhlášky a pocházejícího z jiného členského státu, byl souladný s právem EU. Stěžovatel odpovídá na obě části této právní otázky záporně; žalovaná a městský soud naopak kladně. Při hledání správné odpovědi na tuto otázku je v první řadě nezbytné pochopitelným a přehledným způsobem aplikovat na nyní rozebíraný případ české právo a právo EU, včetně jejich případných rozporů.

[28] Vzhledem k principu přednosti evropského práva je třeba nejprve zjistit, jaké přímo aplikovatelné právní předpisy práva EU se na daný případ vztahují. Tato přednost evropského práva přitom plyne jak ze samotného práva EU (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 7. 1964 ve věci *Flaminio Costa proti E.N.E.L.*, 6/64, Recueil, s. 585), tak z čl. 10a Ústavy [nikoliv však z čl. 10, jak uvádí stěžovatel, neboť právu EU nesvědčí aplikační přednost z titulu ratifikace mezinárodní smlouvy podle čl. 10, ale z titulu přenosu pravomoci z ČR na EU podle čl. 10a Ústavy; k tomu viz nálezk Ústavního soudu „*Cukerné květy III*“ (sp. zn. Pl. ÚS 50/04, ze dne 8. 3. 2006, č. 154/2006 Sb.): „*Ustanovení čl. 10a Ústavy tak vlastně působí obousměrně: tedy tvoří normativní základ pro přenos pravomocí a současně je tím ustanovením Ústavy, které otevírá vnitrostátní právní řád pro působení komunitárního práva včetně pravidel týkajících se jeho účinků uvnitř právního řádu České republiky*“]. Těmito přímo aplikovatelnými předpisy unijního práva jsou v nyní posuzovaném případě dvě nařízení.

[29] Prvním je nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin, na něž poukázala již žalovaná ve svém opatření a podle jehož čl. 16 platí: „*Aniž jsou dotčena specifitější ustanovení potravinového práva, nesmí označování, propagace a obchodní úprava*

potravin nebo krmiv, jejich tvar, vzhled nebo balení, použité obalové materiály, způsob jejich úpravy a místo vystavení, jakož i informace poskytované o nich jakýmkoli médiem uvádět spotřebitele v omyl.“ Tento zákaz klamavosti označování zboží je principem, o němž bylo uložení opatření opřeno a jehož optikou bude posuzováno. Klíčem k nyní posuzovanému případu je však hledání oněch „specifičtějších ustanovení potravinového práva“.

[30] Ta jsou ve vztahu k máslu obsažena především v komplexním nařízení č. 2991/94. To bylo sice s účinností od 1. 7. 2008 zrušeno nařízením Rady (ES) č. 1234/2007 ze dne 22. října 2007, kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty (jednotné nařízení o společné organizaci trhů), ale v době rozhodování žalované bylo stále ještě účinné. Citované nařízení stanovilo normy pro rozstíratelné tuky včetně másla, ovšem z hlediska označování másla upravovalo pouze uvádění přívlastku „rostlinný“ v čl. 3 odst. 4, dále přívlastku „tradiční“ v čl. 4 a údaje o tučnosti v čl. 5. Pro posouzení nyní projednávaného případu je tak klíčový prostor, který pro vnitrostátního normotvůrce ponechalo toto nařízení v čl. 6 odst. 1: „*S výhradou ustanovení tohoto nařízení mohou členské státy přijmout nebo zachovat vnitrostátní předpisy stanovující různé jakostní úrovně. Takové předpisy musí umožňovat zařazování do takových jakostních tříd na základě kritérií týkajících se zejména použitých surovin, organoleptických vlastností výrobků a jejich fyzikální a mikrobiologické stability. Členské státy, které využijí tuto možnost, zabezpečí, aby na výrobcích ostatních členských států, které splňují kritéria stanovená takovými předpisy, mohla být za nediskriminačních podmínek používána označení odpovídající kritériím uvedeným v těchto předpisech.*“ Je tak zřejmé, že zde existuje prostor pro vnitrostátní úpravu.

[31] Dalším krokem je tedy aplikovat v prostoru ponechaném české normotvorbě tímto nařízením české právo. To znamená posoudit, zda vnitrostátní předpisy, na jejichž základě byla rozhodnutí žalované přijata, jsou

(1) ve vnitřním souladu, tedy zda podzákonné české předpisy neodporují českým zákonům, popřípadě aplikace těchto podzákonných předpisů na daný případ není vyloučena z důvodů daných zákonem; (2) zda jsou tyto vnitrostátní předpisy v souladu se směrnicemi, u nichž je sice přímá aplikovatelnost výjimkou, nikoli pravidlem, jimž ale také obecně svědčí přednost před českým právem a v jejichž světle je třeba české právo vykládat; (3) zda takto vyložené vnitrostátní předpisy nepřekračují meze vytýčené výše uvedenou výlukou z nařízení; a konečně (4) zda výsledná aplikace těchto předpisů nepředstavuje porušení primárního práva EU.

[32] Tyto podmínky samozřejmě nepředstavují jakýsi algoritmus postupných kroků, neboť se navzájem úzce prolínají. Tento přístup k výkladu českého práva v oblasti, jež byla zčásti upravena právem EU, zčásti však ponechána vnitrostátnímu normotvůrci, je přitom plně souladný s tím, jak vyložil vztah práva EU a českého práva Ústavní soud v dříve citovaném nálezu Cukerné kvóty III: *„Jak uvedeno shora, tam kde je předmětem komunitárního práva společná organizace trhu, v daném případě trhu se zemědělskými komoditami, požívají Společenství plnou pravomoc. To však neznamená absolutní povinnost Společenství regulovat každou otázku související s danou oblastí regulace. Naopak Společenství jsou povinována, a to v důsledku aplikace principu subsidiarity, k jisté zdrženlivosti a ponechávají určitou část kompetencí v rukou členských států, nebo poté, co Společenství přebrala plnou kompetenci nad danou oblastí, ji delegují zpět, zejména za účelem naplňování konkrétních cílů obecné ‚policy-making‘ nebo za účelem administrace obecné právní regulace komunitárního práva. Proto obecně platí, že tam, kde komunitární legislativa ponechala určité věci v kompetenci členských států (tj. tam, kde neexistuje výslovná úprava v komunitárním právu) nebo tyto věci zpětně výslovně delegovala na členské státy, je věcí členských států, aby přijaly a aplikovaly vlastní legislativu. Přesto nelze tvrdit, že v těchto oblastech komunitární právo nikterak nepůso-*

bí. Naopak i v těchto případech, kdy členské státy vlastními právními nástroji implementují část komunitární politiky, je diskrece ze strany členských států limitována překlenujícími obecnými principy komunitárního práva [...].“

[33] Základním hmotněprávním vnitrostátním předpisem, o nějž bylo rozhodnutí žalované opřeno, byla opakovaně zmiňovaná vyhláška č. 77/2003 Sb. Její § 1 odst. 2 písm. m) definoval čerstvé máslo jako „*máslo do 20 dnů od data výroby*“. V § 3 odst. 31 týkajícím se označování obalů bylo stanoveno, že „[j]ako ‚čerstvé‘ lze označit tekuté mléko nebo tekutou smetanu, které byly tepelně ošetřeny pasterací nebo vysokou pasterací, máslo do 20 dnů od data výroby a nezrající sýr, který nebyl po prokysání tepelně ošetřen“.

[34] Stěžovatel přitom nerozporuje, že zboží, které ve svých provozovnách prodával, těmto ustanovením podzákonného předpisu nevyhovovalo, když jím prodávané belgické máslo „*les 3 Sapins – ČERSTVÉ MÁSLO*“ a „*ČERSTVÉ MÁSLO Belle de HERVE*“ mělo dobu použitelnosti výrazně vyšší než dvacet dní, a přesto neslo označení „čerstvé máslo“. Stěžovatel ovšem namítá, že je z povinnosti dané tímto podzákonným předpisem osvobozen z důvodů plynoucích přímo ze zákona o potravinách; že by taková povinnost a její vymáhání pomocí opatření, která jsou nyní předmětem soudního přezkumu, porušovala směrnici 2000/13/ES; že stanovení takové povinnosti nejen pro české výrobce, ale i pro výrobce z jiných členských států, by překračovalo meze výluky stanovené v čl. 6 odst. 1 nařízení č. 2991/94; a konečně že by porušovalo základní svobodu volného pohybu zboží podle SFEU.

[35] K prvému z důvodů údajně neaplikovatelnosti vyhlášky na stěžovatele a jím prodávané belgické máslo je třeba uvést, že vyhláška č. 77/2003 Sb. byla vydána mimo jiné k provedení zákona o potravinách. Její ustanovení, relevantní pro nyní posuzovaný případ, byla vydána na základě § 18 odst. 1 písm. a) zákona o potravinách, podle něhož „*Ministerstvo stanoví vyhláškou [...] způsob označování potravin a tabákových výrob-*

ků, včetně potravin nového typu, v návaznosti na jejich členění podle druhu, skupiny nebo podskupiny, a složení potravin a způsob označení šarže.“ Stěžovatel ovšem nenamítá, že by vyhláška překročila hranice zákonného zmocnění, takže první krok nastíněné úvahy nevede ke shledání nezákonnosti, nýbrž že na jeho případ neměla být aplikována, protože se u něj uplatnila obecnější pravidla obsažená v § 11a tohoto zákona a v jeho § 6 odst. 8.

[36] Zmíněný § 11a zákona o potravinách stanoví: „(1) *Potravina vyrobená nebo uvedená do oběhu v členské zemi Evropských společenství, nebo mající původ v některém ze států, které jsou smluvní stranou Evropského hospodářského prostoru, nesmí být odmítnuta k uvedení do oběhu v České republice za předpokladu, že tato potravina odpovídá*

a) předpisům, které jsou pro výrobu této potravin anebo její uvedení na trh v některém z těchto států závazné, nebo

b) výrobním postupům a pravidlům správné výrobní praxe používaným v některém z těchto států, pro které existuje dostatečně podrobná dokumentace, na jejímž základě je v případě potřeby možné provést dodatečná šetření.

(2) *Ustanovení odstavce 1 se neuplatní v případě, že právní předpisy České republiky směřují k omezení volného pohybu potravin z důvodu ochrany oprávněných národních zájmů. Omezující ochranná opatření přijímaná příslušnými kontrolními orgány musí být v souladu s právními předpisy Evropských společenství a musí v nezbytném přiměřeném rozsahu přihlížet i k národním zájmům země původu.*“

[37] Stěžovatel se dovolává toho, že na něj měl být aplikován výhradně odstavec 1 tohoto ustanovení. Naopak žalovaná tvrdí, že její opatření byla přijata na základě odstavce 2. Skutečnost, že předmětné belgické máslo odpovídalo belgickým předpisům, a tedy splňovalo podmínky odstavce 1, není mezi stranami sporná. Žalovaná nenamítá nic proti tvrzení stěžovatele, že v Belgii lze jako „čer-

stvé máslo“ vyrábět i prodávat i máslo, jehož doba spotřeby je delší, ba i výrazně delší, než dvacet dnů.

[38] Spornou je tak mezi účastníky řízení aplikovatelnost odstavce 2 citovaného ustanovení. Stěžovateli je třeba přisvědčit potud, že toto ustanovení je široké, když operuje s neupřesněnou kategorií „*oprávněných národních zájmů*“, zatímco unijní právo umožňuje omezit volný pohyb zboží pouze z důvodů vymezených přímo ve SFEU, konkrétně v jejím čl. 36, a z důvodu takzvaných kategorických požadavků, jak byly vymezeny v rozsudku Soudního dvora ve věci *Cassis de Dijon* [rozsudek ze dne 20. 2. 1979 ve věci *Rewe-Zentral AG proti Bundesmonopolverwaltung für Branntwein („Cassis de Dijon“)*, 120/78, Recueil, s. 649]. Tutéž výtku směřuje k § 6 odst. 8 zákona o potravinách, podle něhož „[p]otraviny ze země Evropských společenství označené názvem, který je v zemi původu běžně používáný po delší dobu a u něhož spotřebitel nemá pochybnost z tohoto důvodu, považuje se za vyhovující, i když tento název neodpovídá zcela požadavkům na označení názvu předmětné potraviny“. I zde brojí proti neurčitosti spojení název „*běžně používáný po delší dobu*“ a spatřuje v tomto ustanovení chybnou transpozici čl. 5 směrnice 2000/13/ES.

[39] Na obě tyto výtky je třeba odpovědět, že tyto právní pojmy skutečně nejsou podrobněji upraveny v českém vnitrostátním právu, to právě ale ponechává prostor k tomu, aby byly vyloženy souladně s právem EU, jak vyžaduje druhý až čtvrtý krok tohoto posouzení.

[40] Dále je třeba vyložit výše citovaná vnitrostátní ustanovení ve světle směrnice, již měla provést. K povinnosti takzvaného nepřímého účinku směrnice se zdejší soud vyjádřil naposledy v rozsudku ze dne 1. 2. 2010, sp. zn. 5 Afs 68/2009, č. 2036/2010 Sb. NSS: „I. Umožňují-li interpretační techniky vyložit určité ustanovení vnitrostátního předpisu několika způsoby, má správní orgán, jakož i soud povinnost použít ten výklad, který je nejbližší smyslu a cíli odpovídajícího komunitárního ustanovení. II. Povinnost vy-

kládat národní právo v souladu se směrnicí je podmíněna a priori tím, že existuje vnitrostátní předpis, který je nejednoznačný, umožňuje několik výkladů, přitom alespoň jeden z možných výkladů práva je v souladu se směrnicí. Nepřímý účinek komunitárního práva nemůže být contra legem, může však jít i v neprospěch plátce daně.“ Není proto potřeba, aby se z textu ustanovení českého vnitrostátního práva již přímo, pouhým jazykovým výkladem, nabízel výhradně ten výklad, který je souladný s právem EU; dostačuje, aby na půdorysu tohoto textu vnitrostátního předpisu byl tento výklad souladný s právem EU možný a aby jej správní orgány a soudy ve svém rozhodování použily.

[41] Takto nazíráno lze druhý krok nastíněné úvahy formulovat do otázky, zda žalovaná a městský soud vyložily § 6 odst. 8 a § 11a odst. 2 zákona o potravinách, respektive vyhlášku č. 77/2003 Sb. způsobem souladným se směrnicí 2000/13/ES.

[42] Podle čl. 5 odst. 1 písm. b) citované směrnice platí, že „[p]oužití prodejního názvu, pod kterým je výrobek legálně vyráběn a uváděn na trh v členském státě výroby, je v členském státě prodeje rovněž povoleno. Neumožňuje-li však použití jiných ustanovení této směrnice, zejména ustanovení článku 3, aby spotřebitelé v členském státě prodeje zjistili skutečnou povahu potraviny a odlišili ji od potravin, s nimiž by mohla být zaměněna, k prodejnímu názvu se připojí další popisné informace, které musí být uvedeny v blízkosti prodejního názvu.“ Toto ustanovení má dopadat na názvy, které nejsou na unijní úrovni harmonizovány. To je i případ označení „*čerstvé máslo*“, které není nařízením č. 2991/94 upraveno, jak bylo uvedeno výše.

[43] Podle názoru zdejšího soudu se ovšem stěžovatel nemůže § 6 odst. 8 zákona o potravinách účinně dovolat a nepřímý účinek čl. 5 odst. 1 směrnice 2000/13/ES na tom nic nemění. Toto české zákonné ustanovení totiž hovoří o názvu, „*který je v zemi původu běžně používáný po delší dobu*“, zatímco směrnice hovoří o prodejním názvu, „*pod kterým je výrobek legálně vyráběn a uváděn na trh v členském státě výroby*“. Stěžovatel

může mít pravdu v tom, že tato ustanovení nejsou shodná a že česká transponující úprava je vůči směrnici užší. Úkolem Nejvyššího správního soudu ovšem v tomto případě není kárat zákonodárce za případně chybně provedenou transpozici pohledem hypotetických případů, ale posoudit, zda tato transpozice měla dopad na nyní posuzovaný případ. Zde je zjevné, že neměla. Stěžovatel totiž nebyl postižován za to, že prodával na českém trhu belgické výrobky pod jejich originálními názvy, tedy „*Belle de Herve*“ a „*les 3 Sapins*“, pod nimiž byly dodávány na trhy jiných členských států, nýbrž byl postižován za to, že k těmto prodejním názvům připojil označení „*čerstvé máslo*“. Toto označení není ani názvem, „*který je v zemi původu běžně používán po delší dobu*“ ve smyslu zákona o potravinách, ani prodejním názvem, „*pod kterým je výrobek legálně vyráběn a uváděn na trh v členském státě výroby*“ ve smyslu citované směrnice, prostě proto, že na belgickém trhu by spojení „*čerstvé máslo*“ působilo snad exoticky, ale vzhledem k převažující neznalosti češtiny v Belgii by patrně nemělo pro belgické konzumenty valnou sdělnost. Stěžovatel ostatně ani netvrdí, že by tato část názvu jím prodávaného výrobku byla v zemi původu používána, a i z fotografií založených ve spise je patrné, že tato česká část názvu byla k jím prodávanému výrobku připojena až dodatečně, patrně pro účely českého trhu. Dané vnitrostátní ustanovení vykládané pohledem směrnice 2000/13/ES by tak bylo relevantní leda tehdy, pokud by byl stěžovatel postižován za to, že používá na původním obalu jako součást prodejního názvu třeba původní německé označení „*frische butter*“. Pokud by tomu tak bylo, vznikla by právní otázka, zda označení „*frische butter*“ je pro českého spotřebitele natolik srozumitelné, že je třeba k němu doplnit „*další popisnou informaci*“ vysvětlující, že nejde o čerstvé máslo ve smyslu české legislativní definice. V nyní projednávaném případě však sporný moment nespočíval v původním označení, ale v českém doplněném označení, a § 6 odst. 8 zákona o potravinách ve světle čl. 5 odst. 1 písm. b) směrnice 2000/13/ES proto na posuzovaná opatření nedopadá.

[44] Podobně je třeba vyložit citovaný § 11a odst. 2 zákona o potravinách pohledem čl. 18 této směrnice. Zde se sice zdejší soud neztotožňuje s názorem městského soudu, že se tato ustanovení vůbec neuplatní. Jak totiž bylo vyloženo výše, relevantní není to, že byly nařízením č. 2991/94 harmonizovány některé aspekty označování másla, nýbrž to, že otázka nyní rozhodná, tedy používání spojení „*čerstvé máslo*“, tímto nařízením harmonizována nebyla. Jakkoli však zdejší soud na rozdíl od městského soudu § 11a odst. 2 zákona o potravinách aplikuje a jakkoli jej v souladu s názorem stěžovatele aplikuje ve světle čl. 18 citované směrnice, nemění to nic na závěru o zákonnosti opatření žalované. Podle čl. 18 směrnice 2000/13/ES platí: „*1. Členské státy nesmějí zakazovat obchod s potravinami, které jsou v souladu s pravidly stanovenými v této směrnici, zaváděním neharmonizovaných vnitrostátních předpisů upravujících označování a obchodní úpravu některých potravin nebo potravin obecně. 2. Odstavec 1 se nepoužije pro neharmonizované vnitrostátní předpisy, které jsou oprávněné z důvodu*

– *ochrany veřejného zdraví,*

– *předcházení podvodům, pokud by ovšem takové předpisy nemohly znesnadnit používání definic a pravidel stanovených touto směrnicí,*

– *ochrany práv průmyslového a obchodního vlastnictví, uvádění provenience, označení místa původu a předcházení nekalé soutěži.*“

[45] Opatření žalované jistě bylo v konečném důsledku zákazem obchodu s potravinami ve smyslu § 11a odst. 1 zákona o potravinách, respektive čl. 18 odst. 1 směrnice 2000/13/ES. Zároveň však bylo opodstatněno druhými odstavci obou ustanovení. Spojení „*oprávněné národní zájmy*“ obsažené v § 11a odst. 2 zákona o potravinách je totiž třeba vykládat v souladu s čl. 18 odst. 2 uvedené směrnice (na nezbytnost „*souladu s právními předpisy Evropských společenství*“ ostatně upozorňuje sám § 11a odst. 2 zákona o potravinách) a označit za ně zájmy vyjmenované v tomto ustanovení směrnice. Z nich na nyní

posuzovaný zákaz dopadá zejména předcházení nekalé soutěži, konkrétně klamání spotřebitele, jak je vymezeno ve výše citovaném čl. 16 nařízení č. 178/2002. Nekalou soutěží, konkrétně klamáním spotřebitele, by totiž nesporně bylo, kdyby výrobci z jiných členských států mohli na své výrobky s jakkoli dlouhou dobou trvanlivosti směle připsat české spojení „čerstvé máslo“ a využít na českém trhu výhody lákavosti tohoto spojení, která je českým výrobcům nečerstvého másla zapovězena, protože čeští výrobci by mohli za čerstvé máslo označit pouze máslo s datem spotřeby do dvaceti dnů.

[46] Je proto třeba zdůraznit, že smyslem evropského práva je chránit zboží dovážené z jiných členských států před diskriminačními domácími předpisy a dalšími překážkami volného pohybu zboží, není jím však pozitivní diskriminace dováženého zboží formou povolení klamavého označování zboží. Aplikace § 11a odst. 2 zákona o potravinách ze strany žalované tak byla plně v rámci připuštění čl. 18 odst. 2 směrnice 2000/13/ES. Na tom nic nemění ani stanovisko Ministerstva zemědělství, jež stěžovatel přiložil k žalobě. Toto – pro soud nijak závazné – stanovisko ostatně své tvrzení, že ustanovení vyhlášky č. 77/2003 Sb. jsou platná pouze pro české výrobce, nechává bez dalšího odůvodnění, a naopak ve svém závěrečném odstavci ponechává prostor pro posouzení každého případu „v závislosti na konkrétních podmínkách a ve vazbě na celkové grafické ztvárnění obalu, způsobu označování skutečné délky použitelnosti dané potraviny [...] a dalších kritériích“.

[47] Je tak možno učinit dílčí závěr, že § 6 odst. 8 zákona o potravinách se na stěžovatele nevztahuje, a to ani ve světle čl. 5 odst. 1 písm. b) směrnice 2000/13/ES. Omezení uložené žalovanou je souladné s § 11a odst. 2 tohoto zákona vykládaného souladně s čl. 18 odst. 2 této směrnice a s čl. 16 nařízení č. 178/2002.

[48] Dále je třeba posoudit otázku, zda výše citovaná ustanovení vyhlášky č. 77/2003 Sb. vymezující podmínky, za nichž je máslo možno označit jako „čerstvé“, společně se záko-

nem o potravinách vyloženým výše ve světle unijního práva, spadají do vyluky, kterou nařízení č. 2991/94 ponechalo v dispozici členských států. Stěžovatel nepřináší žádnou relevantní argumentaci zpochybňující, že spojení „čerstvé máslo“ může být jakostní úrovní ve smyslu čl. 6 odst. 1 tohoto nařízení. Takovým argumentem není ostatně ani tvrzení, že běžný český spotřebitel neví, jakou trvanlivost má mít „čerstvé máslo“. Nařízení ovšem mluví toliko o jakostních úrovních, nikoli o jakostních úrovních známých běžnému spotřebiteli. Takovým argumentem by nicméně byla zpochybnitelná prakticky jakákoliv jakostní úroveň, neboť jistě jen výrazná menšina spotřebitelů kupř. ví, jaké podmínky musí splňovat pivo s jakostním označením „ležák“ (§ 11 písm. j) vyhlášky č. 335/1997 Sb., kterou se provádí § 18 písm. a), d), h), i), j) a k) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, pro nealkoholické nápoje a koncentráty k přípravě nealkoholických nápojů, ovocná vína, ostatní vína a medovinu, pivo, konzumní líh, lihoviny a ostatní alkoholické nápoje, kvasný ocet a droždí], či „jakostní víno s přívlaskem výběr z hroznů“ (§ 19 odst. 7 zákona č. 321/2004 Sb., o vinném hradnictví a vinařství).

[49] Zcela nemístné je pak tvrzení, že městský soud chtěl svým rozsudkem vyloučit z kategorie běžných spotřebitelů cizince. Takový argument by mohl být případný, pokud by se spor vedl např. o označení „frische butter“, které právě spotřebitel z některých jiných členských států zná a je na ně zvyklý. V případě označení „čerstvé máslo“, o něž je nyní veden spor, je však rozdíl mezi cizincem a českým občanem pouze v tom, že u cizince je menší pravděpodobnost, že bude umět česky, takže zatímco českému spotřebiteli bude k využití informace, která se mu nabízí v použití nebo nepoužití spojení „čerstvé máslo“, stačit znalost českého práva, někteří cizinci budou k jejímu využití potřebovat i překonat případnou jazykovou bariéru. To však jistě neznamená, že je soudy vylučují z kategorie běžných spotřebitelů. Soudy pouze v tomto případě odmítají učinit neplat-

ným opatření „šité na míru“ spíše spotřebiteli znalému významu tohoto českého spojení jen proto, že někteří jiní spotřebitelé, byť by jich byla i většina, toto spojení neznají a neumějí je využít ke své spotřebitelské informovanosti, ať už pro neznalost českého práva či pro neznalost českého jazyka.

[50] Závěrem je třeba posoudit námitku nejobecnější, totiž zda výše provedený výklad českých zákonných a podzákonných ustanovení, čtených ve světle směrnic a v rámci ponechaném vnitrostátnímu zákonodárci nařízeními, nepředstavuje omezení volného pohybu zboží jako jedné ze čtyř základních svobod, na nichž bylo Evropské společenství předcházející nynější EU založeno. Nejvyššímu správnímu soudu samozřejmě nepřisluší, aby se zabýval otázkou, zda výše rozebrané předpisy EU jsou dostatečné k realizaci této svobody [viz rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 10. 2004 ve věci *Komise proti Řecku („Ouzo“)*, C-475/01, Sb. rozh., s. I-8923]. Přísluší mu ale, aby posoudil, zda aplikace českých předpisů, byť i souladných s právem EU, tuto svobodu neporušila.

[51] Stěžovatel se k tomu na rozsáhlých příkladech z judikatury Soudního dvora snaží dokázat, že opatření, jemuž byl vystaven, je ve smyslu této judikatury opatřením s rovnocenným účinkem jako množstevní omezení. Ta jsou nyní zakázána v čl. 34 SFEU: „*Množstevní omezení dovozu, jakož i veškerá opatření s rovnocenným účinkem, jsou mezi členskými státy zakázána.*“ Zdejší soud souhlasí potud, že již od rozsudku Soudního dvora ve věci *Dassonville* (rozsudek ze dne 11. 7. 1974 ve věci *Procureur du Roi proti Benoit a Gustave Dassonville*, 8/74, Recueil, s. 837, bod 5) platí, že „[v]eškerou obchodní právní úpravu členských států, která by mohla ať přímo, nebo nepřímo, skutečně, nebo potenciálně narušit obchod uvnitř Společenství, je třeba považovat za opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením“. Do rámce čl. 34 SFEU přitom spadají i požadavky na informace uváděné na obalech (viz rozsudek ze dne 6. 7. 1995 ve věci *Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln e.V. proti Mars GmbH*, C-470/93, Recueil, s. I-1923).

[52] Nejvyšší správní soud se ovšem nedomnívá, že by opatření posuzované v tomto případě mohlo pro stěžovatele představovat překážku volného pohybu zboží a „*přímo, nebo nepřímo, skutečně, nebo potenciálně narušit obchod uvnitř Společenství*“. Stěžovatel zmiňuje celou řadu rozsudků Soudního dvora, v nichž takovou překážku představovalo, že zboží, které bylo legálně vyráběno a prodáváno v jednom členském státě, nemohlo být do druhého členského státu dodáváno buď vůbec [rozsudek ze dne 12. 3. 1987 ve věci *Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo („zákon o čistotě piva“)*, 178/84, Recueil, s. 1227], nebo jen poté, co byl upraven jeho tvar (rozsudek ze dne 10. 11. 1982 ve věci *Walter Rau Lebensmittelwerke proti De Smedt PVBA*, 261/81, Recueil, s. 3961), či obal doplněn o určitě informace (rozsudek ze dne 18. 2. 1987 ve věci *Státní zastupitelství proti Arthuru Mathotovi*, 98/86, Recueil, s. 809). Jinak řečeno, ve všech těchto případech spočívala překážka volného pohybu zboží v tom, že vyvezení tohoto zboží do jiného členského státu bylo spojeno s nějakou obtíží či nákladem vycházejícím z právního řádu země dovozu.

[53] Tak tomu ale v nyní posuzovaném případě zjevně není. Zboží prodávané stěžovatelem totiž nebylo podrobeno zákazu prodeje proto, že v té podobě, v jaké bylo prodáváno v jiných členských zemích, by nesplňovalo výše rozebrané předpisy, nýbrž proto, že pro účely prodeje na českém trhu bylo doplněno o nápis „*čerstvé máslo*“, pro jehož používání nesplňovalo podmínky. Výrobce, dovozce či prodejce tohoto másla (a je lhotečné, kdo z nich tyto náklady skutečně nesl, neboť logikou tržního hospodářství jsou odraženy v ceně a v prodaném množství, ve výsledku tedy v zisku, o něž se oni všichni dělí) se rozhodl doplnit pro účely uvedení na český trh předmětné belgické máslo o několik českých nápisů a informací, včetně spojení „*čerstvé máslo*“. Nic mu nebránilo v tom, aby v rámci této změny svého produktu namísto nápisu, který je českým právem zakázán pro produkty, které nesplňují jeho podmínky, použil jakýkoli jiný nápis, typicky aby místo spojení „*čerstvé*

máslo“ použil jen slovo „*máslo*“ či je spojil s jakýmkoli jiným přívlastkem nezakázaným pro produkt daných kvalit českým právem.

[54] Nelze tak tvrdit, že by opatření uložené žalovanou uvalilo na stěžovatele náklad, který nemusejí nést čeští výrobci. Nanejvýš by bylo možno tvrdit, že by tento náklad spočíval v tom, že když už se rozhodl použít český nápis, potřeboval k tomu nejen jazykovou radu ohledně znění spojení „*čerstvé máslo*“, ale i právní radu ohledně legálnosti tohoto spojení. Takový zanedbatelný náklad by však byl plně odůvodněn ve světle rozsudku Soudního dvora ve věci *Cassis de Dijon* kategorickým požadavkem ochrany spotřebitele před klamavým označením výrobku, jak bylo rozebráno výše.

[55] Stejně tak nelze tvrdit, že by toto opatření představovalo překážku pro přístup tohoto zboží na český trh. Právě naopak, pokud by bylo umožněno, aby některé máslo, které nesplňuje zákonné podmínky vymeze-

né pro „*čerstvé máslo*“, mohlo toto jakostní označení používat jen proto, že bylo vyrobeno v jiném členském státě, dostalo by se takovému zboží neoprávněné výhody plynoucí z klamání spotřebitele, jak bylo rozebráno výše. Vzhledem k tomu, že tedy vůbec nešlo o opatření s rovnocenným účinkem jako množstevní omezení, nebylo by potřeba se ani zabývat jeho odůvodněním a proporcionalitou; a pouze *obiter dictum* lze proto uvítat otevřenost žalované k alternativním řešením menší intenzity než úplné stažení z prodeje (dokud bylo stěžovatelem prodávané zboží pouze klamavě označeno, a nikoli i zdravotně závadné), jako bylo její schválení přelepení slova „*čerstvé*“.

[56] Lze tak uzavřít, že uvedené rozhodnutí žalované, tak jak bylo přezkoumáno městským soudem, obstojí i pohledem zákazu opatření s rovnocenným účinkem jako množstevní omezení, jak je zakotveno v čl. 34 SFEU a vyloženo judikaturou Soudního dvora.

2125

Spotřební daně: nárok na vrácení spotřební daně

k § 56 odst. 5 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákonů č. 237/2004 Sb. a č. 217/2005 Sb.

Nárok na vrácení spotřební daně za topné oleje spotřebované za jedno zdaňovací období ve smyslu § 56 odst. 5 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, je možné uplatnit pouze samostatným daňovým přiznáním, které se výlučně týká dotyčného zdaňovacího období, a nikoliv souhrnným daňovým přiznáním za více zdaňovacích období.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 28. 1. 2010, čj. 15 Ca 88/2009-20)

Věc: Společnost s ručením omezeným HELIX – Liberec proti Celnímu ředitelství v Ústí nad Labem o vrácení spotřební daně.

Celní úřad zahájil dne 16. 9. 2008 u žalobkyně daňovou kontrolu s předmětem „*zjištění všech okolností rozhodných pro správné stanovení výše nároku na vrácení spotřební daně dle § 56 zákona o spotřebních daních, za období od 1. 1. 2007 do 30. 12. 2007*“ a následně na základě skutečností uvedených ve zprávě o daňové kontrole ze dne 24. 11. 2008 vydal dne 23. 12. 2008 dodatečný platební výměr na doměřenou spotřební daň z minerál-

ních olejů na 76 021 Kč a penále ve výši 15 205 Kč.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí I. stupně odvolání, v němž poukazovala, že celní úřad ve výše specifikované zprávě o daňové kontrole uvádí, že uplatnění nároku na vrácení spotřební daně za měsíc červen 2007 bylo v rozporu s § 56 odst. 5 zákona o spotřebních daních, což dle žalobkyně není prav-

dou, neboť toto ustanovení se týká pouze vzniku nároku na vrácení spotřební daně, a jelikož žalobkyně doložila nákup i spotřebu topných olejů, nemohlo být toto ustanovení porušeno.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 4. 2009 odvolání žalobkyně s odkazem na § 50 odst. 3 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“), zamítl.

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem. V žalobě nejprve obecně uvedla, že se domnívá, že žalovaný jednak porušil základní zásadu daňového řízení – zásadu zákonnosti obsaženou v § 2 odst. 1 daňového řádu tím, že nerespektoval § 32 odst. 2 a § 50 odst. 3 daňového řádu, a jednak že žalovaný porušil čl. 2 odst. 2 a čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Dále uvedla, že žalovaný v rámci odvolacího řízení nepřezkoumal postup celního úřadu při vydání dodatečného platebního výměru. Tento výměr přitom v rozporu s § 32 odst. 2 daňového řádu odkazuje na porušení § 56 odst. 5 zákona o spotřebních daních, který však podle názoru žalobkyně porušen být nemohl. Jelikož správný odkaz na hmotněprávní předpis je jedna ze základních náležitostí rozhodnutí uvedených v § 32 odst. 2 daňového řádu, žalovaný nepostupoval podle § 50 odst. 3 daňového řádu, podle něhož odvolací orgán přezkoumá odvoláním napadené rozhodnutí vždy v rozsahu požadovaném v odvolání.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě vyslovil nesouhlas s domněnkami žalobkyně, že by porušil zásadu zákonnosti obsaženou v § 2 odst. 1 daňového řádu či čl. 2 odst. 2 a čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Vzdle toho se neztotožnil se žalobním tvrzením, že by připustil absenci odkazu na hmotněprávní předpis, když tuto při přezkumu v odvolacím řízení neshledal. Dále žalovaný vyslovil nesouhlas s tím, že by uvedený § 56 odst. 5 zákona o spotřebních daních ve výroku rozhodnutí I. stupně bylo v rozporu s § 32 odst. 2 daňového řádu, jestliže toto ustanovení nebylo porušeno. Dodatečný platební výměr jako rozhodnutí musí obsahovat všechna ustanovení hmotněprávních i procesních

předpisů, podle kterých správní orgán postupuje, tedy i § 56 odst. 5 zákona o spotřebních daních.

V následně učiněné replice žalobkyně uvedla, že trvá na tom, že žalovaná strana nepostupovala v souladu se zákonem, když při konstataci porušení zákona se odvolává na § 56 odst. 5 zákona o spotřebních daních. Z formálního hlediska je sice uveden odkaz na hmotněprávní předpis, ale nesprávně uvedené ustanovení paragrafu neopravňuje celní orgán k vydání předmětného rozhodnutí.

Krajský soud v Ústí nad Labem žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Pokud jde o žalobní bod spočívající v absenci správného odkazu na hmotněprávní předpis jakožto jedné ze základních náležitostí rozhodnutí v daňovém řízení ve shora specifikovaném dodatečném platebním výměru, tak k tomu soud uvádí, že základní náležitosti rozhodnutí v daňovém řízení jsou vyjmenovány v § 32 odst. 2 daňového řádu pod písmeny a) až g). Mezi základní náležitosti rozhodnutí v daňovém řízení přitom podle písmene d) citovaného paragrafu a odstavce patří mj. výrok s uvedením právních předpisů, podle nichž bylo rozhodováno.

V daném případě správce daně vydal rozporovaný dodatečný platební výměr s odkazem na § 46 odst. 7 daňového řádu, dále na § 9 odst. 3 písm. c) zákona o spotřebních daních ve vazbě na § 4 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o spotřebních daních, dále s odkazem na § 17 zákona o spotřebních daních a konečně i s odkazem na § 56 odst. 5 zákona o spotřebních daních a § 37b odst. 1 písm. b) daňového řádu. Na tomto místě soud předesílá, že tento výčet konkrétních ustanovení hmotněprávních i procesněprávních předpisů, podle kterých bylo celním úřadem postupováno při vydání inkriminovaného dodatečného platebního výměru, soud vyhodnotil jako úplný a zcela správný.

Odkaz celního úřadu na § 46 odst. 7 daňového řádu byl dán proto, že celní úřad na základě provedené daňové kontroly u žalob-

kyně dospěl k závěru, žalobkyně si za zdaňovací období červen 2007 neoprávněně nárokuje vrácení spotřební daně v částce 76 021 Kč za 8 183 litrů topných olejů spotřebovaných v květnu 2007. Podle § 46 odst. 7 daňového řádu totiž platí, že pokud správce daně zjistí po vyměření daně, že tato stanovená daňová povinnost je nesprávně nižší oproti zákonné daňové povinnosti, tak dodatečně daň vyměří ve výši rozdílu mezi daní původně vyměřenou a daní stanovenou, a to dodatečným daňovým výměrem, a takto dodatečně stanovenou daň současně předeře.

Rovněž tak odkaz celního úřadu na § 37b odst. 1 písm. b) daňového řádu, který pojednává o penále, bylo třeba učinit ze strany celního úřadu, když při předepsání dodatečné daňové povinnosti dodatečným platebním výměrem vzniká daňovému subjektu povinnost uhradit penále z částky dodatečně vyměřené daně.

Odkaz celního úřadu na § 9 odst. 3 písm. c) zákona o spotřebních daních ve vazbě na § 4 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o spotřebních daních, v nichž je jednak definován plátc daně a jednak upravují povinnost spotřební daň přiznat a zaplatit, byl taktéž dán. Ve smyslu § 4 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o spotřebních daních žalobkyně byla v předmětném případě nepochybně plátcem spotřební daně, když podle citovaného ustanovení je plátcem daně právnická nebo fyzická osoba, která uplatňuje nárok na vrácení daně, pokud zákon o spotřebních daních nestanoví jinak. A za situace, kdy správce daně provedenou daňovou kontrolou dospěl k závěru, že výše vrácené spotřební daně za zdaňovací období měsíce června 2007 byla nárokována v nesprávné výši oproti zákonné daňové povinnosti u žalobkyně, když ta si měla nárokovat vrácení spotřební daně i za spotřebu topných olejů, která se zdaňovací období června 2007 netýkala, tak zcela správně učinil odkaz i na § 9 odst. 3 písm. c) zákona o spotřebních daních, v němž je stanoven okamžik vzniku povinnosti spotřební daň přiznat a zaplatit u vybraných výrobků. Podle tohoto ustanovení přitom platí, že povinnost spotřební daň přiznat a zaplatit vzniká u vy-

braných výrobků, u nichž byla vrácena daň, okamžikem jejich použití pro jiné účely, než na které se vrácení daně vztahuje.

I odkaz celního úřadu na § 17 zákona o spotřebních daních byl dle názoru soudu učiněn naprosto správně, neboť toto ustanovení definuje zdaňovací období pro účely zákona o spotřebních daních, a to jako jeden kalendářní měsíc.

A konečně i odkaz na § 56 odst. 5 zákona o spotřebních daních učiněný celním úřadem byl zcela namístě. V tomto ustanovení je totiž upraven okamžik, kdy vzniká nárok na vrácení spotřební daně. Jestliže dotyčné ustanovení hovoří o dni vzniku nároku na vrácení spotřební daně, tak dle názoru soudu bylo nutné, aby celní úřad v situaci, kdy dospěl k závěru, že žalobkyně si neoprávněně nárokuje vrácení spotřební daně za spotřebu topných olejů za zdaňovací období červen 2007, v enunciatu dodatečného platebního výměru celní úřad zmínil právě i § 56 odst. 5 zákona o spotřebních daních.

Podle tohoto ustanovení přitom platí, že nárok na vrácení daně vzniká dnem spotřeby topných olejů pro výrobu tepla. Již výše bylo poznamenáno, že v daném případě s ohledem na uplatněné žalobní námitky soud vychází ze skutečnosti, že daňovou kontrolou bylo zjištěno, že žalobkyně ve zdaňovacím období červen 2007 uplatnila nárok na vrácení spotřební daně za spotřebu topných olejů souhrnně za zdaňovací období jednak červen 2007 a jednak i za zdaňovací období květen 2007. To pak ale znamená, že žalobkyně si v rozporu s § 56 odst. 5 zákona o spotřebních daních uplatnila nárok na vrácení spotřební daně za zdaňovací období červen 2007, neboť dle tohoto ustanovení jí nárok na vrácení spotřební daně za zdaňovací období květen 2007 vznikl již v květnu 2007 a nikoliv až v červnu 2007. Podle § 56 odst. 10 zákona o spotřebních daních sice platí, že nárok na vrácení spotřební daně lze uplatnit v daňovém přiznání poprvé do 25. dne měsíce následujícího po měsíci, ve kterém nárok na vrácení spotřební daně vznikl, nejpozději však do 6 měsíců ode dne, kdy mohl být nárok uplatněn poprvé. Ovšem právě předestřené

ustanovení nelze vykládat tak, že v daňovém přiznání za určitý měsíc je možno uplatnit i spotřebu vybraných výrobků za jiný měsíc. Je tomu tak proto, že dotyčné ustanovení je třeba vykládat v celém kontextu zákona o spotřebních daních, a to zejména s přihlédnutím k § 17 – dle něhož zdaňovacími obdobími je kalendářní měsíc, a k § 18, který ukládá plátcům spotřební daně; jenž je oprávněn uplatnit nárok na vrácení daně, předložit daňové přiznání samostatně za každou daň celnímu úřadu, a to do 25. dne po skončení zdaňovacího období, pokud zákon nestanoví jinak. Zákon o spotřebních daních sice umožňuje podávat daňová přiznání jinak, a to právě ve svém § 56 odst. 10, když umožňuje daňové přiznání ke spotřební dani podat nejpozději do 6 měsíců ode dne, kdy mohl být uplatněn nárok poprvé, avšak to nic nemění na skutečnosti, že v daňovém přiznání ke spotřební dani za určitý měsíc není možné uplatnit i spotřebu vybraných výrobků za jiný měsíc. Tento výklad zákona o spotřebních daních přitom zcela koresponduje i dikcí § 1 vyhlášky č. 413/2003 Sb., kterou se stanoví způsob výpočtu nároku na vrácení spotřební daně zaplacené v cenách některých minerálních olejů prokazatelně použitých pro výrobu tepla a způsob a podmínky vedení evidence o nákupu a spotřebě těchto výrobků. V tomto ustanovení je totiž výslovně uvedeno, že nárok

na vrácení spotřební daně zaplacené v cenách některých minerálních olejů se uplatňuje v daňovém přiznání částkou vypočtenou vynásobením sazby snížené o 660 Kč/1 000 litrů množstvím topných olejů prokazatelně použitých pro výrobu tepla za zdaňovací období.

S ohledem na shora uvedené skutečnosti se soud tedy zcela ztotožnil se žalovanou stranou v tom, že žalobkyně sice uplatnila nárok na vrácení spotřební daně za měsíc květen 2007 ve lhůtě, kterou předvídá § 56 odst. 10 zákona o spotřebních daních (až do 25. 12. 2007) popř. § 56 odst. 11 zákona o spotřebních daních (až do 25. 6. 2008), avšak neučinila tak způsobem, který stanovuje zákon o spotřebních daních a vyhláška č. 413/2003 Sb., a to daňovým přiznáním týkajícím se výlučně zdaňovacího období měsíce května 2007 a nikoliv i jiných zdaňovacích období. Tento postup žalobkyně má ovšem za následek to, že za zdaňovací období květen 2007 nebyl žalobkyní nárok na vrácení daně uplatněn, a proto jí bez dalšího zanikl. Soud ohledně tohoto žalobního bodu proto uzavírá, že neshledal, že by v dotyčném dodatečném platebním výměru chyběl správný odkaz na hmotněprávní předpis, podle něhož bylo v předmětném případě celním úřadem rozhodováno, a tudíž, že by toto prvoinstanční rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s § 32 odst. 2 písm. d) daňového řádu a bylo neplatné.

2126

Ochrana zvířat proti týrání: řízení o nákladech na umístění týraných zvířat do náhradní péče

Řízení před soudem: kompetenční vyluka

k § 28a odst. 1 písm. a), odst. 3, 4 a 6 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění zákonů č. 162/1993 Sb. a č. 77/2004 Sb. (v textu jen „zákon na ochranu zvířat“)
k § 46 odst. 2 věť první a § 68 písm. b) soudního řádu správního

Zatímco rozhodnutí o nařízení a zajištění umístění týraného zvířete do náhradní péče podle § 28a odst. 1 písm. a) zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, je rozhodnutím správního orgánu ve veřejnoprávní věci, rozhodnutí o nákladech spojených s umístěním týraného zvířete do náhradní péče a s následnou péčí o něj a o nákladech na léčení zvířete, které bylo týráno a poškozeno tak na svém zdraví, podle § 28a odst. 3, 4 a 6 téhož zákona, je rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci, neboť se jím rozhoduje o právní věci, která vyplývá z ob-

čanskoprávních vztahů, konkrétně z práva vlastnického, resp. o bezdůvodném obohacení. Žaloba směřující proti rozhodnutí vydanému podle § 28a odst. 3, 4 a 6 uvedeného zákona je ve správním soudnictví nepřípustná [§ 68 písm. b) s. ř. s.] a soud rozhodující ve správním soudnictví žalobu postupem podle § 46 odst. 2 věty první s. ř. s. odmítne.

(Podle usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2010, čj. 57 A 23/2010-33)

Prejudikatura: č. 448/2005 Sb. NSS.

Věc: J. H. proti Krajskému úřadu Karlovarského kraje o úhradu nákladů za umístění týraných zvířat do náhradní péče.

Magistrát města Karlovy Vary, odbor životního prostředí, rozhodnutím ze dne 29. 12. 2009 uložil žalobci v souladu s § 28a odst. 3 a 6 zákona na ochranu zvířat povinnost uhradit náklady spojené s umístěním týraných zvířat do náhradní péče a následnou péčí za období od 1. 6. do 31. 8. 2009 ve výši 312 929,54 Kč. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 3. 2010 zamítl.

Žalobce se domáhal žalobou podanou u Krajského soudu v Plzni zrušení rozhodnutí žalovaného.

Krajský soud v Plzni žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

Podle § 103 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. kdykoli za řízení přihlíží soud k tomu, zda jsou splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé (podmínky řízení). Jednou ze základních podmínek řízení je pravomoc a věcná příslušnost soudu. (...)

V daném případě je tedy třeba posoudit, zda napadené rozhodnutí žalovaného správního orgánu je rozhodnutím o veřejném subjektivním právu (o žalobě proti jeho porušení jedná a rozhoduje soud ve správním soudnictví), nebo rozhodnutím o věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, čili rozhodnutím v soukromoprávní věci (o žalobě proti jeho porušení jedná a rozhoduje soud v občanském soudním řízení).

Podle § 28a zákona na ochranu zvířat „[n]a návrh krajské veterinární správy může obecní úřad obce s rozšířenou působností správním rozhodnutím nařídit a zajistit umístění týraného zvířete do náhradní péče,

vyžaduje-li to jeho zdravotní stav, nebo pokud je opakovaně týráno“ [odstavec 1 písm. a)]. „*Náklady spojené s umístěním týraného zvířete do náhradní péče a s následnou péčí o něj hradí osoba, již bylo zvíře odebráno*“ (odstavec 3). „*Náklady na léčení zvířete, které bylo týráno a poškozeno tak na jeho zdraví, ponese osoba, jež tento stav způsobila, i když přesahují hodnotu zvířete*“ (odstavec 4). „*O nákladech podle odstavců 3 a 4 rozhoduje obecní úřad obce s rozšířenou působností ve správním řízení*“ (odstavec 6).

Z příloh žalobce a z listin opatřených soudem pro posouzení splnění podmínek řízení soud zjistil, že rozhodnutím o zvláštním opatření vydaným dne 23. 2. 2009 Magistrát města Karlovy Vary, odbor životního prostředí, nařídil podle § 28a odst. 1 písm. a) zákona na ochranu zvířat zajištění a umístění 17 ks skotu ve vlastnictví žalobce do náhradní péče, která bude zajištěna osobou Farma Fojtov, s. r. o. (...)

Ohledně diferenciací rozhodnutí správních orgánů na rozhodnutí ve věcech veřejnoprávních a ve věcech soukromoprávních došel Nejvyšší správní soud k tomuto názoru: „*Nejspolehlivější je rozlišování soukromého a veřejného práva v závislosti na uplatňující se metodě právního regulování (srov. Macur, J.: Občanské právo procesní v systému práva. UJEP, Brno, 1975, s. 111 a násl.). Metodou právní úpravy se zde rozumí specifický způsob právního regulování, vyjadřující povahu a míru působení jednotlivých účastníků právního vztahu na vznik a rozvíjení tohoto vztahu, resp. vyjadřující povahu a míru účasti subjektů právního vztahu na formování jeho obsahu. Tato teorie vychází z teze, že právní vztahy představují funkční vazby*

mezi různými objektivními zájmy existujícími ve struktuře zájmu. Právní vztahy tyto zájmy integrují a umožňují jejich interakci; přičemž dochází k interakci a integraci objektivních zájmů různého druhu a významu. Výrazem povahy těchto funkčních spojení v rámci vnitřní struktury právního vztahu je potom metoda právní regulace. Nelze jednoznačně říci, že by povaha účasti jednotlivých subjektů na vzniku a rozvíjení právního vztahu a formování jeho obsahu byla buď absolutně stejná, nebo maximálně rozdílná, k čemuž tenduje teorie mocenská. Totéž platí i o míře této účasti, tedy o míře autonomie vůle (dispoziční autonomie) účastníků právního vztahu. Základní dělení na vztahy rovnosti a vztahy subordinace je tedy zjednodušující a představuje pravidlo, z něhož nalezneme v moderním právu četné výjimky. Zpravidla tedy platí, že soukromoprávní metoda právní regulace je metodou rovnosti (srov. § 2 odst. 2 občanského zákoníku): žádný účastník soukromoprávního vztahu nemůže druhému účastníku jednostranně ukládat povinnosti, ale ani na něj jednostranně převádět práva; povaha a míra účasti subjektů soukromoprávních vztahů na vzniku a rozvíjení tohoto vztahu a na formování jeho obsahu je tedy stejná, zatímco veřejnoprávní metoda právní regulace je naopak vertikální: jeden ze subjektů právního vztahu vystupuje jako nositel veřejné moci a může jednostranně ukládat povinnosti druhému účastníku právního vztahu, mnohdy nejen bez jeho vůle, ale i proti jeho vůli; povaha a míra účasti subjektů právního vztahu na jeho vzniku, rozvíjení a formování jeho obsahu je tedy zcela odlišná“ (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 10. 2004, čj. 4 As 47/2003-125, č. 448/2005 Sb. NSS).

K věci nutno předeslat, že zvíře je v českém právním řádu považováno za věc ve smyslu § 118 odst. 1 občanského zákoníku, byť právě vzhledem k zákonu na ochranu zvířat za věc poněkud specifickou (viz jeho § 1 odst. 1: zvíře je živý tvor schopný pociťovat bolest a utrpení, proto je chráněno před týráním, poškozováním jeho zdraví či bezdůvodným usmrce-

ním ze strany člověka). Právo vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod zahrnuje proto také právo vlastnit zvíře. Podle čl. 11 odst. 3 Listiny vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy.

Magistrát města Karlovy Vary, odbor životního prostředí, rozhodl nejprve o nařízení a zajištění umístění týraných zvířat do náhradní péče podle § 28a odst. 1 písm. a) zákona na ochranu zvířat (rozhodnutí ze dne 23. 2. 2009) a poté pro období od 1. 6. do 31. 8. 2009 rozhodl o nákladech spojených s umístěním týraných zvířat do náhradní péče a s následnou péčí o ně podle § 28a odst. 3 a 6 zákona na ochranu zvířat (rozhodnutí ze dne 29. 12. 2009).

Umístění týraných zvířat do náhradní péče má za následek pouze omezení vlastnického práva (vlastník ztrácí možnost, aby sám toto zvíře choval) za účelem naplnění smyslu zákona na ochranu zvířat vyjádřeného v jeho § 1 odst. 1 (srov. též poslední výrok rozhodnutí o zvláštním opatření: „Zvířata budou vrácena chovateli, pominou-li důvody k umístění do náhradní péče a zajistí-li chovatel potřebné podmínky tak, aby byl schopen plnit povinnosti dané zákonem“).

V důsledku umístění skotu vznikly Farmě Fojtov, s. r. o., náklady spojené s následnou péčí o předmětný skot (např. náklady vynaložené na krmení, vyhánění skotu na pastvu, mzdové náklady na osoby ošetřující skot apod.). Jde tudíž o náklady, které by v případě řádné péče z titulu vlastnického práva vynakládal vlastník skotu, resp. jeho chovatel. Povinnost hradit náklady spojené s umístěním týraného zvířete do náhradní péče a s následnou péčí o něj nese podle § 28a odst. 3 zákona na ochranu zvířat osoba, již bylo zvíře odebráno. V daném případě osobou, kterou stíhá povinnost uvedené náklady hradit, je žalobce. Farma Fojtov tudíž plnila za žalobce to, co po právu měl plnit sám (§ 454 občanského zákoníku).

Na základě shora uvedeného vymezení metody právní regulace lze konstatovat, že

ohledně samotného umístění zvířete do náhradní péče se uplatňuje veřejnoprávní metoda právní regulace. Subjekty právního vztahu v tomto případě jsou osoba, již má být zvíře odebráno, na straně jedné a stát reprezentovaný správním úřadem na straně druhé. Osoba, již má být zvíře odebráno, a správní úřad nevstupují do tohoto právního vztahu v rovném postavení dobrovolně na základě oboustranně shodné vůle směřující k založení tohoto vztahu. Správní úřad jako nositel veřejné moci svou vůli jednostranně vnucuje dotčené osobě, tj. sám správním aktem založí právní vztah a stanoví jeho obsah, tj. rozhodne ve věci umístění zvířete do náhradní péče. Povaha účasti subjektů právního vztahu na jeho vzniku a na stanovení jeho obsahu je tedy podstatně rozdílná. Rozhodnutí správního orgánu o umístění zvířete do náhradní péče je z těchto příčin veřejnoprávní záležitostí.

Naproti tomu otázka hrazení nákladů za náhradní péči je již otázkou soukromoprávní. Na rozdíl od samotného umístění zvířete do náhradní péče v tomto vztahu totiž již nevstupuje stát reprezentovaný správním úřadem, ale pouze osoba, již bylo zvíře odebráno, a osoba, jež zajišťuje náhradní péči, přičemž tyto subjekty mají v tomto závazkovém právním vztahu rovné postavení. Účelem uvedeného závazkového právního vztahu je dosažení základního smyslu soukromého práva, tj. znovuoobnovení narušené rovnováhy zúčastněných zájmů, tj. v tomto případě opětovné nastolení majetkové rovnováhy mezi soukromými subjekty. Právní vztah zde integruje objektivní zájmy stejného druhu a úrovně ve struktuře zájmů, a jde tedy o vztah soukromoprávní.

To, že žalobce je povinen příslušné částky uhradit nikoliv Farmě Fojtov, s. r. o., nýbrž Magistrátu města Karlovy Vary, resp. městu Karlovy Vary, které uhradilo Farmou Fojtov vyfakturované náklady, na vlastní povaze právního vztahu nic nemění, uvedené odráží pouze tu skutečnost, že plnění věřiteli (Farmě Fojtov) poskytla za dlužníka (žalobce) na základě existujícího právního vztahu osoba třetí (město Karlovy Vary), a rozhodnutí o povinnosti uhrazené náklady zaplatit má tak povahu regresu.

Lze tedy uzavřít, že zatímco rozhodnutí o nařízení a zajištění umístění týraného zvířete do náhradní péče podle § 28a odst. 1 písm. a) zákona na ochranu zvířat je rozhodnutím správního orgánu ve veřejnoprávní věci, rozhodnutí o nákladech spojených s umístěním týraného zvířete do náhradní péče a s následnou péčí o něj a o nákladech na léčení zvířete, které bylo týráno a poškozeno tak na jeho zdraví, podle § 28a odst. 3, 4 a 6 zákona na ochranu zvířat je podle názoru zdejšího soudu rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci, neboť se jím rozhoduje o právní věci, která vyplývá z občanskoprávních vztahů, konkrétně z práva vlastnického, resp. bezdůvodného obohacení.

Vzhledem k uvedenému má zdejší soud za to, že rozhodnutí (o odvolání proti rozhodnutí) o nákladech spojených s umístěním týraného zvířete do náhradní péče a s následnou péčí o něj podle § 28a odst. 3 a 6 zákona na ochranu zvířat není rozhodnutím, jímž správní orgán rozhodl ve veřejnoprávní věci, nýbrž rozhodnutím, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci. (...)

Stavební řízení: účastenství v řízení občanského sdružení, jehož hlavním posláním je ochrana přírody

k § 109 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
k § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákonů
č. 218/2004 Sb. a č. 186/2006 Sb.

Občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, je oprávněno se účastnit stavebního řízení vedeného podle § 109 a násl. stavebního zákona z roku 2006, pokud mohou být v tomto řízení dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a pokud občanské sdružení stavebnímu úřadu svou účast v souladu s § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, řádně a včas oznámí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, čj. 5 As 41/2009-91)

Prejudikatura: č. 825/2006 Sb. NSS a č. 2061/2010 Sb. NSS.

Věc: a) Občanské sdružení Modrý most, b) Ing. Jan V. proti Krajskému úřadu Jihočeského kraje o účast ve stavebním řízení, o kasační stížnosti žalobce a).

Rozhodnutím ze dne 17. 6. 2008 povolil Magistrát města České Budějovice, odbor dopravy a silničního hospodářství, jako příslušný speciální stavební úřad „*Stavební úpravy ulice M. Vydrové a Na Nábřeží za účelem změny v užívání Modrého mostu (č. ev. CB-009) pro automobilovou dopravu*“. Stavební povolení se vztahovalo na stavební úpravu místních komunikací nezbytné pro nový způsob užívání českobudějovického Modrého mostu přes řeku Malší pro obousměrný provoz motorovými vozidly do 3,5 t.

Proti uvedenému rozhodnutí speciálního stavebního úřadu podali žalobce a) a žalobce b) odvolání. Žalovaný však rozhodnutím ze dne 8. 10. 2008 označil odvolání žalobce a) za nepřipustné. Odvolání žalobce b), stejně jako další tři odvolání účastníků předmětného stavebního řízení, pak žalovaný pro nedůvodnost zamítl.

Žalobci a) a b) posléze napadli uvedené rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích. V žalobě mimo jiné namítali, že žalobce a) byl postupem žalovaného zkrácen na svých právech, neboť mu nebylo přiznáno postavení účastníka předmětného stavebního řízení, přestože jeho účastenství bylo založeno § 70 zákona

o ochraně přírody a krajiny. Ve své argumentaci žalobci poukázali na § 90 odst. 4 téhož zákona; podle kterého je tento zákon ve vztahu k předpisům o územním plánování a stavebním řádu zákonem zvláštním. Žalobci tedy dovodili, že v předmětném řízení bylo třeba aplikovat § 70 citovaného zákona jako úpravu zvláštní ve vztahu k obecné úpravě účastenství ve stavebním řízení obsaženou v § 109 stavebního zákona.

Krajský soud rozhodl rozsudkem ze dne 23. 2. 2009 tak, že výrokem I. žalobu žalobce a) zamítl. Žalobu žalobce b) však krajský soud shledal důvodnou. Výrokem II. zmíněného rozsudku tedy napadené rozhodnutí žalovaného pro vady řízení zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

V odůvodnění svého rozsudku se krajský soud nejprve vypořádal s žalobní námitkou, podle které měl žalovaný nesprávně posoudit otázku účastenství žalobce a) v předmětném stavebním řízení. Krajský soud poukázal na § 109 odst. 1 stavebního zákona, který vymezuje okruh účastníků stavebního řízení, přičemž konstatoval, že toto zákonné ustanovení nepřiznává (na rozdíl od § 85 stavebního zákona, jenž vymezuje okruh účastníků územního řízení) účastenství osobám, které

by své právo účasti odvozovaly od zvláštního právního předpisu. Krajský soud tedy uzavřel, že stavební úřad ani žalovaný nepochybili, když žalobci a) nepřiznali postavení účastníka v předmětném stavebním řízení.

Na ostatní žalobní námitky tedy krajský soud nadále pohlížel jako na námitky uplatněné toliko žalobcem b), neboť ze dvou uvedených žalobců pouze on mohl být jako účastník předmětného stavebního řízení napadeným rozhodnutím na svých právech zkrácen přímo či v důsledku porušení svých procesních práv. Důvodnou však krajský soud shledal pouze poslední námitku, když žalobci b) přisvědčil, že žalovaný zatížil svým postupem správní řízení vadou, když rozhodl o odvolání žalobce b), aniž by postupoval v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu, tj. aniž by si v situaci, kdy odvolání žalobce b) směřovalo proti obsahu závazného stanoviska dotčeného orgánu, nejprve vyžádal jeho potvrzení nebo změnu od správního orgánu nadřízeného dotčenému správnímu orgánu.

Proti výroku I. uvedeného rozsudku krajského soudu a s ním souvisejícímu výroku IV. o nákladech řízení podal žalobce a) (stěžovatel) kasační stížnost. Jako důvod kasační stížnosti stěžovatel uvedl nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a zároveň i nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatky důvodů.

Stěžovatel v kasační stížnosti zopakoval svou žalobní námitku vztahující se k nesprávnému posouzení otázky jeho účastenství v předmětném stavebním řízení. Stejně jako v žalobě uvedl, že jeho účastenství ve stavebním řízení bylo založeno § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, který má ve vztahu ke stavebnímu zákonu postavení zákona zvláštního. Argumentaci krajského soudu k této námitce považoval stěžovatel za zcela nesprávnou. Závěr krajského soudu především popírá zásadu *lex specialis derogat legi generali*. Nadto, jak stěžovatel poukazoval, je takový závěr též v rozporu s mezinárodněprávními závazky České republiky, konkrétně s Aarhuskou úmluvou (Úmluva o přístupu k informa-

cím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, č. 124/2004 Sb. m. s.), jež má dle tvrzení stěžovatele přednost před zákonem. Uvedený právní názor formuloval ve své zprávě o šetření ze dne 23. 10. 2008 i veřejný ochránce práv.

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

Z odůvodnění:

(...) Pokud jde o otázku účastenství stěžovatele ve stavebním řízení, z kasační stížnosti není zřejmé, zda i k ní stěžovatel vztahoval svou obecnou námitku nedostatku důvodů rozhodnutí krajského soudu. Nejvyšší správní soud ovšem musí v každém případě konstatovat, že takovou vadu napadeného rozsudku v této souvislosti neshledal, neboť jak vyplývá z výše uvedeného, krajský soud svůl závěr sice stručně, nicméně zcela srozumitelně a jednoznačně odůvodnil; je tedy zřejmé, na základě jakých úvah k danému právnímu závěru dospěl. Jinou otázkou je ovšem posouzení, zda je tento závěr, podle něhož stěžovatel neměl být účastníkem předmětného stavebního řízení, správný.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti především konstatuje, že okruh účastníků řízení je vymezen v § 109 stavebního zákona. Podle odstavce 1 zmíněného ustanovení je účastníkem stavebního řízení:

- „a) stavebník,
- b) *vlastník stavby, na níž má být provedena změna či udržovací práce, není-li stavebníkem, nejde-li o případ uvedený v písmenu g),*
- c) *vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem,*
- d) *vlastník stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu, mohou-li být jejich práva navrhovanou stavbou přímo dotčena,*
- e) *vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno,*

f) ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno,

g) společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu ve stavebním řízení, které se týká domu nebo společných částí domu anebo pozemku; v případě, že společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu nemá právní subjektivitu, vlastníků, jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu.“

Podle odstavce 2 citovaného ustanovení pak platí, že „účastníky řízení nejsou nájemci bytů, nebytových prostor nebo pozemků“.

Z citovaného zákonného ustanovení je zřejmé, že zákonodárce okruh účastníků stavebního řízení definoval uzavřeným výčtem, přičemž výslovně neuvedl, že mezi účastníky je nutno řadit i takové osoby, jimž je účastenství ve stavebním řízení přiznáno podle zvláštních zákonů. O uvedené opěť svou argumentaci krajský soud, když konstatoval, že účastenství jiných osob než takových, které jsou v § 109 odst. 1 stavebního zákona uvedeny, je vyloučeno. Vzhledem k tomu, že § 109 odst. 1 stavebního zákona výslovně neřadí mezi účastníky stavebního řízení i osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis, dospěl krajský soud k závěru, že stěžovateli jakožto občanskému sdružení nebylo možné účastenství v předmětném řízení přiznat.

Nutno podotknout, že názor, který si osvojil krajský soud, sdílí i část odborné veřejnosti. Jiří Plos například k účastenství ve stavebním řízení podotýká: „Okruh účastníků řízení je podstatně omezen. Nejedná se o řízení veřejné a účastenství v řízení není vzhledem k charakteru řízení přiznáno občanským sdružením podle zvláštních právních předpisů.“ (J. Plos. *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. 1. vyd. Grada Publishing : Praha, 2007, s. 98). Jiní autoři oproti tomu uvádějí: „Na rozdíl od úpravy účastníků územního řízení v § 85 odst. 2 nejsou v § 109 výslovně uvedeny osoby, které jsou účastníky řízení, pokud jim to zvláštní před-

pis přiznává. Mají se tím na mysli občanská sdružení, která se stávají účastníky řízení za podmínek zvláštního zákona. Účastenství těchto osob v řízení není založeno stavebním zákonem, ale zákonem zvláštním.“ (Hegenbart, M.; Sakař, B. a kol. *Stavební zákon – komentář*. 1. vyd. C. H. Beck : Praha, 2008, s. 307–308).

Nejvyšší správní soud se musí přiklonit k poslední citovanému právnímu názoru. Zákonně ustanovení, které doplňuje okruh účastníků řízení o osoby, jimž takové právo zakládá zvláštní zákon, není totiž ničím jiným než explicitním odkazem na zvláštní právní úpravu, již je však třeba v každém případě použít před právní úpravou obecnou. Zákonodárce může takový odkaz do zákonné definice okruhu účastníků řízení zařadit ve snaze vymezit okruh účastníků co nejúplněji a nej přesněji, s cílem poskytnout vodítko pro budoucí aplikaci takového ustanovení. Absence výslovného odkazu však nemůže nic změnit na skutečnosti, že pokud existuje zvláštní právní norma, která má užší vymezení, ať už věcné či osobní, bude muset být podle pravidla *lex specialis derogat legi generali* aplikována před úpravou obecnou, tzn. že ji buď zcela nahradí, nebo ji alespoň dílčím způsobem modifikuje. V tomto rozsahu tedy Nejvyšší správní soud plně souhlasí s argumentací stěžovatele a právním názorem vysloveným veřejným ochráncem práv ve zmíněné zprávě o šetření ze dne 23. 10. 2008.

Otázkou k posouzení tedy zůstává, zda § 70 zákona o ochraně přírody představuje ve vztahu k § 109 stavebního zákona zvláštní právní úpravu účastenství ve stavebním řízení. Podle § 70 zákona o ochraně přírody platí:

„(1) Ochrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů.

(2) Občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (dále jen „občanské sdružení“) je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo

předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována.

(3) Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení. Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.“

Ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny se tedy vztahuje na specificky vymezený okruh správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Pro takto definovaná řízení pak citované ustanovení doplňuje okruh účastníků, který je vymezen obecnou normou, o občanská sdružení, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny.

Z uvedeného je zřejmé, že § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny obsahuje zvláštní úpravu účastnictví pro zde vymezená správní řízení. Kritériem pro stanovení, zda se jedná o řízení, na které předmětná úprava dopadá, či nikoli, je toliko skutečnost, zda v takovém řízení mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné tímto zákonem. Podle § 2 odst. 2 písm. g) citovaného zákona se ochrana přírody a krajiny podle tohoto zákona zajišťuje mimo jiné i spoluúčastí v procesu územního plánování a stavebního řízení s cílem prosazovat vytváření ekologicky vyvážené a esteticky hodnotné krajiny. Nejvyšší správní soud tedy neshledal důvod, pro který by bylo možné z okruhu správních řízení, na něž se vztahuje zvláštní úprava účastnictví dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, vyloučit veškerá stavební řízení jako celek. Naopak má za to, že § 70 zákona o ochraně

přírody a krajiny se vztahuje na všechna správní řízení podle stavebního zákona, pokud při nich mohou být dotčeny zákonem chráněné zájmy ochrany přírody a krajiny.

Nejvyšší správní soud poukazuje rovněž na odpověď Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 3. 9. 2008, na dotaz sdružení Calla – Sdružení pro záchranu prostředí k výkladu § 109 stavebního zákona, jejíž kopii stěžovatel připojil ke kasační stížnosti. V ní zmíněný ústřední orgán státní správy ve věcech stavebního řádu odkazuje na § 90 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném ke dni 30. 11. 2009, které je relevantní i pro posuzovanou věc a podle kterého „zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy vydané k jeho provedení jsou zvláštními předpisy ve vztahu k předpisům o lesích, vodách, územním plánování a stavebním řádu, o ochraně nerostného bohatství, ochraně zemědělského půdního fondu, myslivosti a rybářství“ (důraz doplněn). Nezbyvá tedy než konstatovat, že dle právního stavu rozhodného pro posouzení věci zákon o ochraně přírody a krajiny samotný svou povahu zákona zvláštního vůči zákonu stavebnímu výslovně deklaroval. Ani následné vypuštění § 90 odst. 4 ze zákona o ochraně přírody a krajiny provedené s účinností od 1. 12. 2009 zákonem č. 349/2009 Sb. však nemůže nic změnit na tom, že § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny zůstává zvláštním ustanovením ve vztahu k § 109 stavebního zákona.

Vzhledem k tomu, že závěr o právu účasti občanských sdružení, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, ve stavebním řízení, v němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, jednoznačně vyplývá z vnitrostátních právních předpisů, nemusel se již Nejvyšší správní soud zabývat tím, zda by opačný závěr byl případně v rozporu s rozsahem procesních oprávnění, která ekologickým spolkům přiznává Aarhuská úmluva, resp. její provedení do unijního práva v podobě směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že závěr krajského soudu o tom, že účastnictví stě-

žovatele jako občanského sdružení nemohlo být založeno § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, je nesprávný.

Nejvyšší správní soud ovšem dále připomíná skutečnost, že právo účasti na předmětném stavebním řízení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny by v posuzovaném případě stěžovateli svědčilo pouze při splnění zde stanovených podmínek.

Jak již bylo zmíněno, podmínkou aplikace § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny je především existence takového řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné tímto zákonem. Nejvyšší správní soud pro úplnost odkazuje na svůj rozsudek ze dne 7. 12. 2005, čj. 3 As 8/2005-118, č. 825/2006 Sb. NSS, ve kterém konstatoval, že „[ú]část občanských sdružení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny nelze vykládat natolik široce, že by se vztahovala na jakoukoliv složku životního prostředí, nýbrž toliko na složky životního prostředí chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny“ (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 As 2/2009-80, č. 2061/2010 Sb. NSS). V souladu s § 2 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny lze za zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné tímto zákonem považovat péči o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i o vzhled a přístupnost krajiny. Samotné posouzení, zda se v konkrétní věci jedná o takové správní řízení, při němž některé ze zmíněných zájmů mohou být dotčeny, je přitom věcí správního orgánu, u něhož bylo řízení zahájeno a jenž musí zjistit okruh účastníků řízení.

Další podmínkou pak je, jak již bylo také řečeno, že účastenství podle § 70 odst. 2 až 3 zákona o ochraně přírody a krajiny může být přiznáno pouze občanskému sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny. Takové občanské sdružení je oprávněno požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou

být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Tato žádost musí být věcně a místně specifikována, je platná jeden rok ode dne jejího podání, přičemž ji lze podávat opakovaně. Občanským sdružením je dále přiznáno i právo účasti na správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. To ovšem pouze za podmínky, že svou účast písemně oznámí do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo oznámeno zahájení řízení.

Bude tedy na krajském soudu, aby v dalším řízení posoudil, zda výše uvedené podmínky byly vzhledem ke skutkovým okolnostem posuzovaného případu splněny, či nikoliv. Pokud krajský soud dospěje k závěru, že ze strany stěžovatele podmínky naplněny byly, tj. že stěžovatel je občanským sdružením, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, a zároveň, že se v souladu s § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny přihlásil o své účastenství v předmětném řízení ve lhůtě zde stanovené (přičemž se krajský soud bude v této souvislosti zabývat i výše zmíněným podáním stěžovatele doručeným speciálnímu stavebnímu úřadu dne 26. 11. 2007, tedy před zahájením předmětného stavebního řízení), pak bude muset konstatovat, že stavební úřad mohl odeprít stěžovateli postavení účastníka řízení a žalovaný zamítnout jeho odvolání jako nepřipustné pouze tehdy, pokud by správní orgány dospěly k závěru, že se v posuzovaném případě nejednalo o řízení, při němž mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. I pokud by tomu tak bylo, musel by se ovšem krajský soud vypořádat také s tím, že žalovaný posoudil odvolání stěžovatele jako nepřipustné i přesto, že speciální stavební úřad nevydal řádně odůvodněné usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu o tom, že stěžovatel není účastníkem předmětného stavebního řízení (např. z toho důvodu, že by v něm podle názoru stavebního úřadu nemohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny) a že skutečnost, že stěžovatele nepovažuje za účastníka řízení, mu stavební úřad sdělil až v samotném stavebním povolení, tedy v rozhodnutí o věci samé.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, měl by v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož je Nejvyšší správní soud vázán rozsahem kasační stížnosti, rozsudek krajského soudu zrušit v rozsahu napadeného výroku I. tohoto rozsudku a s ním souvisejícího výroku IV. o nákladech řízení. Posledně uvedené pravidlo však neplatí, je-li na napadeném výroku závislý výrok, který napaden nebyl (§ 109 odst. 2 věta za středníkem s. ř. s.).

Jak již bylo vysvětleno, krajský soud správně přezkoumal rozhodnutí žalovaného, napadené společným podáním stěžovatele a žalobce b), vzhledem ke každé osobě žalobce zvlášť, a to vždy v příslušném rozsahu, tj. v rozsahu, v jakém se jednotlivými odvoláními žalobců zabýval žalovaný v odvolacím řízení. Krajský soud ovšem, přestože žalobu stěžovatele zamítl, zrušil napadené rozhodnutí žalovaného k žalobě žalobce b) jako celek, tedy včetně 5. výroku, jímž bylo odvolání stěžovatele zamítnuto jako nepřipustné.

Uvedený chybný postup krajského soudu působí aktuálně nemalé procesní potíže. Nejvyšší správní soud by měl totiž po té, co rozsudek krajského soudu ke kasační stížnosti stěžovatele přezkoumal a shledal důvody pro jeho zrušení, tento zrušit toliko v rozsahu kasační stížnosti a věc v tomto rozsahu vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení, což by ovšem znamenalo, že krajský soud by v dalším řízení fakticky přezkoumával zákonnost již neexistujícího (zrušeného) rozhodnutí žalovaného.

Zde musí Nejvyšší správní soud odkázat na své rozhodnutí ze dne 12. 3. 2008, čj. 1 As 21/2007-272, www.nssoud.cz, ve kterém dospěl k závěru, že „[j]ednou z podmínek řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je existence pravomocného rozhodnutí, kterým správní orgán založil, změnil, zrušil nebo určil veřejné subjektivní právo nebo povinnost účastníka. Tato nutná podmínka plyne ze samotné povahy rozhodování správních soudů: ty se totiž neomezují na konstatování, že rozhodnutí, jímž správní orgán v minulosti zasáhl do právní sféry účastníka, bylo nezákonné či nikoli (Nutno připustit, že takový akademický výrok by

soud hypoteticky mohl učinit i opakovaně bez jakýchkoli neblahých faktických důsledků, pochopitelně ovšem i bez praktického přínosu pro účastníka.). Správní soudy naopak z nezákonnosti – shledají-li ji – vyvozují praktické procesní důsledky, nezákonná rozhodnutí ruší a vracejí věci správním orgánům k dalšímu řízení. Jakmile je však jednou rozhodnutí správního orgánu pravomocně zrušeno, nemůže se jím soud zabývat, neboť věc už přešla zpět do rozhodovací pravomoci správního orgánu a soud již nad ní nemá žádnou moc.“

Vzhledem k uvedenému dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že pokud by zrušil napadený rozsudek krajského soudu pouze v rozsahu kasační stížnosti, nebyly by v takovém případě dány podmínky pro další řízení před krajským soudem. Nejvyššímu správnímu soudu tedy nezbyvá než konstatovat, že přestože kasační stížností byl napaden pouze výrok I. rozsudku krajského soudu a s ním související výrok o nákladech řízení, je namístě napadený rozsudek zrušit v plném rozsahu, a to z toho důvodu, že v posuzované věci není možné výroky I. a II. daného rozsudku, jimiž krajský soud rozhodl o jednotlivých žalobách, posoudit jako samostatné, aniž by to působilo v dalším řízení zásadní problémy v rovině procesní. Nejvyšší správní soud tudíž výroky I. a II. napadeného rozsudku posoudil jako výroky související ve smyslu § 109 odst. 2 s. ř. s. S ohledem na tento závěr je pak namístě rozsudek krajského soudu zrušit jako celek, v důsledku čehož dříve zrušené rozhodnutí žalovaného na omezenou dobu „obživne“, neboť po tuto dobu nebude existovat soudní rozhodnutí, které by je (pravomocně) zrušovalo. Pouze tímto postupem lze dle názoru Nejvyššího správního soudu docílit toho, že budou dány podmínky pro další řízení před krajským soudem, který tedy znovu posoudí ve světle výše uvedených závěrů Nejvyššího správního soudu žalobu stěžovatele. Teprve v případě, že ji shledá důvodnou, zruší, vedle výroků rozhodnutí žalovaného, které se bezprostředně týkají žalobce b) (2. a 6. výrok), také 5. výrok rozhodnutí žalovaného, jímž bylo odvolání stěžovatele zamítnu-

to jako nepřipustné (resp. zruší v takovém případě již rozhodnutí žalovaného celé, pokud dospěje k závěru, že žalobami nenapade-

né výroky tohoto rozhodnutí, jimiž byla zamítnuta odvolání ostatních odvolatelů, nemohou samostatně obstát).

2128

Svobodný přístup k informacím: informace, na něž se vztahuje povinnost zachovávat mlčenlivost; přístup ke zprávě o posouzení a hodnocení nabídek

k § 19 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

k § 80 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách*)

I. Informace, na něž se vztahuje povinnost zachovávat mlčenlivost (§ 19 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím), lze poskytnout pouze tehdy, jestliže tomu nebrání některý z důvodů odepření informací (např. ochrana utajovaných informací, ochrana osobnosti, soukromí a osobních údajů, ochrana obchodního tajemství, ochrana důvěrnosti majetkových poměrů, další omezení dle § 11 téhož zákona).

II. Ustanovení § 80 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, nepředstavuje zvláštní důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace, nýbrž pouze zaručuje uchazečům o veřejnou zakázku okamžitý přístup k úplnému znění zprávy o posouzení a hodnocení nabídek.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, čj. 1 As 28/2010-86)

Prejudikatura: č. 133/2004 Sb. NSS, č. 711/2005 Sb. NSS, č. 1272/2007 Sb. NSS a č. 1627/2008 Sb. NSS; stanovisko pléna Ústavního soudu č. 1/1996 Sb. ÚS (Pl. ÚS-st 1/96).

Věc: Občanské sdružení Oživení proti Technické správě komunikací hlavního města Prahy o poskytnutí informace, o kasační stížnosti žalované.

Žalobce podal dne 22. 2. 2008 u žalované žádost o poskytnutí informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Požadoval poskytnutí úplného textu zprávy o posouzení a hodnocení nabídek vypracované v souvislosti se zadáváním veřejné zakázky „Nuselský most – bezpečnostní nástavba, Praha 2 a 4“. Žalovaná ve stanovené lhůtě na žádost nijak nereagovala, a proto žalobce podal proti jejímu postupu stížnost dle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím. Rozhodnutím ze dne 25. 3. 2008 přikázal ředitel žalované, aby žalovaná ve lhůtě 15 dnů žádost vyřídila.

Žalovaná žádost o poskytnutí informace rozhodnutím ze dne 31. 3. 2008 odmítla

s odůvodněním, že hodnotící komise, která požadovanou zprávu vypracovává, je jen poradním orgánem zadavatele. Komise je vázána povinností mlčenlivosti, její jednání je neveřejné a mohou se ho účastnit pouze členové komise. Zadavatel je povinen poskytnout zprávu o posouzení a hodnocení nabídek pouze uchazečům o veřejnou zakázku nebo Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který dohlíží nad veřejnými zakázkami. Dle žalované nemusí povinný subjekt poskytnout nové informace vzniklé při přípravě nového rozhodnutí [§ 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím]. Informace obsažené ve zprávě mají charakter podkladu a závěry z nich vyplývající se promítají do jednotlivých úkonů zadavatele.

*) S účinností od 15. 9. 2010 je ustanovení změněno zákonem č. 179/2010 Sb.

Ředitel žalované následně zamítl odvolání žalobce rozhodnutím ze dne 12. 5. 2008. V odůvodnění uvedl, že zákon o svobodném přístupu k informacím neobsahuje taxativní výčet důvodů, z nichž lze žádost o poskytnutí informace odmítnout. Žádost je možné odmítnout i s ohledem na povinnost mlčenlivosti dle § 75 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách. Zpráva o posouzení a hodnocení nabídek se nepublikuje veřejným způsobem, dle § 80 zákona o veřejných zakázkách do ní smějí nahlížet jen uchazeči, jejichž nabídky byly posuzovány a hodnoceny. Ředitel žalované potvrdil, že informace obsažené ve zprávě mají charakter nových informací ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Jelikož předmětem žádosti bylo poskytnutí celého textu zprávy bez bližší specifikace, byla žádost zamítnuta jako celek.

Žalobce napadl rozhodnutí žalované a jejího ředitele žalobou u Městského soudu v Praze. Městský soud obě rozhodnutí rozsudkem ze dne 7. 10. 2009 zrušil a uložil žalované povinnost poskytnout žalobci požadovanou informaci do 30 dnů od právní moci rozsudku. Žalovaná je dle městského soudu povinnou osobou ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím a požadované informace se vztahovaly k její působnosti, neboť výběr zhotovitele v rámci řízení o veřejné zakázce byl zcela v rozsahu její činnosti. Jestliže žalovaná aplikovala výluky dle § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, rezignovala na celý text tohoto ustanovení, neboť předmětná výluka platí jen do doby, než je vydáno rozhodnutí. O veřejné zakázce přitom bylo rozhodnuto před podáním žádosti o poskytnutí informace. Nelze použít ani výluky dle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť se vztahuje jen na dotaz, jehož předmětem je informace, která má teprve vzniknout, tj. v době dotazu ještě neexistuje.

Městský soud dále uvedl, že důvodem pro odepření informací není ta skutečnost, že se požadované informace běžně nezveřejňují. Stejně tak skutečnost, že zpráva hodnotící komise se poskytuje dle zákona o veřejných zakázkách účastníkům, bez dalšího neznamená,

že ji nelze zpřístupnit i dalším osobám, jestliže o ni požádají a jejímu poskytnutí nebrání jiný důvod uvedený v zákoně. Soud se ztotožnil s žalovanou, že důvody pro odepření informací nejsou obsaženy jen v zákoně o svobodném přístupu k informacím, nýbrž mohou být uvedeny i ve zvláštních zákonech. Zákon o veřejných zakázkách však neobsahuje komplexní úpravu poskytování informací, a proto není *lex specialis* k zákonu o svobodném přístupu k informacím v tom smyslu, že by vylučoval aplikaci tohoto zákona v celém rozsahu. Povinnost mlčenlivosti členů hodnotící komise dle § 75 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách nijak nekoliduje s povinností žalované zveřejnit informace, jejichž poskytnutí není vyloučeno. Zejména s ohledem na § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož poskytnutí informací dle tohoto zákona není porušením povinnosti mlčenlivosti uložené zvláštními zákony. Postup žalované, která odmítla poskytnout požadovanou informaci jako celek, aniž by postupovala dle § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím, nelze odůvodnit tím, že žalobce blíže nespecifikoval požadované informace.

Městský soud zvážil, zda neexistuje některý z důvodů pro odepření informace. Z povahy věci se nabízí požadavek ochrany obchodního tajemství dle § 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Jelikož součástí zprávy je pouhý seznam nabídek, nemůže se jednat o obchodní tajemství. Tím spíše, pokud účastníci řízení o veřejné zakázce mají právo nahlížet do hodnotící zprávy (§ 80 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách), neboť jsou to právě oni – konkurenti podnikající ve stejné oblasti, kdo by mohl tyto informace využít ve svůj prospěch. Pokud z hlediska případné ochrany obchodního tajemství může nahlédnout do hodnotící zprávy přímý konkurent, jistě to může učinit i jakýkoliv další subjekt. Nejdůležitější částí požadované zprávy je hodnocení zakázek komisí, přičemž zadavatel není vázán výsledkem hodnotící komise, a proto v zájmu transparentnosti řízení o veřejné zakázce lze důvodně uplatnit právo veřejnosti na informace, proč byla vybrána vítězná nabídka.

Dále dospěl městský soud k závěru, že hodnotící zpráva není názorem ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Vyluka práva na informace ohledně názoru povinného subjektu se vztahuje výlučně na dotazy, které směřují ke zjištění názoru povinného na požadovaný předmět dotazu, aniž by tento názor byl výsledkem nebo podkladem činnosti povinného. Zpráva o posouzení a hodnocení nabídek není názorem na žalobcův dotaz, ale podkladem pro rozhodnutí žalované. Městský soud uzavřel, že na požadovanou informaci nelze vztáhnout vyluku dle § 2 odst. 3 a 4 či § 8a až § 11 zákona o svobodném přístupu k informacím, a proto je žalovaná povinna poskytnout žalobci požadovanou informaci.

Žalovaná (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Uvedla, že závěr městského soudu ohledně účelu zákona o svobodném přístupu k informacím, kterým má být kontrola hospodaření s veřejnými prostředky, je zcela nepřezkoumatelný. Není totiž zřejmé, jak soud k tomuto závěru došel, z jakých důkazů či skutečností čerpal, a to bez ohledu na to, zda jsou tyto skutečnosti či důkazy součástí spisu. Závěry soudu týkající se účelu zákona lze označit za nepřípustný výklad práva. Namítá, že eventualy uvedené v hypotéze § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím (názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací) jsou na sobě zcela nezávislé, což je zřejmé ze samotného textu. Z tohoto ustanovení plyne oddělenost „*názoru*“ od „*vytváření nové informace*“, tedy nikoliv jejich souvislost, jak lze dovozovat z rozsudku. Při výkladu pojmu „*názor*“ nelze automaticky užívat jeho spojitost s ostatními pojmy v tomto ustanovení. Stěžovatelka má za to, že zpráva o posouzení a hodnocení nabídek je názorem stěžovatelky (bez ohledu na jeho závaznost ve vztahu ke konečnému rozhodnutí) na to, jaké jsou jednotlivé nabídky uchazečů, která je nejvýhodnější a proč. To, že je určitý dokument podkladem pro určité rozhodnutí, neznamená, že by nemohl být též názorem. Ba naopak, názor je vlastně ze své podstaty často podkladem pro rozhodnutí.

Rozsudek městského soudu je dle stěžovatelky nepřezkoumatelný i v té části, v níž se uvádí, že povinnost mlčenlivosti obecně není v rozporu s účelem zákona o svobodném přístupu k informacím. Městský soud tento svůj závěr nijak neodůvodnil a sám předkládá protichůdné argumenty. Na straně jedné uvádí, že povinnost mlčenlivosti je údajně v rozporu se zákonem o svobodném přístupu k informacím, na straně druhé *de facto* konstatuje, že se nezveřejňují informace, jejichž poskytnutí brání důvod uvedený i v jiném zákoně (např. zákoně o veřejných zakázkách). Městský soud dále nesprávně interpretoval argumentaci stěžovatelky. Stěžovatelka totiž uváděla nejen to, že hodnotící zpráva se poskytuje účastníkům, nýbrž také pracovníkům Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v rámci provádění příslušné kontroly. Stěžovatelka respektuje obecnou potřebu přezkumu procesu zadávání veřejných zakázek, domnívá se však, že pravomoc v této oblasti je dána Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Právo na informace je sice obecně právem odlišným od práva účastníků nahlížet do spisu, nelze však tvrdit, že prolamuje neveřejnost určitého řízení.

Další zjevně nesprávná interpretace argumentace stěžovatelky se projevila v té části rozsudku městského soudu, podle níž zákon o veřejných zakázkách neobsahuje komplexní úpravu poskytování informací, a proto není *lex specialis* k zákonu o svobodném přístupu k informacím v celém rozsahu. Stěžovatelka přitom netvrdila, že by celé řízení mělo být vedeno dle zákona o veřejných zakázkách. Pouze konstatovala, že důvody pro odepření informace nejsou taxativně stanoveny jen v zákoně o svobodném přístupu k informacím, nýbrž i v jiných zákonech. Stěžovatelka nesouhlasila rovněž s tím, že není třeba specifikovat požadované informace, tj. zřejmým a nezpochybnitelným způsobem sdělit, čeho se žadatel domáhá.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu [důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., III.A.] a posléze námitkami proti správnosti posouzení právních otázek v předchozím řízení [důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., III.B.].

III.A.

Přezkoumatelnost rozsudku městského soudu

[15] Nepřezkoumatelnost rozsudku spatřuje stěžovatelka v tom, že městský soud neuvedl, na podkladě jakých skutečností a důkazů dospěl k závěru, že účelem zákona o svobodném přístupu k informacím je kontrola hospodaření s veřejnými prostředky. Nepřezkoumatelný má být též závěr městského soudu, že na daný případ nelze aplikovat výluky dle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Dále soud neodůvodnil, proč povinnost mlčenlivosti není a nemůže být v rozporu s účelem tohoto zákona.

[16] Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatecích odůvodnění. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjištěvané, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny. Nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost je obecně takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat, co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku,

kteřá má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod. (např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost je rovněž rozhodnutí, jehož odůvodnění nedává smysl, z něhož by vyplývaly skutkové a právní důvody, které vedly správní orgán k vydání rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 24. 9. 2003, čj. 7 A 547/2002-24).

[17] Dovození účelu zákona, resp. jednotlivých právních norem, je otázkou výkladu práva, nikoliv otázkou skutkových zjištění. Je tedy otázkou správné a přesvědčivé soudcovské argumentace, nikoliv otázkou dokazování. Ústavní soud ve stanovisku pléna sp. zn. Pl. ÚS-st 1/96 ze dne 21. 5. 1996 (ST 1/9 SbNU 471) uvedl: *„Každá právní norma má svůj smysl a účel, jejich rekonstrukce je však spjata s řadou nejistot. Smysl a účel zákona lze dovodit především z autentických dokumentů, vypovídajících o vůli a záměrech zákonodárce, mezi něž patří důvodová zpráva k návrhu zákona (uvědomujíc si skutečnost, že ze souhlasu zákonodárce s osnovou návrhu lze pouze prezumovat i jeho souhlas s jejími důvody), a dále z argumentace, přednesené v rozpravě při přijímání návrhu zákona. Smysl a účel zákona lze dále dovodit z pramenů práva. Jelikož právní norma s klasickou strukturou (na rozdíl od teleologické právní normy) neobsahuje explicitně vyjádření svého smyslu a účelu, nelze tyto stanovit „bez rekurzu“ na předvedění interpreta (O. Weinberger, Norma a instituce. Úvod do teorie práva. Brno 1995, s. 165). Při rekonstrukci smyslu a účelu zákona sehrávají tudíž vlastní představy interpreta o teleologické racionalitě právního ustanovení klíčovou roli. To je vážný důvod pro uplatňování výkladu e ratione legis pouze za splnění určitých podmínek. V případě aplikace právního ustanovení nutno prvotně vycházet z jeho doslovného znění. Pouze za podmínky jeho nejasnosti a nesrozumitelnosti (umožňující např. více interpretací), jakož i v rozporu doslovného znění daného ustanovení s jeho smyslem a účelem, o jejichž jednoznačnosti a vylučnosti není jakákoli pochybnost, lze upřednostnit výklad*

e ratione legis *před výkladem jazykovým*“ (zdůraznění doplněno). Poznávání účelu při aplikaci práva souvisí s metodologií teleologického výkladu norem. Účel právních norem hraje pro soud klíčovou roli při objasňování obsahu a smyslu práva (srov. k tomu též Hol-
länder, P. *Filosofie práva*. Vydavatelství a nakla-
datelství Aleš Čeněk : Plzeň, 2006, s. 84 a 87).

[18] Výtky stěžovatelky, že městský soud v rozsudku neuvedl, z jakých důkazů či skutečností své závěry o účelu zákona čerpal (popř. že nejsou součástí spisu), nemůže proto obstát. Tato část odůvodnění rozsudku nadto představuje pouze obecný úvod do problematiky a nastiňuje axiologické východisko soudu při výkladu konkrétních norem aplikovatelných na daný případ. Právo na informace je vědou správního práva řazeno mezi právní záruky ve veřejné správě (viz Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vyd. C. H. Beck : Praha, 2006). Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 7. 5. 2008, čj. 1 As 17/2008-67, č. 1627/2008 Sb. NSS, ve věci *Transparency International – Česká republika, o. p. s.*, uvedl, že „[p]rávo na informace se řadí mezi politická práva jednotlivců. Jeho smyslem je kontrola činnosti veřejné správy (resp. tzv. povinných osob), mimo jiné též kontrola vynakládání veřejných prostředků a hospodaření s veřejným majetkem.“ S věcnou správností výkladu o účelu zákona o svobodném přístupu k informacím však stěžovatelka ani nepolemizuje.

[19] Nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů nejsou ani ty části rozsudku, v nichž městský soud dospěl k závěru, že na posuzovaný případ se nevztahuje výlučka dle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Městský soud nejprve na straně 4 rozsudku uvedl, že požadovaná zpráva není novou informací ve smyslu tohoto ustanovení, které se vztahuje na případy, kdy je požadováno poskytnutí informací, jež dosud neexistují. Na straně 6 rozsudku se soud zabýval tím, zda předmětnou žádost nelze považovat za dotaz na názor, což je další z alternativ obsažených v § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Tato výlučka se dle městského soudu vztahuje výlučně na dotazy směřující

ke zjištění názoru povinného na žadatelem formulovaný předmět dotazu, aniž by tento názor byl výsledkem nebo podkladem činnosti povinného. Úvahy městského soudu jsou plně přezkoumatelné a dostatečně podrobné.

[20] Nepřezkoumatelnou není ani ta část odůvodnění rozsudku, v níž městský soud hovoří o vztahu mezi povinností mlčenlivosti a účelem zákona ve vztahu k obsahu hodnotící zprávy. Městský soud zcela srozumitelně vysvětlil, že § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím prolamuje povinnost členů komise zachovávat mlčenlivost dle § 75 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách. Navázal, že nejdůležitější částí hodnotící zprávy je hodnocení zakázek komisí, přičemž zadavatel veřejné zakázky není zcela vázán výsledkem hodnotící komise, a proto v zájmu transparentnosti řízení o veřejné zakázce lze důvodně uplatnit právo veřejnosti na informace, proč byla vybrána vítězná nabídka.

[21] Rozsudek městského soudu není ani vnitřně rozporný, jak naznačuje stěžovatelka. Městský soud připustil, že důvody pro odepření informace mohou být obsaženy i v jiném zákoně než zákoně o svobodném přístupu k informacím. Dodal však, že takovým důvodem nemůže být povinnost členů hodnotící komise zachovávat mlčenlivost (§ 75 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách), neboť § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím výslovně stanoví, že poskytování informací dle tohoto zákona není porušením povinnosti zachovávat mlčenlivost. Nejvyšší správní soud považuje tuto část odůvodnění rozsudku za konzistentní, dodržující pravidla logické posloupnosti, nespátňuje v ní žádné rozpory.

[22] Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost je nedůvodná.

III.B.

Správnost posouzení právní otázky

III.B.1.

Zvláštní důvod pro odmítnutí žádosti upravený zákonem o veřejných zakázkách?

[23] Stěžejní námitkou stěžovatelky je, že § 75 odst. 6 ve spojení s § 80 zákon o veřej-

ných zakázkách představuje zvláštní důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informací.

[24] Nejvyšší správní soud nejprve zdůrazňuje, že je třeba důsledně odlišovat případy, kdy se při poskytování informací vůbec nepostupuje dle zákona o svobodném přístupu k informacím (§ 2 odst. 3 tohoto zákona), a případy, kdy se postupuje podle zákona o svobodném přístupu k informacím a zvláštní zákon obsahuje pouze některé zvláštní normy. První okruh případů představuje poskytování informací o životním prostředí (postupuje se dle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí), údajů z katastru nemovitostí (postup upraven zákonem č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky), nahlížení do spisu ve správním řízení (postup dle § 38 správního řádu z roku 2004, viz rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 As 38/2007-78). Z druhé skupiny případů lze uvést žádost o nahlédnutí do územně plánovací dokumentace či dokumentace staveb. Na poskytnutí těchto informací se aplikuje zákon o svobodném přístupu k informacím, ovšem § 133 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), představuje legitimní omezení tohoto práva tím, že zužuje okruh osob, jimž lze tyto informace poskytnout (viz rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2005, čj. 5 As 7/2004-53). V zásadě je možné, aby zvláštní zákon stanovil speciální důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Výčet důvodů pro odmítnutí žádosti uvedený v zákoně o svobodném přístupu k informacím proto není vyčerpávající, ale je možné, že bude rozšířen jiným zvláštním zákonem.

[25] Městský soud dospěl ve svém rozsudku ke správnému závěru, že zákon o veřejných zakázkách nepředstavuje komplexní úpravu poskytování informací, která by vylučovala aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím na základě § 2 odst. 3 tohoto zákona. Nutno dodat, že stěžovatelka ani netvrdila opak, na což ve své kasační stížnosti upozorňuje. Městský soud se nicméně v dalších částech odůvodnění rozsudku vyrovnal s otázkou, zda § 75 odst. 6 či § 80 odst. 3 zá-

kona o veřejných zakázkách brání poskytnutí zprávy o posouzení a hodnocení nabídek žalobci. Soud tedy přezkoumal rozhodnutí stěžovatelky i jejího ředitele v rozsahu žalobních bodů uplatněných v žalobě. Nedopustil se žádné dezinterpretace důvodů rozhodnutí stěžovatelky a jejího ředitele, nýbrž postupoval dle logiky věci. Městský soud nejprve uzavřel, že v případě žádosti žalobce o poskytnutí informace bylo třeba postupovat dle zákona o svobodném přístupu k informacím, a posléze dodal, že zákon o veřejných zakázkách neobsahuje žádný zvláštní důvod, pro nějž mohla být žádost žalobce odmítnuta.

[26] Dle § 75 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách jsou členové hodnotící komise povinni zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděli v souvislosti se svou účastí v hodnotící komisi. To platí obdobně i pro jiné osoby, které byly na jednání přizvány veřejným zadavatelem nebo hodnotící komisí. Toto ustanovení tedy ukládá povinnost mlčenlivosti členům hodnotící komise, která může být složena z osob, jež nemají k zadavateli žádný vztah (ke složení hodnotící komise viz § 74 zákona o veřejných zakázkách). Povinnost mlčenlivosti tedy stíhá členy hodnotící komise jako fyzické osoby a jejím prostřednictvím je zajišťována mj. ochrana osobních údajů, obchodního tajemství, práv duševního vlastnictví osob, které se ucházely o veřejnou zakázku. V daném případě se však žalobce neobrátil s žádostí o poskytnutí informace na členy hodnotící komise, nýbrž na zadavatele veřejné zakázky (tj. stěžovatelku). Argumentace § 75 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách proto musí být odmítnuta jako nepřipadná.

[27] Povinnost zachovávat mlčenlivost je uložena zadavateli veřejné zakázky (tj. stěžovatelce) v § 152 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Dle tohoto ustanovení je zadavatel povinen zachovávat mlčenlivost o všech informacích či dokladech poskytnutých dodavatelem, pokud byly při jejich poskytnutí označeny za důvěrné; tím není dotčena ochrana údajů podle jiných právních předpisů. Zadavatel je oprávněn jakékoliv informace či doklady poskytnuté dodavatelem pou-

žít, je-li to nezbytné pro postup podle tohoto zákona či pokud to vyplývá z účelu tohoto zákona nebo pokud si možnost použití určitých informací či dokladů vyhradil v zadávacích podmínkách. Při jakémkoliv nakládání s informacemi či doklady dodavatele je zadavatel vždy povinen respektovat práva dodavatele.

[28] Sřet práva na informace a povinnosti zachovávat mlčenlivost je výslovně řešen v § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím. Poskytnutí informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím není porušením povinnosti zachovávat mlčenlivost. Žádné ustanovení zákona o veřejných zakázkách neobsahuje speciální normu, kterou by bylo třeba použít namísto § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím. Informace, na něž se vztahuje povinnost zachovávat mlčenlivost, lze však poskytnout pouze tehdy, jestliže tomu nebrání některý z důvodů odepření informací (např. ochrana utajovaných informací, ochrana osobnosti, soukromí a osobních údajů, ochrana obchodního tajemství, ochrana důvěrnosti majetkových poměrů, další omezení dle § 11 tohoto zákona). Městský soud posoudil tuto otázku v souladu se zákonem.

[29] Stěžovatelka dále argumentuje § 80 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách. Zadavatel veřejné zakázky je povinen umožnit do uzavření smlouvy všem uchazečům na jejich žádost do zprávy o posouzení a hodnocení nabídek nahlédnout a pořídit si z ní výpis nebo její opis. Stěžovatelka prezentuje toto ustanovení jako omezení práva na informace, aniž by se však ve svém rozhodnutí zabývala účelem a přiměřeností omezení ústavně zaručeného práva.

[30] Nejvyšší správní soud je předně toho názoru, že omezení práva na informace nelze v tomto případě odůvodnit tím, že jednání hodnotící komise jsou neveřejná. Nemožnost účastnit se jednání komise nelze vykládat tak, že jednotlivci nemají právo na informace o výsledku tohoto jednání, kterým je právě zpráva o posouzení a hodnocení nabídek (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2005, čj. 6 As 40/2004-62, č. 711/2005 Sb. NSS). Důvodem neveřejnosti jednání je snaha o vytvoření

takového pracovního prostředí, v němž by mohli členové komise volně bez jakéhokoliv omezení probírat údaje obsažené v nabídkách uchazečů o veřejnou zakázku, které mohou být předmětem obchodního tajemství, práv duševního vlastnictví atd., vyměňovat si názory a přitom nebýt vystaveni tlaku ze strany přítomných třetích osob, za nimž by se mohla skrývat snaha o ovlivnění práce členů hodnotící komise.

[31] Omezení práva na informace by v daném případě nesledovalo ani žádný legitimní cíl, a nebylo by tak proporcionální. Ochrana práv a zájmů osob, k nimž se požadovaná informace vztahuje, chrání zákon o svobodném přístupu k informacím prostřednictvím důvodů pro odepření poskytnutí informace (§ 7 – § 11). Městský soud výstižně poukazuje na to, že není důvod neposkytnout třetím osobám ekonomické údaje o jednotlivých nabídkách, jestliže k nim mají přístup jejich přímí konkurenti na základě § 80 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách. Uvedené omezení by naopak směřovalo proti naplňování požadavku transparentnosti procesu zadávání veřejných zakázek, což je jedna ze základních zásad právní úpravy zadávání veřejných zakázek (§ 6 zákona o veřejných zakázkách).

[32] Stěžovatelka dle Nejvyššího správního soudu nepřipustně směšuje otázku přístupu k originálním dokumentům v úplném znění a právo na informace (srov. rozsudek NSS čj. 6 As 40/2004-62, citovaný v bodě [30] shora). Ustanovení § 80 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách upravuje právě jenom přístup k originálním dokumentům v jejich úplném znění, který zákon přiznává toliko uchazečům o veřejnou zakázku. Pouze tato úzká skupina osob má právo nahlížet a pořizovat si výpisy či opisy ze zprávy o posouzení a hodnocení nabídek již od okamžiku jejího zpracování. Uchazečům musí být dán k dispozici úplný text zprávy, včetně osobních údajů a případně dalších údajů, jejichž poskytnutí by bylo dle zákona o svobodném přístupu k informacím vyloučeno.

[33] Ustanovení § 80 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách však nikterak explicitně, ani implicitně nevylučuje zpřístupnění zprá-

vy o posouzení a hodnocení nabídek jakékoliv osobě na základě žádosti o poskytnutí informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Při zpřístupňování informací těmto osobám je však třeba dbát omezení stanovených zákonem o svobodném přístupu k informacím (ochrana osobních údajů, možnost odepřít poskytnutí nových informací atd.). V obecné rovině si lze představit i takové případy, kdy hodnotící zpráva bude obsahovat některé údaje podléhající ochraně obchodního tajemství, a proto bude třeba odepřít zpřístupnění části hodnotící zprávy. To však nic nemění na tom, že městský soud dospěl v nyní posuzované věci k závěru, že hodnotící zpráva požadovaná žalobcem nepodléhá ochraně obchodního tajemství. Proti tomuto závěru nemíří žádná z kasačních námitek.

[34] Na výše uvedeném nemůže nic změnit ani to, že hodnotící zpráva, jakožto součást dokumentace o veřejné zakázce, musí být poskytnuta Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže na jeho žádost. Stěžovatelka má nepochybně pravdu, že pravomoc dohledu nad zadáváním veřejných zakázek náleží pouze Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (§ 112 zákona o veřejných zakázkách). Stěžovatelka však opět směšuje dvě věci, a to úřední dohled nad zadáváním veřejných zakázek jako projev státní moci na straně jedné, a veřejnou kontrolu nakládání s veřejnými prostředky vykonávanou veřejností prostřednictvím práva na informace na straně druhé. Dohled nad zadáváním veřejných zakázek ze strany neinstitucionalizované veřejnosti by jistě nebyl možný. Proto zákon o veřejných zakázkách svěřuje pravomoc dohledu ústřednímu orgánu státní správy. Neexistuje však žádný důvod, proč by souběžně s úředním dohledem nad zadáváním veřejných zakázek nemohla probíhat i veřejná kontrola.

[35] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že § 80 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách nepředstavuje důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace, nýbrž pouze zaručuje uchazečům o veřejnou zakázku okamžitý přístup k úplnému znění zprávy o posouzení a hodnocení nabídek. Tato kasační námitka je proto nedůvodná.

III.B.2

Výklad § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím

[36] Stěžovatelka dále namítá, že městský soud nesprávně vyložil § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Domnívá se, že zpráva o posouzení a hodnocení nabídek je názorem ve smyslu tohoto ustanovení, a proto se na ni vztahuje výlučka z práva na informace dle tohoto zákona.

[37] Nejvyšší správní soud v první řadě poukazuje na to, že stěžovatelka ani její ředitel neodůvodnili rozhodnutí o odmítnutí žádosti poukazem na § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, toliko § 11 odst. 1 písm. b) tohoto zákona. Každé z těchto ustanovení se týká jiných situací. Zatímco prvně uvedené ustanovení pokrývá informace, které dosud nevznikly (vytváření nových informací), posledně uvedené ustanovení se vztahuje na existující informace (nové informace, které vznikly při přípravě rozhodnutí). Stěžovatelka byla povinna uvést v odůvodnění svého rozhodnutí všechny důvody, které ji vedly k odmítnutí žádosti. Stěžovatelka poprvé argumentovala § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím až ve vyjádření k žalobě. Nejvyšší správní soud připomíná svoji judikaturu, dle níž nedostatky odůvodnění rozhodnutí nelze sanovat cestou podávání vyjádření v průběhu soudního řízení (rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, čj. 3 As 51/2003-58).

[38] Městský soud se ve svém rozsudku argumentací stěžovatelky § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím přesto zabýval, neboť dle § 16 odst. 4 tohoto zákona může soud zrušit rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí o odmítnutí žádosti a nařídít povinnému subjektu poskytnout požadované informace, jen nejsou-li dány žádné důvody pro odmítnutí žádosti. Úkolem soudu samozřejmě není, aby aktivně vyhledával důvody pro odmítnutí žádosti či nahrazoval důvody rozhodnutí o odmítnutí žádosti, jestliže důvody uvedené v rozhodnutí povinné osoby neobstojí (viz bod 21 rozsudku NSS ze dne 24. 3. 2010, čj. 1 As 8/2010-65, ve věci *Ožive*).

ní, o. s.). Pokud však soud postupuje dle § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím, musí zvážit, zda *prima facie* není dán některý z dalších důvodů pro odmítnutí žádosti. Pokud by tomu tak bylo, nemohl by zrušit obě správní rozhodnutí a nařídít povinné osobě poskytnout informaci žadateli (tj. postupovat dle § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím), nýbrž by mohl toliko rozhodnutí zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1, event. odst. 3 s. ř. s.), v němž by povinná osoba zpravidla žádost opětovně odmítla, tentokrát však ze správného důvodu. Městský soud tedy nevykročil z rozsahu přezkumu rozhodnutí stěžovatelky a jejího feditele, když se zabýval i naplněním důvodu pro odmítnutí žádosti dle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Mimo jiné i proto, že tento důvod pro odmítnutí žádosti nebyl dle městského soudu naplněn, nařídil stěžovateli poskytnout žalobci požadované informace. Rozsudek městského soudu tedy plně spočívá i na výkladu tohoto ustanovení.

[39] S ohledem na výše uvedené se musel Nejvyšší správní soud věcně vypořádat s námitkou týkající se správnosti výkladu § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím.

[40] Ustanovení § 2 odst. 4 bylo do zákona o svobodném přístupu k informacím včleněno zákonem č. 61/2006 Sb. Dle tohoto ustanovení se povinnost poskytovat informace netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.

[41] V důvodové zprávě k zákonu č. 61/2006 Sb. se uvádí: „*Povinný subjekt je povinen poskytovat pouze ty informace, které se vztahují k jeho působnosti, a které má nebo by měl mít k dispozici. Naopak režim zákona o svobodném přístupu k informacím nestanovuje povinnost nové informace vytvářet či vyjadřovat názory povinného subjektu k určité problematice. Toto ustanovení nemá v žádném případě sloužit k nepřiměřenému zužování práva na informace, má pouze zamezit žádostem o informace mimo sféru zákona – zvláště časté jsou v této souvislosti žádosti o právní analýzy, hodnocení či zpracování smluv*

a podání – k vypracovávání takových materiálů nemůže být povinný subjekt nucen na základě své informační povinnosti, neboť taková úprava by byla zcela proti původnímu smyslu tohoto institutu. Pokud má být taková povinnost stanovena, musí tak učinit zvláštní zákon samostatnou úpravou (např. § 139 zákona č. 500/2004 Sb.). Naopak pokud již povinný subjekt určitý dokument vypracoval, a má tedy informace k dispozici, je povinen ji poskytnout. Podobně nebrání toto ustanovení vyhovět žádostem o výtahy z databází či části dokumentů“ (sněmovní tisk č. 991, 4. volební období 2002–2006, digitální repozitář, www.psp.cz, zdůraznění doplněno).

[42] Stěžovatelka namítá, že pojmy uvedené v § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím „*dotaz na názory*“, „*dotaz na budoucí rozhodnutí*“ a „*vytváření nových informací*“ je třeba vnímat jako na sobě nezávislé. Nejvyšší správní soud s tímto výkladem stěžovatelky souhlasí, citované ustanovení vskutku zahrnuje tři samostatné okruhy situací. Neztotožňuje se však již s tvrzením stěžovatelky, že městský soud vykládá toto ustanovení odchylně.

[43] Městský soud ve svém rozsudku v souvislosti s výkladem § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím uvedl, že na věc nelze aplikovat ani § 2 odst. 4 tohoto zákona, neboť se nejedná o dotaz na informaci, která v době dotazu zatím neexistuje a má vzniknout teprve v budoucnu (viz bod [37] shora). Dále městský soud dovodil, že dotazem na názor ve smyslu tohoto ustanovení je žádost směřující ke zjištění názoru povinného na žadatelem formulovaný předmět dotazu, aniž by byl výsledkem nebo podkladem činnosti povinného.

[44] Na základě výše rekapitulovaných úvah městského soudu nelze dospět k závěru, že by se soud dopustil nesprávného výkladu § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Městský soud pouze uvedl, že žádost o poskytnutí zprávy o posouzení a hodnocení nabídek není požadavkem na vytvoření nové informace, ani dotazem na názor stěžovatele ve smyslu § 2 odst. 4 zákona

o svobodném přístupu k informacím. Z rozsudku nelze dovodit, že by městský soud pojmy uvedené v tomto ustanovení směřoval.

[45] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že městský soud nepochybil ani pokud jde o správnost výkladu pojmu „názor“ užitého v § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím a jeho aplikaci na okolnosti dané věci. Informacemi ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím jsou nejen informace o činnosti povinných subjektů, ale též o výsledcích jejich činnosti (viz též důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb. citovaná v bodě [41] shora). Mezi informace o výsledku činnosti nepochybně patří i informace o podkladech zpracovávaných v průběhu výkonu této činnosti. Zpráva o posouzení a hodnocení nabídek není názorem povinného subjektu na určitou problematiku, nýbrž podkladem pro výběr nejvhodnější nabídky. Přitom je zcela nerozhodné, do jaké míry je zpráva závazná či zda není závazná vůbec. Zpráva představuje výstup určité etapy činnosti povinného subjektu, který musel být v průběhu zadávacího řízení vytvořen, objektivně existuje a stěžovatel ho má k dispozici.

[46] Účelem vyluky dotazů na názor povinného subjektu z působnosti zákona o svobodném přístupu k informacím je zabránit tomu, aby se jednotlivci obraceli na povinné subjekty s žádostmi o právní rady, předběžné posouzení či hodnocení záměrů těchto osob apod. Právo na informace zahrnuje pouze po-

skytování informací, nikoliv jejich interpretaci či hodnocení ze strany povinných subjektů. Vyhodnocení získaných informací je plně na žadatelích o informace, neboť tím je naplněn samotný cíl práva na informace (tj. politického práva zaručeného ústavním pořádkem), tedy vnější kontrola veřejné moci ze strany jednotlivců.

[47] Zcela nepřipadná je argumentace stěžovatelky, dle níž není vyloučeno, že i podklad pro rozhodnutí může být názorem, neboť názor je ze své podstaty často podkladem pro rozhodnutí. Dle Nejvyššího správního soudu je téměř každá lidská činnost (procesy uvnitř veřejné správy či jiných subjektů nevylímaje) ovládána subjektivním prvkem v podobě nějakého podezření, pochybnosti, domněnky, názoru, či dokonce přesvědčení. Rovněž tak konečné rozhodnutí je projevem názoru povinného subjektu (orgánu veřejné správy), který byl utvořen v průběhu objektivizovaného procesu (např. správního řízení). Dotažení pojetí pojmu názor, které zastává stěžovatelka, do absurdna by znamenalo, že pod pojem názor spadá i správní rozhodnutí jako projev činnosti povinného subjektu, neboť vyjadřuje názor povinného subjektu na skutkovou a právní stránku předmětu rozhodnutí, a proto by i toto rozhodnutí bylo vyloučeno z působnosti zákona o svobodném přístupu k informacím.

[48] Tato námitka stěžovatelky je proto nedůvodná. (...)

2129

Pobyt cizinců: zajištění za účelem předání podle mezinárodní smlouvy

k § 124 a § 129 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“), ve znění zákonů č. 140/2001 Sb., č. 151/2002 Sb., č. 222/2003 Sb., č. 217/2002 Sb., č. 428/2005 Sb. a č. 379/2007 Sb.

I. Nesprávné označení mezinárodní smlouvy ve výrokové části rozhodnutí o zajištění cizince za účelem jeho předání podle této smlouvy (§ 129 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky) je vadou způsobující nezákonnost předmětného rozhodnutí.

II. Zajištění cizince za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy dle § 129 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, představuje postup, který má přednost před zajištěním dle § 124 tohoto zákona; vztahuje se pouze

na cizince, na které dopadá některá z tzv. readmisních smluv, a ze strany rozhodujícího správního orgánu se tak nejedná o zneužití správního uvážení či diskriminaci dotčených cizinců.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, čj. 9 As 5/2010-74)

Věc: Denis A. proti Policii České republiky, Oblastnímu ředitelství služby cizinecké policie Praha, Inspektorátu cizinecké policie Praha, o zajištění za účelem předání podle mezinárodní smlouvy, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce byl zajištěn rozhodnutím žalovaného ze dne 13. 7. 2009 podle § 129 odst. 1 ve spojení s odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Jako účel jeho zajištění bylo ve výroku rozhodnutí uvedeno: „*Předání podle dohody mezi vládou České republiky a vládou Ruské federace o předávání a přebírání občanů obou států, která vstoupila v platnost dne 01. 06. 2007*“.

Žalobce podal proti rozhodnutí o zajištění žalobu k Městskému soudu v Praze. V žalobě namítal, že dohoda uvedená ve výroku rozhodnutí neexistuje a v jeho případě mohlo dojít k zajištění za účelem předání pouze podle Dohody mezi Evropským společenstvím a Ruskou federací o předávání a zpětném přebírání osob, schválené rozhodnutím Rady ES ze dne 19. 4. 2007, č. 2007/341/ES (Úř. věst. L 129, 17. 5. 2007, s. 40–60).

Městský soud žalobu rozsudkem ze dne 29. 10. 2009 zamítl (výrok III.); současně výrokem II. zamítl i návrh na vydání předběžného opatření. Nesprávné označení mezinárodní smlouvy, na základě které bylo přistoupeno k vydání rozhodnutí o zajištění žalobce, neshledal soud vadou natolik závažnou, aby způsobovala nezákonnost, nesrozumitelnost či věcnou nesprávnost napadeného rozhodnutí. Dle jeho názoru je totiž z výroku rozhodnutí mimo jakoukoli pochybnost zřejmé, že žalovaný rozhodl o zajištění žalobce podle § 129 zákona o pobytu cizinců, a nikoli podle konkrétního ustanovení mezinárodní smlouvy. Současně městský soud připomněl, že obsah napadeného rozhodnutí je zcela v souladu s čl. 2 odst. 1 citované dohody, v níž jsou upraveny readmisní závazky Ruské federace při přebírání osob, které jsou ruskými státními příslušníky a nesplňují podmínky vstupu a pobytu na území členského státu.

Nedůvodnou shledal městský soud i druhou žalobní námitku, v níž žalobce napadal, že mu bylo upřeno právo na vstup do řízení o udělení mezinárodní ochrany, neboť se obává návratu do země původu, kde byl obětí machinací organizované skupiny osob a hrozí mu tam nebezpečí. Podle městského soudu ze žádné indicie nevyplývá, že předmětné právo chtěl žalobce realizovat kdykoli od března 2008, kdy přicestoval na území České republiky, zejména pak od dubna téhož roku, kdy jeho pobyt přestalo být možné považovat za legální. Z tohoto důvodu městský soud vyhodnotil tuto námitku jako ryze účelovou a nedůvodnou.

Nedůvodnou shledal městský soud taktéž třetí žalobní námitku, dle které se měl žalovaný dopustit diskriminace z důvodu státní příslušnosti a národnosti, neboť mu pouze z tohoto důvodu, že je občanem Ruské federace, nebylo umožněno požádat v zařízení pro zajištění cizinců o mezinárodní ochranu, přičemž v letech 1990–2008 byla občanům Ruské federace v celkem 419 případech udělena některá z forem mezinárodní ochrany. Podle městského soudu není zřejmé, v jakém konkrétním jednání žalobce diskriminaci své osoby spatřuje, a pokud má za to, že je jím právě rozhodnutí o jeho zajištění, není zřejmé z jakých skutkových či právních okolností tak usuzuje. Argumentace statistickými zjištěními není relevantní, jelikož žalobce o udělení mezinárodní ochrany nepožádal a každou ze žádostí je třeba posuzovat z hlediska konkrétních skutkových a právních zjištění.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž předně poukázal na skutečnost, že byl zajištěn na základě napadeného rozhodnutí za účelem předání podle „*dohody mezi vládou*“

České republiky a vládou Ruské federace o předávání a přebírání občanů obou států, která vstoupila v platnost dne 01. 06. 2007". Žádná taková dohoda však neexistuje. S Ruskou federací uzavřelo dohodu o zpětném přebírání osob Evropské společenství, nikoli Česká republika. Uvedená skutečnost podle stěžovatele zakládá nicotnost žalobou napadeného rozhodnutí, neboť toto trpí vadami, kvůli kterým jej lze posuzovat za právně neuskutečnitelné, resp. trpící jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. S odkazem na odbornou literaturu (Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. C. H. Beck : Praha, 2009) pak poukázal na případy nedostatečného právního podkladu s tím, že takto je třeba posuzovat i situaci, kdy je cizinec zajištěn za účelem předání podle neexistující mezinárodní smlouvy. Dle jeho názoru zde totiž chyběl jakýkoliv právní podklad pro vydání rozhodnutí o zajištění za účelem předání podle „dohody mezi vládou České republiky a vládou Ruské federace o předávání a přebírání občanů obou států, která vstoupila v platnost dne 01. 06. 2007“. Ten sice poskytuje § 129 zákona o pobytu cizinců, ale pouze ve spojení s konkrétní mezinárodní smlouvou.

Současně stěžovatel uvedl, že pokud vytýkané vady městský soud neposoudil za tak závažné, že by pro ně prohlásil nicotnost napadeného rozhodnutí, měl kvůli nim rozhodnutí zrušit pro jeho nezákonnost spočívající v nepřezkoumatelnosti či pro vady řízení, které mu předcházelo. Vyjádřil také nesouhlas s názorem městského soudu, že se jednalo pouze o chybu v nepřesnosti formulace výroku a že toto pochybení bylo možné napravit vydáním opravného usnesení. Daný postup by byl v rozporu s § 70 správního řádu z roku 2004, neboť oprava zřejmých nesprávností nesmí sloužit k nápravě věcných či právních vad rozhodnutí (Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Bova Polygon : Praha, 2006). Podle jeho názoru se nejednalo o pouhé „přepsání“ či „administrativní chybu“ při vyhotovení rozhodnutí, k jejíž nápravě by mohlo posloužit opravné usnesení. Odkaz na neexistující smlouvu se opakuje v rozhodnu-

tí vícekrát a naznačuje, že žalovaný vůbec neměl představu, na základě jakého předpisu je stěžovatel zajišťován.

Stěžovatel upozornil, že žalobou napadeným rozhodnutím je zbaven své osobní svobody a zároveň je předáván do státu své státní příslušnosti, a tím spíše je třeba trvat jak na formální správnosti takového rozhodnutí, tak na řádném obsahu. K neexistující dohodě ve výroku rozhodnutí stěžovatel navíc uvedl, že těžko mohl správní orgán takovouto vadu napravit, když § 129 zákona o pobytu cizinců mu tuto pravomoc nesvěřuje, nestanoví k tomu procesní postup a § 168 zákona o pobytu cizinců vyjímá použití správního řádu z řízení podle § 129 zákona o pobytu cizinců.

Dále stěžovatel poukázal na to, že správní orgán měl v jeho případě několik možností, jak postupovat poté, co přestal splňovat podmínky zákonného pobytu na území České republiky. Jednak s ním mohlo být zahájeno řízení o přestupku podle § 157 zákona o pobytu cizinců. Vedle toho mohlo být se stěžovatelem zahájeno řízení o správním vyhoštění podle § 118 a násl. zákona o pobytu cizinců a správní orgán měl pravomoc zajistit ho za účelem správního vyhoštění podle § 124 a násl. zákona o pobytu cizinců. Současně – aniž by byla splněna podmínka zahájení řízení o správním vyhoštění – měl správní orgán možnost zajistit stěžovatele za účelem předání podle mezinárodní smlouvy podle § 129 zákona o pobytu cizinců. Žalovaný přitom využil posledně jmenované možnosti, ačkoliv si byl vědom, že v tomto případě stěžovatel nebude moci požádat o udělení mezinárodní ochrany, i když uváděl, že mu v případě návratu do země původu hrozí nebezpečí, které by mohlo představovat „pronásledování“ nebo „vážnou újmu“ ve smyslu § 12, resp. § 14a 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).

Výkladem *a contrario* § 3a písm. a) bod 4. zákona o azylu lze totiž dospět k závěru, že stěžovatel nemohl učinit prohlášení o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu, neboť byl zajištěn za účelem předání podle mezinárodní smlouvy podle § 129 zákona o pobytu ci-

zinců. Přitom jediné v řízení o udělení mezinárodní ochrany lze řádně prozkoumat, zda existují nebo neexistují překážky pro vycestování cizince do země původu, aby nedošlo k porušení mezinárodních závazků České republiky vyplývajících zejména z čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.) a čl. 2 a čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) – pravidlo *non-refoulement*. Stěžovatel poukázal rovněž na to, že žalovaný musel vědět, že v České republice jsou udělovány občanům Ruské federace různé formy mezinárodní ochrany; z tohoto důvodu také stěžovatel v žalobě odkazoval na statistiky Ministerstva vnitra. Současně uvedl, že ne všichni cizinci ze států, se kterými má Česká republika nebo Evropská unie uzavřeno readmisní smlouvu (dohodu), jsou zajišťováni podle § 129 zákona o pobytu cizinců. V jeho případě však takto správní orgán postupoval, ačkoli řízení o zajištění za účelem předání podle mezinárodní smlouvy nestanoví žádné záruky, že cizinec nebude navrácen do země původu v rozporu s pravidlem *non-refoulement* a žalovaný mohl situaci řešit v řízení o přestupku nebo řízení o správním vyhoštění, včetně případného zajištění stěžovatele za účelem správního vyhoštění, čímž by umožnil jeho vstup do řízení o udělení mezinárodní ochrany.

V tomto jednání lze dle stěžovatele spatřovat překročení mezí správního uvážení, resp. zneužití (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a diskriminaci z důvodu státní příslušnosti a národního původu (čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod; dále jen „Listina“). Neobstojí přitom ani výtky ze strany městského soudu, že stěžovatel mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany kdykoliv od března 2008, neboť státní orgány jsou v souladu se zásadou *non-refoulement* povinny vycházet ze skutkového stavu, který je zde v době, kdy se ve věci rozhoduje, pokud by jiný postup vedl k porušení této zásady (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, čj. 2 Ažs 46/2008-58). Bez ohledu na počínání (nebo nepočínání) stěžovatele v minulosti správní orgán musí posoudit, zda nyní nehrozí stěžovateli v případě návratu do země pů-

vodu nebezpečí. Zvláště pak za situace, kdy meritorně jeho žádost o udělení mezinárodní ochrany nebyla přezkoumána v České republice, ani v jiném členském státě ES/EU.

Žalobou napadené rozhodnutí stěžovatel označil za rozporné s čl. 1 odst. 2 a čl. 10 Ústavy ve spojení s Úmluvou o právním postavení uprchlíků a s čl. 3 a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a dále s čl. 3 odst. 1 a čl. 43 Listiny, neboť z něho žádným způsobem nevyplývá, že by správní orgán došel k závěru, že uvedená ustanovení ústavního pořádku a mezinárodní závazky České republiky nebudou předáním stěžovatele porušena.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti mimo jiné uvedl, že nesprávně uvedené údaje v tomto rozhodnutí byly napraveny dne 9. 12. 2009, kdy bylo stěžovateli vydáno nové rozhodnutí o jeho zajištění dle § 129 zákona o pobytu cizinců, které osobně podepsal a převzal v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová dne 18. 12. 2009.

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

Z odůvodnění:

K dotazu zdejšího soudu učiněnému v souvislosti s žádostí stěžovatele o vydání předběžného opatření a bezprostředně poté, co mu byla předmětná kasační stížnost předložena, žalovaný ve své odpovědi ze dne 8. 2. 2010 uvedl, že zajištění stěžovatele již bylo ukončeno, neboť dne 31. 12. 2009 byla provedena realizace jeho předání z území České republiky do jeho domovského státu. Na základě této skutečnosti se Nejvyšší správní soud nezabýval tím, zda stěžovateli hrozí vážná újma a zda je pro ni třeba prozatímně upravit poměry účastníků, neboť by rozhodoval v čistě hypotetické rovině o zcela nerealizovatelné možnosti. Do poměrů účastníků řízení totiž již bylo zásadním způsobem zasaženo, a to předáním stěžovatele do Ruské federace, ke kterému došlo ještě předtím, než vůbec mohl zdejší soud o návrhu na vydání předběžného opatření rozhodnout.

Za této situace Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že potřeba upravit poměry

účastníků pro hrozící vážnou újmu není dána a návrh stěžovatele na vydání předběžného opatření svým usnesením ze dne 11. 2. 2010, čj. 9 As 5/2010-68, zamítl. (...)

Podstatou předložené kasační stížnosti je – vedle zmíněného nepřipustného napadení rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření (výrok II.) – několik na sebe navazujících otázek, které lze shrnout do dvou základních námitek směřujících vůči meritornímu zamítnutí žaloby (výrok III.); 1) zda je či není žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu o zajištění stěžovatele za účelem jeho předání do Ruské federace nicotné, příp. nezákonné, a 2) zda stěžovatel během svého zajištění mohl či nemohl učinit prohlášení o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu.

Pokud jde o první z uvedených námitek, považuje Nejvyšší správní soud za nutné představit, že institut zajištění cizince a jeho následné umístění do zařízení pro zajištění cizinců (až na 180 dní, resp. 90 dní v případě cizince mladšího 18 let) představuje mimořádný institut, který umožňuje policii zasáhnout do ústavně chráněného práva na osobní svobodu, které je jednou ze základních součástí nedotknutelnosti člověka zakotvené obecně v čl. 7 odst. 1 Listiny. Právo na osobní svobodu je zaručeno v čl. 8 odst. 1 Listiny, přičemž podle odstavce 2 téhož článku nikdo nesmí být zbaven svobody jinak, než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon. V souzené věci je jím zákon o pobytu cizinců, který danou problematiku upravuje v hlavě XI. nazvané zajištění cizince a rozlišuje zde 3 možné varianty zajištění cizince, a sice: za účelem správního vyhoštění (§ 124 a § 124a), za účelem vycestování (§ 124b) a za účelem předání nebo průvozu (§ 129).

Vůči stěžovateli byla aplikována varianta posledně zmíněná a k zajištění jeho osoby tak došlo podle § 129 zákona o pobytu cizinců, dle kterého: „*Policie zajistí na dobu nezbytně nutnou cizince, který neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území, za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy nebo přímo použitelného právního předpisu Evropských společenství; policie na dobu nezbytně nutnou zajistí i prováděného cizince*

v případě, že jeho průvoz nelze z objektivních důvodů dokončit bez nutné přestávky [odstavec 1]. O zajištění policie neprodleně sepiše záznam obsahující údaje o totožnosti zajištěného cizince, datu, čase a místu zajištění a důvod předání nebo průvozu [odstavec 2]. V případech, kdy předání cizince nebo dokončení jeho průvozu nelze uskutečnit ve lhůtě do 48 hodin, a jde-li o průvoz leteckou cestou podle § 152 ve lhůtě do 72 hodin, policie vydá rozhodnutí o jeho zajištění a cizince umístí do zařízení. Rozhodnutí nabývá právní moci doručením nebo odmítnutím cizince rozhodnutí převzít. Doba zajištění nesmí překročit 180 dnů a počítá se od okamžiku omezení osobní svobody [odstavec 3]. Policie je povinna jednat tak, aby byl cizinec předán nebo byl průvoz cizince územím dokončen v nejbližším možném termínu ode dne zajištění [odstavec 4].“

Z uvedeného plyne, že rozhodnutí o zajištění cizince musí být vyhotoveno písemně. Žádné konkrétní formální a obsahové náležitosti tohoto rozhodnutí zákon o pobytu cizinců nestanoví, a proto je na místě obdobné použití relevantních ustanovení správního řádu, jakkoli zákon o pobytu cizinců (§ 168 odst. 1) stanoví, že se na předmětné řízení ustanovení správního řádu o správním řízení nevztahují. Platí zde totiž zásada subsidiarity správního řádu jakožto obecného procesního předpisu pro veřejnou správu vůči jiným zvláštním zákonům, pokud tyto nestanoví jiný postup, a zákon o pobytu cizinců v tomto směru nejenže nestanoví postup jiný, ale nestanoví postup žádný; omezuje se pouze na vyloučení příslušných ustanovení správního řádu.

To však nelze akceptovat, neboť pravidla pro výkon veřejné moci musí být upravena zákonem, což především znamená, že zvláštní zákon vylučující aplikaci správního řádu nebo některých jeho ustanovení musí (v návaznosti na zásadu obsaženou v čl. 2 odst. 3 Ústavy) obsahovat vlastní pozitivní úpravu procesního postupu orgánu veřejné správy vykonávající veřejnou moc, nikoli postup podle správního řádu pouze bez náhrady vyloučit; viz Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Bova Polygon : Praha, 2006, s. 34.

K uvedenému navíc přistupuje i výše zmíněný požadavek, dle kterého nikdo nesmí být stíhán nebo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon (čl. 8 odst. 2 Listiny). Je zde tedy evidentní a nezpochybnitelná nutnost vazby na některá konkrétní ustanovení správního řádu; zejména ta, která upravují obsahovou a formální strukturu rozhodnutí a jeho náležitosti, tj. § 67 až § 70 správního řádu. Tento závěr odpovídá i obecnému vztahu správního řádu k zvláštním zákonům, který je dán jednak § 1 odst. 2 správního řádu, jednak – a to především – § 180 správního řádu, který stanoví, že: „[t]am, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé“.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu je proto plně namístě dovodit (minimálně subsidiární) použitelnost správního řádu při vydávání rozhodnutí o zajištění cizince podle § 129 odst. 1 a 3 zákona o pobytu cizinců, které je správním rozhodnutím vydávaným v písemné formě, jež musí splňovat předepsané náležitosti, a to jak formální, tak obsahové. Obsahové náležitosti tohoto rozhodnutí přitom vychází z § 68 správního řádu a představují je: výroková část, odůvodnění a poučení účastníků; těžiště lze přitom spatřovat především ve výrokové části, ve které se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1 správního řádu.

Převzeno do souzené věci tak bylo ve výrokové části rozhodnutí o zajištění stěžovatele nezbytné, aby byl stěžovatel řádně označen s tím, že se zajišťuje za účelem předání podle mezinárodní smlouvy, a to s odkazem na § 129 odst. 1 a 3 zákona o pobytu cizinců a konkrétní mezinárodní smlouvu. Právě odkaz na právní ustanovení, podle kterého k zajištění stěžovatele došlo, je předmětem sporu, neboť správní orgán ve výroku svého rozhodnutí sice správně uvedl výše citované

ustanovení zákona o pobytu cizinců, avšak jako relevantní mezinárodní smlouvu v daném případě označil „*dohodu mezi vládou České republiky a vládou Ruské federace o předávání a přebírání občanů obou států, která vstoupila v platnost dne 01. 06. 2007*“.

Žádná taková mezinárodní smlouva však neexistuje, a proto také sám rozhodující správní orgán vydal dne 24. 8. 2009 opravné rozhodnutí ve smyslu § 70 správního řádu, čímž ostatně potvrdil i shora přijatý závěr o tom, že se na řízení v předmětné věci příslušná ustanovení správního řádu vztahují. Předmětem opravy byla výše citovaná dohoda obsažená ve výrokové části rozhodnutí i v jeho odůvodnění, přičemž obsahově došlo k jejímu nahrazení, a to tak, že dle výroku tohoto rozhodnutí se stěžovatel zajišťuje na základě „*rozhodnutí Rady ze dne 19. dubna 2007 o uzavření Dohody mezi Evropským společenstvím a Ruskou federací o zpětném přebírání osob, která vstoupila v platnost dne 1. 6. 2007*“.

Jak ovšem vyplývá z příloženého spisového materiálu, tak na základě odvolání stěžovatele bylo vydáno rozhodnutí Policie České republiky, ředitelství služby cizinecké policie, ze dne 5. 11. 2009, kterým bylo opravné rozhodnutí zrušeno a řízení zastaveno s tím, že chybně uvedený účel zajištění, resp. chybně uvedený právní předpis či mezinárodní smlouvu nelze považovat za zřejmou nesprávnost a použít postup podle § 70 správního řádu. Zřejmě proto se také správní orgán rozhodl nesprávně uvedené údaje napravit a dne 9. 12. 2009 vydal stěžovateli nové rozhodnutí o jeho zajištění, jak vyplývá z předloženého spisu i z vyjádření žalovaného správního orgánu k předložené kasační stížnosti.

Předmětem přezkumu v projednávané věci je však stále existující původní rozhodnutí správního orgánu ze dne 13. 7. 2009, na základě kterého byl stěžovatel několik měsíců zajištěn a které ve svém výroku uvádí příslušnou mezinárodní smlouvu zcela chybně, což městský soud v napadeném rozsudku neshledal vadou natolik závažnou, aby způsobovala nicotnost či nezákonnost předmětného rozhodnutí.

S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje a s odkazem nutné náležitosti

výrokové části rozhodnutí podle § 68 odst. 2 věty první správního řádu konstatuje, že v citovaném rozhodnutí správního orgánu měla být vedle příslušného § 129 odst. 1 a 3 zákona o pobytu cizinců uvedena taktéž předmětná mezinárodní smlouva, resp. její přesná identifikace prokazující, že taková smlouva skutečně byla uzavřena. Její existence je totiž – vedle toho, že cizinec neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území České republiky – základním předpokladem pro jeho zajištění ve smyslu výše citovaného ustanovení zákona o pobytu cizinců, a pokud bylo ve výroku rozhodnutí o zajištění stěžovatele chybně odkázáno na neexistující mezinárodní smlouvu, jedná se o vadu, která má vliv na zákonnost tohoto rozhodnutí.

Pokud jde o stěžovatelem namítanou nicotnost rozhodnutí žalovaného, tuto Nejvyšší správní soud neshledal a považuje za nutné zdůraznit, že pojmy nicotnosti a nezákonnosti správního aktu je zapotřebí důsledně rozlišovat. Kategorii nicotnosti správního aktu český právní řád až do přijetí soudního řádu správního výslovně neupravoval. I přes tento zjevný nedostatek s tímto pojmem pracovala doktrína i judikatura.

Teorie považuje za nicotný správní akt, který trpí vadami takové intenzity, že již vůbec nelze o správním aktu hovořit. Typicky jsou takovými vadami neexistence zákonného podkladu pro rozhodnutí, nedostatek pravomoci, nejtěžší vady příslušnosti, absolutní nedostatek formy, absolutní omyl v osobě adresáta, neexistence skutkového základu způsobující bezobsažnost, požadavek trestného plnění, požadavek plnění fakticky nemožného, neurčitost, nesmyslnost či neexistence vůbec. Nicotnost nelze zhojit ani uplynutím času. Nicotný akt nikoho nezavazuje a nikdo jej není povinen respektovat, neboť mu nesvědčí presumpce správnosti (srov. Staša, J. In: Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 5. vyd. C. H. Beck : Praha, 2003, s. 136–141).

Rozsáhlejší úpravu nicotnosti správních aktů přináší správní řád z roku 2004. Podle jeho § 77 odst. 1 je nicotné rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správní

mu orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal. Podle odstavce 2 je nicotné dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Nicotnost z těchto důvodů vyslovuje soud podle soudního řádu správního.

Z uvedeného vyplývá, že nicotností (nulitou) je stíženo takové správní rozhodnutí, které v důsledku závažné vady (vad) vůbec není správním aktem, ale je paaktem, který není způsobilý vyvolat žádné právní následky.

Srovná-li se pak uvedené vymezení nicotnosti s tím, co nastalo v nyní projednávané věci týkající se jedné z obligatorních náležitostí výrokové části rozhodnutí žalovaného, Nejvyšší správní soud má za to, že pochybení žalovaného sice představuje vadu rozhodnutí, avšak nikoliv natolik intenzivní, aby bylo možné usuzovat na neexistenci takového rozhodnutí. Žalovaný správní orgán jednak kompetenci k vydání předmětného rozhodnutí měl a součástí českého právního řádu je i readmisní mezinárodní smlouva, podle které měl být stěžovatel předán do země původu. Nejvyšší správní soud má tedy za to, že se nejedná o případ absolutní neexistence právního předpisu, tj. zcela chybějícího (žádného) právního podkladu, nýbrž o situaci, kdy zákonný podklad v podobě § 129 zákona o pobytu cizinců existuje, včetně jím předpokládané mezinárodní smlouvy, která však nebyla v rozhodnutí identifikována tak, aby bylo možné považovat rozhodnutí žalovaného za jasné, srozumitelné a přezkoumatelné.

Výroková část správního rozhodnutí tvoří pomyslný centrální bod, na němž je rozhodnutí jako celek postaveno a účastníkům právních vztahů, které toto rozhodnutí upravuje, musí být zřejmé, o které konkrétní právní předpisy, na jejichž základě bylo dané rozhodnutí vydáno, se jedná.

Lze tedy uzavřít, že zákon o pobytu cizinců (§ 129 odst. 1 a 3) ve spojení se správním

řádem (§ 68 odst. 2) předpokládá, že údaj o tom, podle které mezinárodní smlouvy má být cizinec předán, má být obsahem výrokové části příslušného rozhodnutí o jeho zajištění a i vzhledem k povaze tohoto rozhodnutí, kterým dochází ke zbavení osobní svobody, je nutno považovat tento údaj za základní náležitost takového rozhodnutí; vada spočívající v nesprávné identifikaci příslušné mezinárodní smlouvy pak způsobuje nezákonnost předmětného rozhodnutí, a to z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost.

Městský soud proto v napadeném rozsudku pochybil, pokud pro tuto důvodně vytykanou vadu rozhodnutí žalovaného nezrušil a věc mu nevrátil zpět k dalšímu řízení. (...)

Co se týče stěžovatelem namítané diskriminace a zneužití správního uvážení, které spatřuje v tom, že byl správním orgánem zajištěn podle § 129 zákona o pobytu cizinců a nikoli podle § 124 zákona o pobytu cizinců, čímž by mu bylo umožněno vstoupit do řízení o udělení mezinárodní ochrany, považuje Nejvyšší správní soud za nutné poznamenat následující.

Skutečnost, že správní orgán se stěžovatelem zahájil řízení o správním vyhoštění, byla s ohledem na zjištěné okolnosti jeho případu zcela v pořádku a v souladu se zákonem, který v tomto směru nerozlišuje, zda někteří cizinci podléhají některé z tzv. readmisních smluv, tj. mezinárodních smluv o předávání a zpětném přebírání nelegálně pobývajících osob, které je možné rozdělit na bilaterální readmisní smlouvy a na komunitární readmisní smlouvy; blíže viz jejich přehled, který je dostupný na www.mvcr.cz/soubor/readmisni-smlouvy-prehled-pdf.aspx. Naopak zákon o pobytu cizinců stanoví, že policie cizinci vydá rozhodnutí o správním vyhoštění až na 10, 5 či 3 roky vždy, nastane-li některá ze skutkových situací předvídaných v § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, a to za předpokladu splnění případných dalších požadavků zakotvených v navazujících ustanoveních citovaného zákona, mezi které patří např. to, že důsledkem rozhodnutí o správním vyhoštění nesmí být nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizin-

ce (§ 119a odst. 2 citovaného zákona) nebo to, že nejsou dány důvody znemožňující vycestování cizince (§ 120a v návaznosti na § 179 téhož zákona). Žádná z těchto skutečností však v projednávaném případě zjištěna nebyla, a v důsledku toho pak bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění na tři roky, přičemž stěžovatelem podané odvolání proti tomuto rozhodnutí bylo rozhodnutím Policie České republiky, ředitelství služby cizinecké policie, ze dne 20. 11. 2009 zamítnuto a původní rozhodnutí potvrzeno.

Stejně tak považuje Nejvyšší správní soud jako zcela v pořádku následný postup žalovaného správního orgánu spočívající v tom, že nebyl pro zajištění stěžovatele zvolen postup podle § 124 zákona o pobytu cizinců, nýbrž postup podle § 129 tohoto zákona, který je třeba brát jako postup speciální, vztahující se na cizince, na které se vztahuje některá z tzv. readmisních smluv, případně přímo použitelný právní předpis ES, jež mají v tomto ohledu přednost. Rozhodující správní orgán si tedy nemůže vybírat, který z uvedených postupů zvolí, a tudíž z jeho strany nemůže jít ani o žádné zneužití správního uvážení či diskriminaci těch cizinců, kteří podléhají některé z tzv. readmisních smluv, jak dovozuje stěžovatel v kasační stížnosti.

Obecně platí, že odlišnost v zacházení je diskriminační a v rozporu s Ústavou (principem rovnosti), jestliže jí schází objektivní a rozumné ospravedlnění. V daném případě je však toto ospravedlnění dáno právě tím, že se jedná o specifickou skupinu cizinců podléhající jinému režimu, danému buď některou z příslušných readmisních smluv nebo přímo použitelným právním předpisem ES; tím je, jak vyplývá ze zákona o pobytu cizinců, resp. z poznámky pod čarou 17a), nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (tzv. „Dublinské nařízení“, označované někdy také jako „Dublin II.“).

V projednávaném případě se tedy jedná pouze o jakousi logickou konsekvenci toho,

že Česká republika aplikovala příslušnou komunitární readmisní smlouvu, a proto zajištění stěžovatele podléhalo režimu podle § 129 zákona o pobytu cizinců. V tomto směru by přitom měla být praxe rozhodujících správních orgánů jednotná a zároveň souladná se zákonem tak, aby byla naplněna nejen zásada předvídatelnosti, ale též zásada materiální rovnosti a při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly (§ 2 odst. 4 správního řádu), na což v obecné rovině poukázal stěžovatel, který v kasační stížnosti uvedl, že ne všichni cizinci ze států, se kterými má Česká republika nebo Evropská unie uzavřenou readmisní smlouvu (dohodu), jsou zajišťováni podle § 129 zákona o pobytu cizinců.

V souvislosti s tímto závěrem však považuje Nejvyšší správní soud za nutné alespoň jako *obiter dictum* upozornit na to, že dotčení cizinci a jejich zákonné vyloučení z možnosti učinit prohlášení o mezinárodní ochraně [§ 3a písm. a) bod 4. zákona o azylu] může být v některých případech velmi problematické. Zákon totiž vylučuje z uvedené možnosti všechny dotčené cizince bez rozdílu, a to i přesto, že se v praxi může jednat o cizince z azylově relevantní země s azylově relevantními důvody (viz shora uvedený odkaz na přehled uzavřených readmisních smluv). Z analýzy, kterou si zdejší soud při posuzování věci provedl, přitom vyplývá, že taková výjimka, jaká je nyní v české právní úpravě, není v žádné jiné z vybraných zemí, u nichž

zkoumal právní úpravu možného vstupu cizinců zajištěných za účelem readmise do řízení o udělení mezinárodní ochrany. Jedná se o Rakousko, Německo, Francii, Nizozemí a Rumunsko, které mají uzavřeno minožství readmisních dohod a které cizince nevylučují *en bloc* z možnosti podat žádost o mezinárodní ochranu pouze proto, že by byli zajištěni za účelem předání podle některé z uzavřených readmisních dohod. V uvedených zemích mají jiné výluky z možnosti podat žádost o mezinárodní ochranu, většinou se však jedná o cizince (žadatele) spadající pod výše zmíněné Dublinské nařízení, tzn. o ty, kteří budou navraceni do jiné země EU.

Je tedy otázkou, nakolik je předmětná právní úprava v České republice v souladu se stěžovatelem namítanými mezinárodními závazky, zejména principem *non-refoulement*. Touto otázkou se však zdejší soud nemohl blíže zabývat a obrátit se případně na Ústavní soud s návrhem na zrušení daného ustanovení zákona o azylu v rámci tzv. konkrétní kontroly norem. Tato forma přezkumu norem totiž na rozdíl od tzv. abstraktní kontroly norem předpokládá existenci úzké vazby mezi napadeným rozhodnutím a ustanovením právního předpisu navrženého ke zrušení; ta však v daném případě nebyla shledána, neboť uplatnění citovaného ustanovení zákona o azylu neovlivnilo obsah a účinky napadeného rozsudku, ani se nijak negativně neprojevovalo v právní sféře stěžovatele, jakožto adresát této normy.